

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ**

---

**Актуальные проблемы  
теории и практики  
муниципального управления**

**DirectMEDIA**



**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ  
И ПРАКТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**



**Москва-Берлин  
2014**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКАЯ  
АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

**Монография**

**Под общей редакцией  
кандидата психологических  
наук Н.Г. Ломовой**



**Москва-Берлин  
2014**

УДК 352  
ББК 67.401  
Λ75

**Рецензенты:**

*С. В. Цыб* — профессор, доктор исторических наук;  
*Я. В. Мосин* — глава администрации Октябрьского района  
города Барнаула, кандидат педагогических наук

**Авторский коллектив:**

к.г.н. А. А. Еремин, к.и.н., В. Н. Ильин, к.псх.н. Н. Г. Ломова,  
ст. препода. В. Г. Лякишева, ст. препода. Н. С. Мельникова,  
доцент Т. Н. Самсонова, д. соц.н., проф. А. М. Сергиенко,  
к.ф.н., доцент А. А. Тимченко.

**Актуальные проблемы теории и практики  
Λ75 муниципального управления** : монография / под общ.  
ред. Н. Г. Ломовой. — М.-Берлин: Директ-Медиа,  
2014. — 277 с.

ISBN 978-5-4475-2005-2

В монографии рассматриваются различные аспекты развития муниципальных образований.

Проведен анализ демографического развития муниципально-го образования на современном этапе, раскрываются организаци-онные основы местного самоуправления, проблемы совершен-ствования документационного обеспечения управления и подготовки будущих муниципальных служащих.

Монография может быть полезна для студентов и аспирантов, обучающихся по направлению Государственное и муниципальное управление, а также для всех, кто заинтересован в развитии мест-ного самоуправления.

УДК 352  
ББК 67.401

ISBN 978-5-4475-2005-2

© Ломова Н. Г., ред., 2014  
© Алтайский филиал РАНХиГС, 2014  
© Издательство "Директ-Медиа", оформление, 2014

## Оглавление

Предисловие .....	5
Глава 1. Социально-демографический портрет муниципальных образований Алтайского края.....	8
1.1. Еремин А.А. Демографическое развитие Алтайского края и его муниципальных образований на современном этапе .....	8
1.2. Сергиенко А.М. Бедность населения как проблема социально-экономического развития сельских муниципальных районов.....	39
Глава 2. Развитие непосредственной демократии на местном уровне .....	70
2.1. Ломова Н.Г. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении.....	70
2.2. Тимченко А.А. Этический подход к проблеме отчуждения.....	101
Глава 3. Лякишева В.Г. Представительный орган в системе местного самоуправления: исторические, правовые и организационные аспекты, проблемы и перспективы.....	131
Глава 4. Совершенствование документационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.....	189
4.1. Самсонова Т.Н. Совершенствование документирования деятельности органов местного самоуправления .....	189
4.2. Самсонова Т.Н. Нормативно-правовые, методические и организационные основы формирования системы делопроизводства в администрации муниципального образования .....	208
4.3. Ильин В.Н. Особенности ведения кадрового делопроизводства в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования.....	230
Глава 5. Компетентностный подход в подготовке муниципальных служащих как фактор развития муниципального образования.....	241
5.1. Мельникова Н.С. Перспективы устранения препятствующих факторов оптимального уровня подготовки по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) на основе реализации инновационного потенциала мотивационного программно-целевого управления в структуре педагогической системы .....	241
5.2. Ломова Н.Г. О некоторых аспектах подготовки будущих муниципальных служащих в вузах.....	251
Примечания и комментарии.....	262

## Предисловие

В 2013 году исполнилось 10 лет со дня принятия Федерального закона № 131-ФЗ. За это время стало ясно, что местное самоуправление состоялось. Это подтвердил Всероссийский съезд муниципальных образований, который состоялся 8 ноября 2013 года и обсудил предложения по реформе местного самоуправления. Безусловно, основные проблемы касаются развития финансово-экономических основ, оптимизации полномочий местного самоуправления. Но, на наш взгляд не менее важными являются вопросы повышения гражданской активности населения муниципальных образований, развития территориального общественного самоуправления, качественной подготовки муниципальных служащих.

О местном самоуправлении написано немало работ, но все они касаются в основном социально-экономического развития муниципальных образований. Бесспорно, признание местного самоуправления как особой формы публичной власти и как особого общественного института означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местного сообщества — муниципальный интерес. Он состоит, прежде всего, в обеспечении благоприятных условий совместного проживания граждан на определенной территории, что требует устойчивого социально-экономического развития этой территории. Выявляя, проявляя и реализуя муниципальный интерес, местное самоуправление одновременно выполняет три функции: функцию публичной власти, хозяйственную функцию и общественную функцию — функцию содействия самоорганизации граждан для реализации ими своего муниципального интереса.

Еще одна важная роль местного самоуправления — это роль связующего звена между гражданами и государственной властью. Как отмечал А.И. Солженицын, «самоорганизация населения на местном уровне — это единственная возможность ликвидировать пропасть между властью и народом, реализовать потенциал энергии, сознания и силы народа».

Надо отметить, что сегодня существует ряд проблем в сфере гражданского участия в осуществлении местного самоуправления, во многом взаимосвязанных, из которых отметим следующие:

- недостаточное развитие эффективных механизмов влияния населения на ситуацию в муниципальных образованиях и на действия местных властей;
- слабое развитие механизмов и процедур согласования общественных интересов;
- отсутствие общественной инициативы, желания, умения и навыка участия граждан в решении вопросов местного значения, корнями уходящее, в том числе, в сформировавшуюся «культуру социального иждивенчества» среди широких слоев населения.

Понятие местного самоуправления включает в себя, прежде всего, организационные аспекты: это различные формы самоорганизации граждан, это особая форма публичной власти, наиболее приближенная к жителям и, конечно же, это непосредственная деятельность по решению местных задач.

Местное самоуправление предполагает, что жители самостоятельно, независимо от органов государственной власти, стремятся к решению своих проблем, широко участвуют в управлении своей территорией.

Все демократические процедуры (порядок формирования органов местного самоуправления, формы

участия жителей в принятии управленческих решений и т.д.) должны стать основным направлением в развитии местного самоуправления. Право жителей на непосредственное участие в местном самоуправлении, признание институтов гражданского общества, формирование партнерских отношений органов местного самоуправления с населением должно быть не только на бумаге, а и на деле.

Территориальное общественное самоуправление, дальнейшее развитие таких форм участия населения в управлении как публичные слушания, правотворческая инициатива, активное участие жителей в проведении жилищной реформы и другие вопросы могут способствовать скорейшему обеспечению решения экономических и финансовых проблем.

Исходя из этого, в монографии рассмотрены актуальные вопросы теории и практики муниципального управления такие как, современные тенденции подготовки муниципальных служащих, теоретические и практические аспекты участия населения в местном самоуправлении.

Монография предназначена студентам, аспирантам, обучающимся по направлению Государственное и муниципальное управление, а также может быть полезна всем, кто проявляет интерес или изучает проблемы местного самоуправления.

# **Глава 1. Социально-демографический портрет муниципальных образований Алтайского края**

## **1.1. Еремин А. А. Демографическое развитие Алтайского края и его муниципальных образований на современном этапе**

Демографический фактор играет существенную роль в комплексном развитии территории любого пространственного охвата (глобального, национального, регионального и локального). Динамика численности населения, соотношение полов и отдельных возрастных групп в населении, процессы рождаемости, смертности и миграции могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на уровень и темпы экономического, социального, культурного, политического развития.

Отметим, что Алтайский край представляет собой уникальный объект для изучения муниципальных демографических различий. В его состав по состоянию на 1 января 2014 г. входят 70 муниципальных образований регионального уровня: 11 городских округов и 59 муниципальных районов.

В данной работе представлен комплексный демографический портрет Алтайского края на современном этапе, под которым мы подразумеваем период с 1990 г. и до настоящего времени. При этом особенный акцент сделан на изучении территориальных особенностей демографического развития края по муниципальным образованиям регионального уровня — городам и районам.

Информационной базой исследования явились опубликованные и некоторые неопубликованные данные Федеральной службы государственной статистики России (Росстата)<sup>1</sup> и ее Территориального органа по Алтайскому краю (Алтайкрайстата)<sup>2</sup>.

**1. Численность населения и сочетание компонентов демографической динамики.** В начале 1990 г. население Алтайского края несколько превышало 2640 тыс. человек, что составляло 1,79% населения страны, или 19 место в рейтинге субъектов РФ. В первой половине десятилетия численность населения региона увеличивалась и к началу 1995 г. достигла исторического максимума, немного не дотянув до символической границы в 2,7 млн жителей. Этот год и стал переломным моментом демографической истории края: с тех пор и до настоящего времени население региона перманентно сокращается (рис.1).

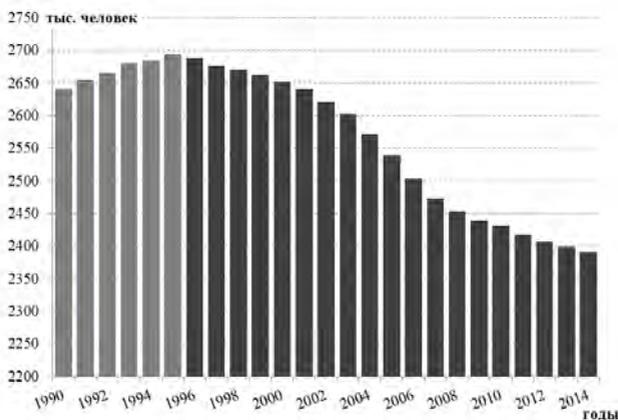


Рис.1. Численность населения Алтайского края (на начало года)

По оценке Алтайкрайстата, на начало 2014 г. в Алтайском крае проживало 2390,6 тыс. человек, причем рубеж в 2,6 млн жителей был преодолен в 2003 г.,

в 2,5 млн — в 2006 г., в 2,4 млн — в 2012 г. Общее сокращение численности населения региона за девятнадцать лет превысило 303 тыс. человек (около 11%). Это означает, что край ежегодно терял в среднем по 16 тыс. человек, а среднегодовой темп убыли населения составил 0,6%. В результате подобной динамики край опустился в рейтинге субъектов РФ на 21 место, а доля его населения в населении страны снизилась до 1,66%.

В соответствии с последним официальным прогнозом Росстата, опубликованным в 2013 г., в среднесрочной перспективе население Алтайского края продолжит сокращаться. Все три прогнозных сценария говорят о том, что убыль населения сохранится, однако скорость снижения численности населения может быть различной (рис.2). По среднему варианту прогноза к началу 2031 г. число жителей края может уменьшиться до 2049,7 тыс. человек (на 341 тыс., или 14,3%), по высокому варианту — до 2233,8 тыс. человек (на 157 тыс., или 6,6%), а по низкому варианту — до 1933,4 тыс. человек (на 458 тыс., или 19,1%).

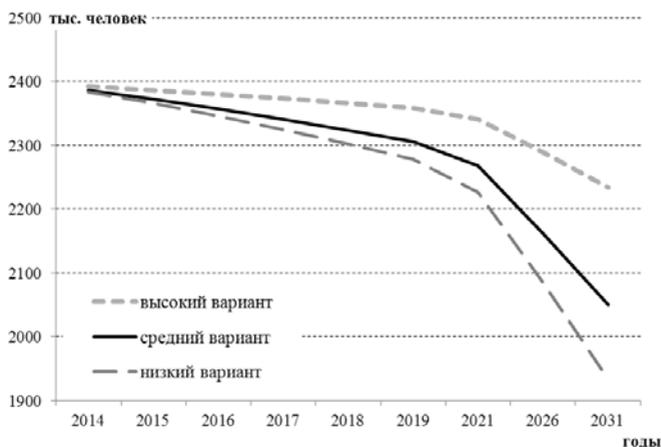


Рис. 2. Численность населения Алтайского края по трем вариантам прогноза Росстата (на начало года)

Динамика численности населения определяется двумя **компонентами демографической динамики**: естественным движением населения и миграцией, при этом первое характеризуется показателями числа родившихся и умерших, а второе — числом прибывших на какую-либо территорию и выбывших с нее. Эти компоненты могут воздействовать на численность населения положительно, увеличивая ее, и отрицательно — сокращая ее. В то же время они могут действовать в одном или в противоположном направлениях.

Динамика компонентов изменения численности населения Алтайского края на современном этапе представлена на графике (рис. 3).

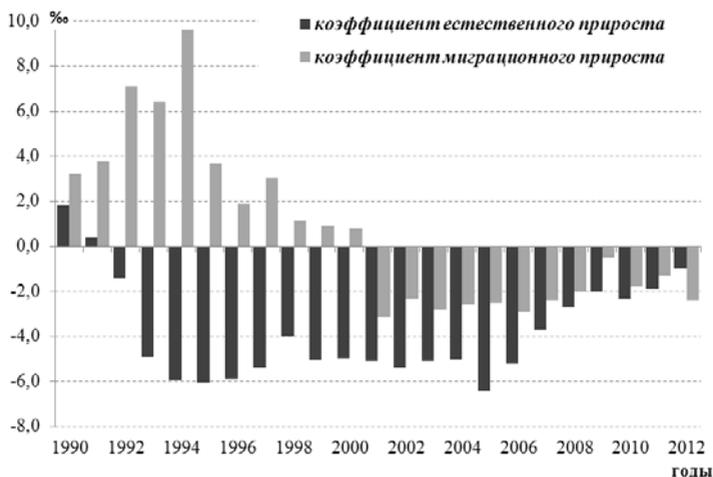


Рис. 3. Компоненты изменения численности населения Алтайского края

С точки зрения соотношения компонентов динамики численности населения Алтайского края современный этап можно разделить на следующие *периоды*:

- 1) 1990–1991 гг. — сочетание естественного и миграционного прироста населения, общий прирост населения положительный;
- 2) 1992–1994 гг. — количество умерших превышает число родившихся, но это происходит на фоне значительного миграционного притока в край; население края увеличивается, но все меньшими темпами;
- 3) 1995–2000 гг. — устойчивая естественная убыль сопровождается сокращающимся миграционным приростом; общий прирост населения отрицательный;
- 4) 2001 – настоящее время — снижение численности населения края происходит под двойным давлением естественной и миграционной убыли населения.

**2. Рождаемость, смертность и естественный прирост.** Важнейшими демографическими процессами являются рождаемость, смертность и их взаимодействие — естественный прирост населения.

Динамика **рождаемости** в Алтайском крае на современном этапе (рис. 4) может быть представлена в виде двух основных *периодов*:

- 1990–1999 гг. — обвальное падение показателей рождаемости; суммарный коэффициент рождаемости (число детей на одну женщину гипотетического поколения за всю жизнь) сократился с 1,91 до 1,17 ребенка на женщину;
- 2000 – настоящее время — неравномерный рост рождаемости с резким увеличением с 2007 г.; суммарный коэффициент рождаемости в 2012 г. составил 1,81 ребенка на женщину.



Рис. 4. Суммарный коэффициент рождаемости в Алтайском крае

Таким образом, динамика рождаемости в последнее время имеет несомненную позитивную направленность, что в значительной степени является результатом активизации государственной демографической политики. Вместе с тем достигнутый результат еще крайне неустойчив, а современный уровень рождаемости в крае пока далек от необходимого для простого воспроизводства населения.

Наряду с количественными изменениями рождаемости в последнее десятилетие в регионе происходит трансформация *возрастного профиля рождаемости*. Она выражается в сокращении рождаемости у самых молодых матерей (до 20 лет) и устойчивом росте рождаемости у женщин 25 лет и старше, за счет которых и происходило увеличение показателей в последние годы (рис.5).

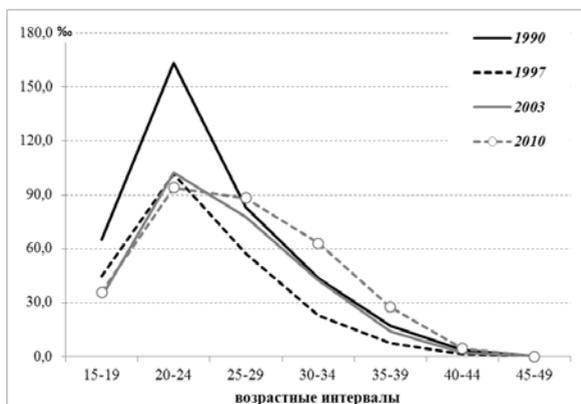


Рис. 5. Возрастные коэффициенты рождаемости в Алтайском крае

Все это ведет к неуклонному росту среднего возраста матери при рождении ребенка — с 24 до 27,5 лет за последние почти два десятилетия (рис.6). Специалисты отмечают, что это объективный процесс, связанный с модернизацией репродуктивного поведения и ценностных ориентаций населения, все более эффективным применением современных методов внутрисемейного планирования числа детей и сроков их появления.

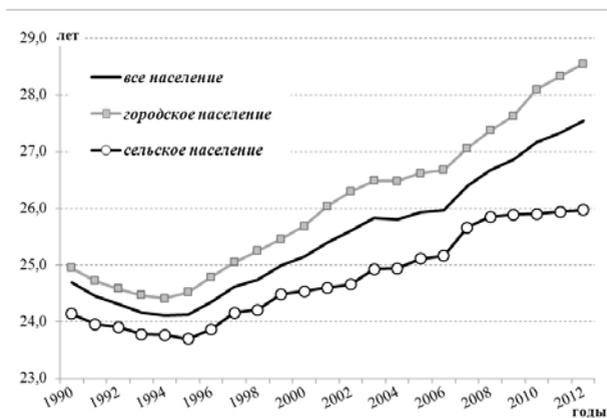


Рис. 6. Средний возраст матери при рождении детей в Алтайском крае

Динамика **смертности** населения Алтайского края последние два десятилетия отличалась крайней неустойчивостью и не имела выраженного тренда (рис.7). Здесь можно выделить следующие *периоды*:

- 1990–1994 гг. — резкий рост смертности (ожидаемая продолжительность жизни населения упала с 68,9 до 64,0 лет);
- 1995–1998 гг. — восстановительное снижение смертности (ожидаемая продолжительность жизни выросла до 67,8 лет);
- 1999–2005 гг. — повторное увеличение смертности (ожидаемая продолжительность жизни снизилась до 64,6 лет);
- 2006 – настоящее время — существенное снижение показателей смертности (ожидаемая продолжительность жизни приблизилась к 69,0 годам).

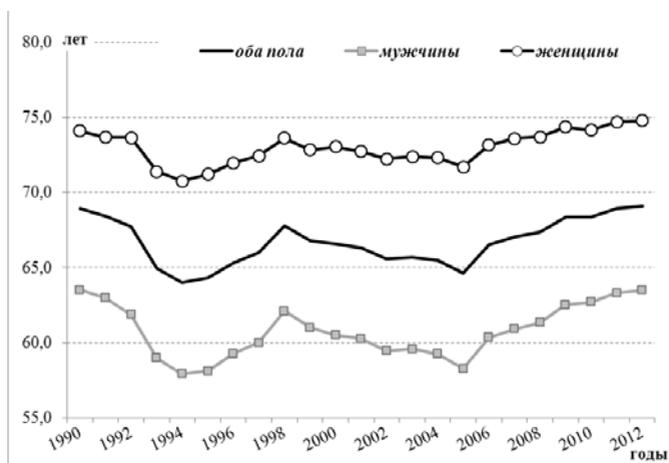


Рис. 7. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Алтайском крае

Пока сложно говорить о том, насколько устойчивой будет позитивная динамика последнего времени и

удастся ли ее закрепить. Успехи в этой сфере пока еще не позволяют констатировать преодоление долговременного кризиса смертности.

Динамика **естественного прироста** населения края складывалась в результате взаимодействия рождаемости и смертности (рис.8). С конца 1980-х гг. в Алтайском крае происходило быстрое сокращение естественного прироста населения, однако в 1990 и 1991 гг. он был еще положительным. 1992 год стал переломным: число смертей в регионе впервые в мирное время превысило число рождений. В этом отношении край в точности следовал общероссийской тенденции. До середины десятилетия естественная убыль нарастала и в 1995 г. достигла максимального значения, превысив 16,2 тыс. человек.

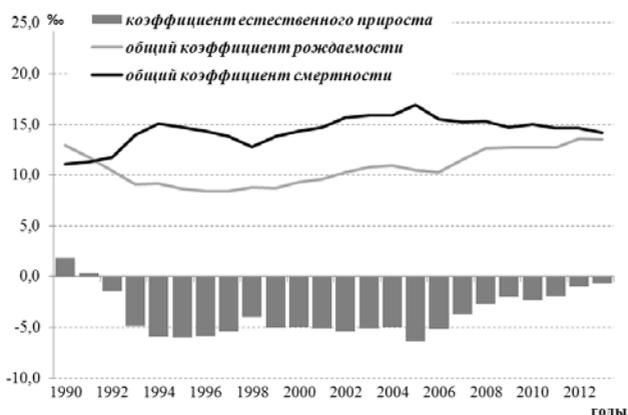


Рис. 8. Естественное движение населения Алтайского края

К 1998 г. естественная убыль несколько снизилась, но уже в следующем году ее рост возобновился. В период 1999–2004 гг. в регионе ежегодно умирало примерно на 13 тыс. человек больше, чем рождалось. 2005 год выделился очень высокой величиной естественной

убыли (как в 1995 г.). С 2007 г. ситуация стала заметно меняться к лучшему, и к 2012 г. естественная убыль снизилась в 7 раз — с 16,2 тыс. до 2,3 тыс. человек. По предварительным данным в 2013 г. этот показатель сократился до 1,5 тыс. человек.

В то же время необходимо подчеркнуть, что наблюдающуюся положительную динамику не стоит переоценивать, поскольку воспроизводство населения в Алтайском крае уже почти полвека происходит на суженной основе, и эта долгосрочная депопуляционная тенденция не может быть переломлена в кратко- и среднесрочной перспективе.

Совокупная естественная убыль населения региона за период 1992–2012 гг. превысила 230 тыс. человек, а средняя ежегодная величина составила 11 тыс. человек. По среднему варианту прогноза Росстата, в результате естественной убыли число жителей края за 2013–2030 гг. может сократиться на 194 тыс., а среднегодовое значение показателя сохранится на уровне 11 тыс. человек.

**3. Миграция населения.** Миграционные процессы на протяжении всей истории Алтайского края играли существенную роль в формировании населения региона. В 1990-х гг. в связи с радикальным социально-экономическим и общественно-политическим реформированием постсоветского пространства миграционные потоки количественно и качественно изменились (рис.9).

С точки зрения масштабов и направленности изменений сальдо миграции населения края на современном этапе выделяются *три периода*:

- 1990–1994 гг. — число прибывающих в регион значительно превышает число выбывающих, величина сальдо миграции нарастает (среднее значение миграционного прироста — более 16 тыс. человек в год);

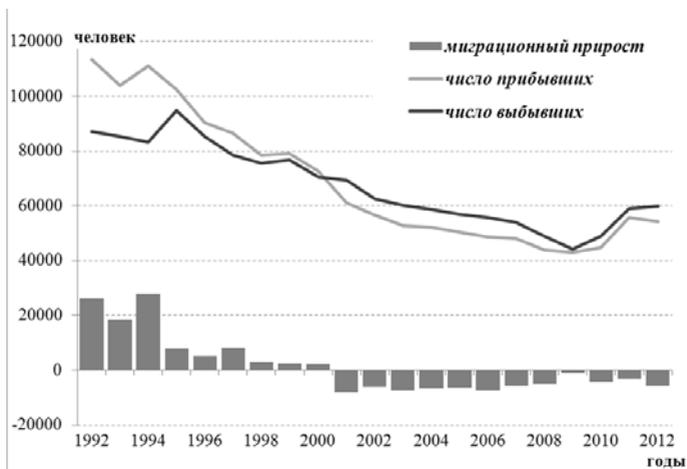


Рис. 9. Миграция населения в Алтайском крае

- 1995–2000 гг. — миграционный прирост еще остается положительным, но уже существенно снизился (среднегодовое сальдо миграции составляет 5 тыс. человек);
- 2001 – настоящее время — значительная миграционная убыль (среднегодовое сальдо миграции составляет -5,6 тыс. человек).

Столь позитивная динамика первого периода объясняется большими масштабами миграции из стран Центральной Азии. В то время в Алтайский край стали массово возвращаться люди, покинувшие его территорию во второй половине XX века. Этот фактор положительно сказался на общей региональной демографической динамике, но вместе с тем уже тогда было ясно, что большие потоки переселенцев не будут продолжительными. Во второй половине 1990-х гг. характер миграционных процессов на территории региона начинает все более приближаться к параметрам конца 1980-х гг.

В результате сокращающегося притока и относительно стабильного оттока происходит снижение сальдо миграции.

Начало XXI века было ознаменовано наступлением нового периода негативной миграционной динамики, продолжающегося до настоящего времени. За 2001-2012 гг. суммарная миграционная убыль в абсолютном выражении составила 66,7 тыс. человек, а среднегодовой коэффициент миграционного прироста — около -2,2%. По среднему варианту прогноза Росстата, в результате миграционной убыли число жителей края за 2013-2030 гг. может сократиться на 155 тыс., а среднегодовое значение показателя составит около 8,6 тыс. человек.

Таким образом, современные миграционные процессы в Алтайском крае ощутимо усугубляют нисходящую демографическую динамику. Высокая и достаточно устойчивая миграционная убыль населения региона на протяжении более чем 10 лет является очень тревожным фактом, требующим особого учета при разработке и реализации комплексной региональной демографической и миграционной политики.

**4. Возрастно-половой состав населения.** В *половом составе* населения Алтайского края уже многие десятилетия численно преобладают женщины, однако если до середины 1990-х гг. соотношение полов постепенно выравнивалось, то на протяжении последних почти двух десятилетий фиксируется неизменное нарастание полового дисбаланса. В результате на начало 2013 г. в Алтайском крае женщин проживало на 183 тыс. больше, чем мужчин (1290,8 тыс. и 1108,0 тыс. соответственно). Соотношение полов в регионе очень близко к среднероссийскому показателю и составляет 1165 женщин на 1000 мужчин.

Проблемы половых диспропорций тесно переплетаются с характеристиками **возрастной структуры** населения. На современном этапе в Алтайском крае произошли значительные изменения возрастнополовой структуры населения, которые наглядно отражаются на демографических пирамидах 1990 и 2011 гг. (рис. 10-11).

Конфигурация изменений указывает на ухудшение режима воспроизводства населения региона, на высокую степень истощения положительного потенциала возрастной структуры населения, на долговременный характер наступившего депопуляционного этапа демографического развития. Уникальные очертания пирамиды, выражающиеся в колоссальных перепадах численности отдельных возрастных групп населения, предопределяют большие колебания абсолютных значений демографических событий (рождений, смертей, браков и т.д.) от года к году.

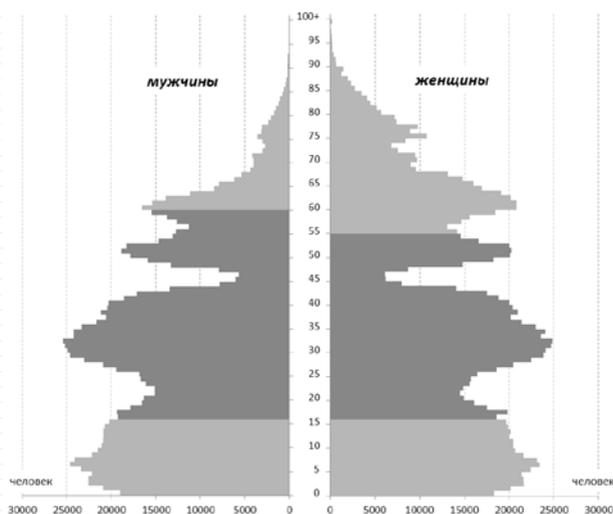


Рис. 10. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 1990 г.

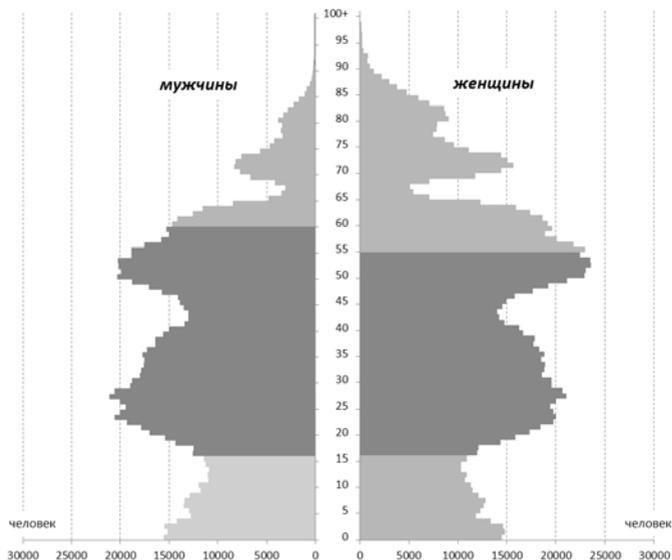


Рис. 11. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 2011 г.

Основной тенденцией трансформации возрастной структуры населения края является *демографическое старение*, проявляющееся в росте доли пожилых и снижении доли молодых людей, а также в увеличении среднего возраста населения. В ближайшие десятилетия этот феномен будет представлять один из серьезнейших вызовов социально-экономической устойчивости региона и отдельных его территорий.

Динамика трех основных возрастных групп в течение современного этапа демографического развития региона была следующей (рис.12).

За полтора десятилетия (с начала 1990-х гг.) число *лиц трудоспособного возраста* выросло более чем на 11%, достигнув максимума абсолютной численности в начале 2005 г. на уровне 1628,0 тыс. человек; максимум удельного веса пришелся на 2007 г. — 63,8%. С тех пор тренд изменился, и начался долгосрочный этап вначале

медленного, а затем ускоренного сокращения числа и доли этой возрастной группы. К настоящему времени доля лиц трудоспособного возраста сократилась уже более чем на 5 п.п.

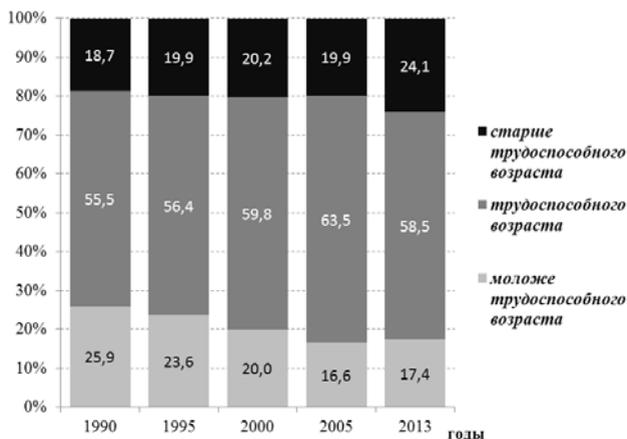


Рис. 12. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 2011 г.

Изменение численности *старшей возрастной группы* носила волнообразный характер. В период 1990-1998 гг. число лиц пожилого возраста выросло до 543,3 тыс. человек (и составило 20,3% населения), затем произошло небольшое сокращение к 2005 г. до 511,7 тыс. (19,9%), после чего был вновь зафиксирован рост быстрыми темпами. В течение 1999 г. численность людей пенсионного возраста впервые за всю историю Алтайского края превысила численность детей и подростков, а к настоящему времени доля пожилых благодаря ускоренному росту уже приближается к 1/4 населения региона.

За прошедшие два десятилетия резко сократилась численность и доля населения *моложе трудоспособного возраста*, и если в 1990 г. каждый четвертый житель регио-

на был моложе 16 лет, то на данный момент — лишь каждый шестой. Вместе с тем тенденция последнего времени — некоторое увеличение доли детей в населении благодаря заметному росту рождаемости в крае с 2007 г..

Результатом изменения структурных соотношений основных возрастных групп стало снижение (почти на 30%) коэффициента *демографической нагрузки* до беспрецедентно низких значений: в начале периода он составлял 802 человека до- и послетрудоспособного возраста на 1000 лиц трудоспособного, к моменту наименьшего значения в 2006 г. — 567 на 1000. Однако во второй половине 2000-х гг. для Алтайского края наступил период исчерпания «демографического дивиденда».

«*Демографический дивиденд*» — это кратковременный экономико-демографический выигрыш, получаемый страной или регионом при снижении рождаемости. Основная часть получения данного дивиденда выпала на 1999–2006 гг., когда в трудоспособный возраст вступили многочисленные поколения 1980-х гг., а покинули его малочисленные поколения, рожденные в 1940-х гг. К сожалению, после 2006 г. ситуация стала серьезно меняться на противоположную: в среднесрочной перспективе выходить за рамки трудоспособного возраста начнут те, кто родился в годы послевоенного компенсационного повышения рождаемости, а входить в него будут родившиеся в 1990-е гг., когда наблюдалось резкое сокращение числа родившихся. Вторая половина 2000-х гг. стала временем начала нового витка демографического развития, на котором трудоспособное население снова будет стареть, а общая нагрузка быстро расти.

*Средний возраст* населения Алтайского края на протяжении рассматриваемого периода времени практически линейно возрастал (рис. 13). Увеличение среднего возраста населения региона с 34,4 до 39,6 года в 1990-2012 гг. происходило вследствие не только изменений пропорций детского и пенсионного контингентов, но и старения самого населения в рабочем возрасте.

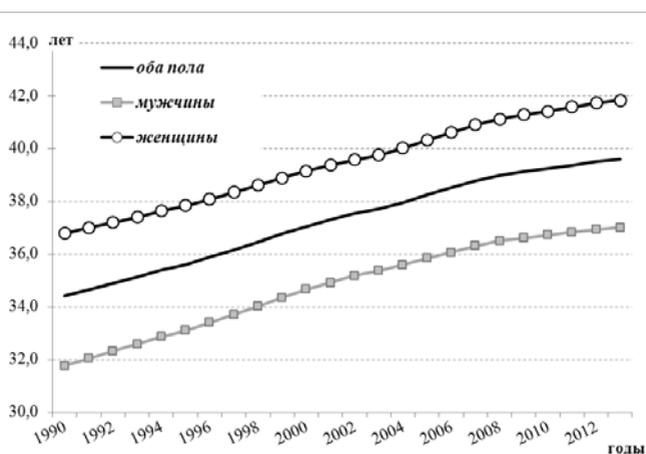


Рис. 13. *Средний возраст населения Алтайского края (на начало года)*

Важно также отметить, что на протяжении большей части современного этапа, особенно в 2000-е гг., структурная динамика контингента *женщин репродуктивного возраста* носила исключительно благоприятный характер с точки зрения абсолютных чисел рождений и общего коэффициента рождаемости. До 2003 г. росло число потенциальных матерей 15-49 лет, после чего началось их сокращение. Вместе с тем количество женщин основных детородных возрастов (20-34 лет), на которые приходится большая часть рождений, начало возрастать с 1998 г., и рост этот прекратился лишь в 2009 г.

В перспективе же под влиянием волнообразной динамики численности возрастных контингентов благоприятная ситуация сменится на противоположную.

Таким образом, возрастно-половой состав населения Алтайского края в последние два десятилетия испытал существенные перемены. 1990-е и первая половина 2000-х гг. стали временем заметного роста доли лиц трудоспособного возраста. В то же время сильно сократилась доля детей и молодежи, а процесс старения населения замедлился. Однако с середины 2000-х гг. начался новый период, когда удельный вес лиц трудоспособного возраста будет снижаться, что приведет к заметному росту демографической нагрузки в среднесрочной перспективе, а процесс демографического старения начнет набирать силу.

Этот период будет сопровождаться и другими неблагоприятными трансформациями половозрастного состава, вызванными демографическими волнами прошлого. Например, заметно упадет доля женщин репродуктивного возраста, что может привести к снижению числа новорожденных.

Итак, особенности возрастно-полового состава населения оказывают огромное влияние на течение демографических процессов, и это непременно должно учитываться при принятии управленческих решений в сфере регулирования демографического развития любой территории.

**5. Национальный состав населения.** Демографическое развитие любой территории прямыми и обратными связями тесно переплетено с национальным составом ее жителей. Влияние этнических особенностей на воспроизводство населения осуществляется опосредованно — через характеристики возрастной структуры представителей тех или иных национальностей, а также через специфику их репродуктивного, брачного,

самосохранительного и миграционного поведения. Источником данных о национальном составе являются всеобщие переписи населения.

С точки зрения национальной принадлежности подавляющее большинство жителей Алтайского края относятся к *русским*, причем со временем их доля лишь возрастает (рис. 14-15). Второй по численности этнос региона — *немцы*, удельный вес которых со временем снижается. По переписи населения 2002 г. их насчитывалось около 80 тыс. человек, а перепись 2010 г. зафиксировала лишь немногим более 50 тыс. немцев. На третьем месте находятся *украинцы*, численность которых за межпереписной период сократилась с 53 тыс. до 32 тыс. Ни одна другая этническая группа в Алтайском крае не насчитывает и 10 тыс. человек.

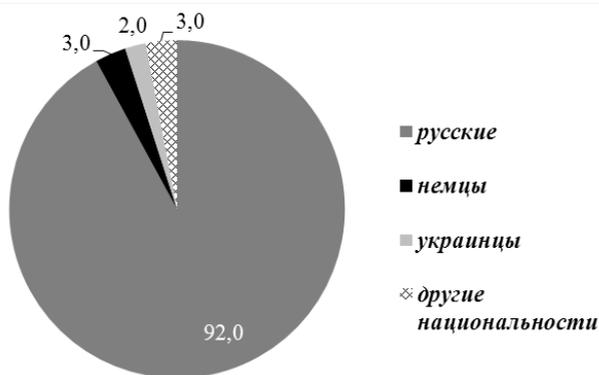
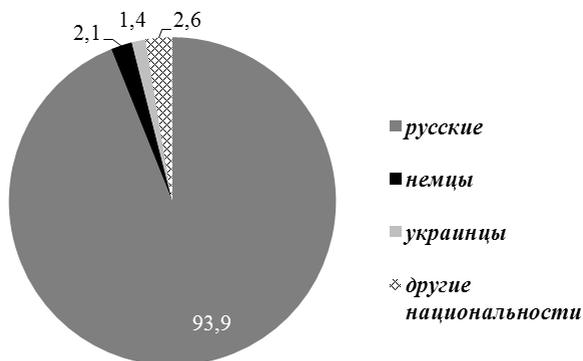


Рис. 14. Национальный состав населения Алтайского края по данным Всероссийской переписи населения 2002 г. (в % от всего населения)



*Рис. 15. Национальный состав населения Алтайского края по данным Всероссийской переписи населения 2010 г. (в % от указавших национальную принадлежность)*

Основная тенденция динамики национального состава населения региона — рост доли русского населения на фоне сокращения удельного веса большинства других этнических групп.

**6. Территориальные особенности демографического развития.** С демографической точки зрения Алтайский край достаточно разнообразен. На его территории присутствуют муниципальные образования с заметно различающимися характеристиками динамики численности населения и соотношения ее компонентов, особенностями возрастно-полового состава населения, спецификой протекания демографических и миграционных процессов.

На начало 2014 г. административно-территориальное деление Алтайского края включало 11 городских округов (один из которых — Сибирский городской округ — представляет собой закрытое административно-территориальное образование, статистические данные по которому в открытом доступе по понятным причинам отсутствуют) и 59 муниципальных районов.

Важно заметить, что по количеству муниципальных районов Алтайский край занимает первое место в стране.

С точки зрения базового демографического показателя — **численности населения** — муниципальные образования Алтайского края очень неравнозначны (карта 1). Крупнейший городской округ больше самого малонаселенного муниципального района почти в 150 раз. Число жителей крупнейшего района больше чем на порядок превосходит население самого малочисленного (табл. 1-2).

Табл. 1. Рейтинг городских округов Алтайского края по численности населения на 1 января 2013 г.

Ранг	Городской округ	Численность населения, чел.
1	Барнаул	691149
2	Бийск	214814
3	Рубцовск	145834
4	Новоалтайск	70357
5	Заринск	47771
6	Камень-на-Оби	43577
7	Славгород	42412
8	Алейск	28825
9	Яровое	18118
10	Белокуриха	14344

Табл. 2. Рейтинг муниципальных районов Алтайского края по численности населения на 1 января 2013 г.

Ранг	Муниципальный район	Численность населения, чел.
1	Первомайский	51371
2	Тальменский	46526
3	Павловский	40506
4	Бийский	33348
5	Шипуновский	32162

6	Благовещенский	30019
7	Локтевский	27821
8	Алтайский	25873
9	Рубцовский	24489
10	Поспелихинский	24215
50	Курынский	10433
51	Баевский	10210
52	Солонешенский	10050
53	Табунский	9890
54	Быстроистокский	9791
55	Новичихинский	9634
56	Тогульский	8195
57	Солтонский	8104
58	Ельцовский	6155
59	Суетский	4801

В целях рассмотрения сдвигов, произошедших в населении административно-территориальных единиц края за последние два десятилетия, была проведена группировка муниципальных образований Алтайского края по удельному весу в общей численности населения региона на начало 1990 г. и 2013 г. (табл. 3).

Табл. 3. Группировка городов и районов Алтайского края по удельному весу в общей численности населения региона

Удельный вес в общей численности населения края, %	Количество муниципальных образований	
	на 1 января 1990 г.	на 1 января 2013 г.
менее 0,50	7	14
0,50-0,99	38	37
1,00-1,49	15	8
1,50 и более	9	10

При наличии устойчивого числа крупных городов и районов основной тенденцией последних двадцати

лет стал рост числа муниципальных образований с небольшим удельным весом в населении региона. Отмеченная тенденция была вызвана разнонаправленной динамикой числа жителей городов и районов края.

С 1990 г. к настоящему времени Алтайский край потерял 9,2% своего населения. При этом некоторые территории региона испытывали увеличение численности населения, в то время как в других население сокращалось высокими темпами.

Среди **городских округов** в наибольшей степени за период 1990–2012 гг. сократилось население г. Яровое (-19%), г. Рубцовска (-15%), г. Бийска (-10%). Устойчивая динамика сокращения населения наблюдалась также в г. Заринске (-7%) и г. Алейске (-5%). Положительную динамику за период продемонстрировали города Белокуриха (+22%), Барнаул (+5%) и Новоалтайск (+4%). За 1990-2011 гг. население Славгорода уменьшилось на 8,5%. С 1 января 2012 г. Славгородский муниципальный район вошел в состав городского округа, что привело к заметному увеличению показателя его людности.

В результате снижения числа жителей некоторые города края в группировке по показателю людности перешли в нижележащую группу (табл. 4).

Табл. 4. Группировка городов Алтайского края по численности населения на начало 1990 и 2013 гг.

Людность города, тыс. чел.	Города краевого значения	
	на 1 января 1990 г.	на 1 января 2013 г.
500 и более	Барнаул	Барнаул
от 100 до 250	Бийск, Рубцовск	Бийск, Рубцовск
от 50 до 100	Заринск, Новоалтайск	Новоалтайск

от 20 до 50	Алейск, Камень-на-Оби, Яровое	Алейск, Заринск, Камень-на-Оби, Славгород
менее 20	Белокуриха, Змеиногорск*	Белокуриха, Яровое

\* С 01.01.2009 г. Змеиногорск переведен из краевого подчинения в районное.

Что же касается территориальных различий в численности населения **муниципальных районов**, то они испытали определяющее влияние общекраевой тенденции сокращения численности населения. Результатом этого стало снижение в период 1990-2012 гг. средней численности населения района (с 22,3 до 18,1 тыс. человек) и минимального ее значения (с 9,3 до 4,8 тыс. человек).

В группу районов края, испытавших в рассматриваемый период наибольшее сокращение численности населения, попали Баевский, Бурлинский, Ельцовский, Каменский, Солтонский, Суетский, Тогульский, Усть-Пристанский районы, в каждом из которых число жителей снизилось на 30% и более. Средний показатель темпов убыли населения для районов Алтайского края за 1990-2012 гг. составил около 20%. Таким образом, среднестатистический район края чуть более чем за два десятка лет потерял 1/5 своих жителей.

Лишь очень немногие муниципальные районы края характеризовались ростом численности населения в исследуемом периоде. Среди таковых Павловский (увеличение на 3%) и Первомайский (прирост менее 1%) районы. Практически без изменений осталась численность населения Алтайского и Бийского районов.

Результатом описанных трансформаций стало перераспределение районов края в их группировке по показателю численности населения (табл. 5). Итак, основным трендом является увеличение числа районов с

наименьшим количеством жителей — менее 15 тыс. человек (к настоящему времени в эту группу попадают почти половина всех районов края, хотя еще в 1990 г. это была лишь 1/5 часть) и сокращение числа самых населенных районов с количеством жителей 30 тыс. и более.

Табл. 5. Группировка районов Алтайского края по численности населения на начало 1990 и 2013 гг.

Численность населения района, тыс. чел.	Количество муниципальных районов	
	на 1 января 1990 г.	на 1 января 2013 г.
менее 15,0	12	27
от 15,0 до 20,0	15	13
от 20,0 до 30,0	23	13
30,0 и более	8	6

Изменение численности населения определяется двумя **компонентами демографической динамики** — естественным приростом и сальдо миграции. В 1990 г. для городов и районов края в основном была свойственна восходящая демографическая динамика. При этом 79% территорий испытывали естественный прирост и 70% — миграционный прирост, а в результате количество городов и районов с сокращением общей численности населения не превышало 1/5.

Современная картина разительно отличается от ситуации двадцатилетней давности. По результатам 2012 г. лишь 26% территорий края (6 городов и 12 районов) имели нулевую или положительную разницу рождений и смертей и лишь 10% (2 города и 5 районов) — положительное сальдо миграции. При этом из числа немногих территорий, где зафиксирован естественный прирост, он существенен лишь в Немецком национальном (7,0‰) и Табунском (6,7‰) районах, в

остальных — коэффициент очень мал или равен нулю. Миграционный прирост в настоящее время испытывают лишь некоторые районы вблизи крупных городов и краевая столица — г. Барнаул.

Интересную картину представляет графическое распределение муниципальных образований Алтайского края по типам демографической динамики в начале и в конце рассматриваемого периода (рис. 11-12).



Рис. 11. Распределение городов и районов Алтайского края по типам демографической динамики в 1990 г.

С точки зрения возможных видов сочетания естественного и миграционного движения могут быть выделены три различные группы территорий:

А) благополучная область — сочетание естественного и миграционного прироста (II и III сектора);

В) промежуточная область — сочетание естественного прироста и миграционной убыли, либо сочетание естественной убыли и миграционного прироста (I, IV, V и VIII сектора);

С) неблагоприятная область — сочетание естественной и миграционной убыли (VI и VII сектора).



Рис. 12. Распределение городов и районов Алтайского края по типам демографической динамики в 2012 г.

В 1990 г. распределение городов и районов края по данным группам было следующим: наилучшими характеристиками (группа А) обладали более половины всех административно-территориальных единиц, наихудшими (группа С) — менее 10%. Ситуация радикально изменилась к настоящему времени, когда лишь четыре муниципальных образования (г. Барнаул, г. Новоалтайск, Алтайский и Зональный районы) вошли в группу с благополучными показателями, в то время как неблагополучное соотношение компонентов демографической динамики фиксировалось более чем в 2/3 всех городов и районов.

С показателями естественного движения и миграции населения тесно взаимосвязаны характеристики **возрастного состава** населения.

В 1990 г. для большинства территорий региона было характерно преобладание населения моложе трудоспособного возраста над лицами старше трудоспособного возраста. В результате процесса демографиче-

ского старения доля детей и молодежи в городах и районах края существенно сократилась, а доля пожилого населения заметно выросла (табл. 6-7). Таким образом, к настоящему времени практически все муниципальные образования характеризуются превышением числа лиц пенсионных возрастов над количеством детей до 16 лет (карта 2-3).

Табл. 6. Группировка городов и районов Алтайского края по удельному весу населения моложе трудоспособного возраста

Удельный вес лиц моложе трудоспособного возраста во всем населении, %	Количество муниципальных образований	
	на 1 января 1990 г.	на 1 января 2012 г.
менее 17,0	0	9
17,0-20,0	0	51
20,0-24,9	21	9
25,0 и более	48	0

Табл. 7. Группировка городов и районов Алтайского края по удельному весу населения старше трудоспособного возраста

Удельный вес лиц старше трудоспособного возраста во всем населении, %	Количество муниципальных образований	
	на 1 января 1990 г.	на 1 января 2012 г.
менее 17,0	14	0
17,0-23,0	40	11
23,0-25,9	10	34
26,0 и более	5	24

Современная территориальная дифференциация *рождаемости* в Алтайском крае может быть продемонстрирована с помощью такого показателя, как суммарный коэффициент рождаемости. Он представляет

собой число детей, рожденных женщиной гипотетического поколения за всю жизнь, что позволяет интерпретировать его еще и как показатель воспроизводства населения. Значение коэффициента, равное примерно 2,1, соответствует простому воспроизводству населения, ниже этой границы воспроизводство населения суженное, а выше — расширенное.

В 2010 г. суммарный коэффициент рождаемости, соответствующий простому или слегка расширенному воспроизводству населения наблюдался лишь в семи муниципальных районах края (Советском, Новичихинском, Табунском, Суетском, Смоленском, Тогульском и Солтонском). Высокие показатели на уровне 1,9-2,0 были зафиксированы в 17 районах, средние показатели на уровне 1,7-1,8 — в 24 районах края. Низкие значения суммарного коэффициента рождаемости отмечались в 21 муниципальном образовании, причем в эту группу попали все городские округа региона — именно для них характерны минимальные показатели рождаемости. Критически низкий уровень рождаемости зарегистрирован в г. Яровое — менее 1 ребенка, т.е. население здесь воспроизводится лишь на 45%.

Итак, на территории Алтайского края наблюдается значительное демографическое разнообразие, в то же время большинство территорий по совокупности показателей демографического развития могут быть охарактеризованы как неблагоприятные. Наиболее распространены проявления демографического неблагополучия муниципальных образований региона:

- существенное снижение численности населения;
- демографическое старение населения;
- режим суженного воспроизводства населения;
- высокие темпы миграционной убыли населения.

**7. Демографический прогноз для муниципальных образований.** Для оценки перспектив демографической динамики муниципальных образований региона было проведено *прогнозирование численности населения городских округов и муниципальных районов* Алтайского края до 2020 г.

Перспективные расчеты основывались на анализе фактической динамики числа жителей муниципальных образований за период 2000-2012 гг. Было разработано *два варианта экстраполяционного прогноза:*

- **основной**, при котором предполагалось сохранение на протяжении ближайшего времени среднегодового темпа прироста населения городов и районов края, фактически наблюдавшегося в период 2000-2012 гг.;
- **дополнительный**, необходимый для оценки роли компонентов демографической динамики в будущем изменении числа жителей территорий, при котором до 2020 г. экстраполировался коэффициент естественного прироста, наблюдавшийся в 2000-2012 гг., при полном отсутствии миграции населения.

Результат проведенного демогеографического прогнозирования делает особенно наглядной ведущую роль миграционных процессов в динамике численности населения муниципальных образований Алтайского края. Так, в случае реализации основного прогнозного сценария за ближайшие семь лет более половины всех территорий региона (36 муниципальных районов) потеряют более 10% своего населения, причем в 1/3 из них население может сократиться более чем на 15%. В то же время, если бы численность населения муниципальных образований края изменялась лишь под воздействием естественного движения населения (дополнительный сценарий с «нулевой миграцией»), то большая часть

территорий региона в период до 2020 г. испытала бы умеренное снижение числа жителей от 2 до 4%.

Итак, существенное превышение числа выбывающих за пределы муниципальных образований края над числом прибывающих — основная причина сокращения населения как в настоящее время, так и в перспективе.

Наихудшая ситуация фиксируется в муниципальных районах, теряющих жителей ускоренными темпами под двойным давлением естественной и миграционной убыли, а таких в регионе — большинство. В них прогнозируется дальнейшее ухудшение демографической обстановки. Некоторые территории имеют положительное сальдо миграции, в большей или меньшей степени компенсирующее естественную убыль населения, что может привести либо к стабилизации числа жителей, либо к его небольшому сокращению. До 2020 г. лишь очень немногие территории Алтайского края, в соответствии с прогнозом, будут характеризоваться увеличением численности своего населения.

В целом реализация экстраполяционного прогноза может привести к дальнейшему усилению внутрикраевой дифференциации демографической ситуации, что непременно потребует в кратко- и среднесрочной перспективе усиления и диверсификации мероприятий региональной демографической политики.

\*\*\*

Обеспечение условий для устойчивого демографического развития территорий Алтайского края является одной из важнейших задач органов государственной власти и местного самоуправления. Динамика процессов рождаемости, смертности и миграции определяет наличие трудовых ресурсов, возможности реализации долгосрочных программ социально-экономического развития и инвестиционных проектов, развитие сети объектов социальной инфраструктуры. Изменение

численности населения отдельных поселений влияет на пространственное развитие всего региона.

В связи с этим возрастает значимость мониторинга демографических процессов как важнейшего компонента информационного обеспечения процесса принятия управленческих решений.

Городские округа и муниципальные районы Алтайского края имеют различные показатели демографического развития, значительно отличаются по характеру и темпам изменения численности и структуры населения. Различия демографических потенциалов муниципальных образований края обуславливают неоднородность результатов реализации на их территориях приоритетных направлений социально-экономической политики. Поэтому исключительно важно обеспечить накопление и анализ информации, позволяющей выявить специфику демографического развития каждого отдельно взятого муниципального образования и разработать дифференцированные подходы к оптимизации демографической ситуации.

## **1.2. Сергиенко А. М. Бедность населения как проблема социально-экономического развития сельских муниципальных районов<sup>3</sup>**

Успехи экономического роста в 2000-х гг. и приоритетность борьбы с бедностью в политической повестке дня России с середины прошедшего десятилетия привели к заметным позитивным сдвигам в решении данной проблемы, кардинальному сокращению масштабов бедности (по данным государственной статистики до 11,2% в 2012 г.). Способствовать преодолению бедности россиян в перспективе ближайшего десятилетия должны результаты модернизации экономики, курс на которую установлен в «Концепции

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Однако, учитывая неравномерность процесса сокращения бедности и особенности социального расслоения в территориальном отношении, внимание ученых и политиков должно быть обращено на территории, концентрация бедности в которых заметно выше среднего по стране показателя.

К таким территориям относятся сельские муниципальные образования в регионах аграрной специализации, поскольку территориально бедность сконцентрирована именно в сельской местности, что не является российской особенностью, а вполне соответствует общемировым тенденциям социально-экономического развития. По данным статистики, распространенность бедности в российских селах в два раза выше, чем в городах. Так, еще в докризисный 2008 г. 41% малоимущих домохозяйств располагалось в сельской местности, тогда как удельный вес всех сельских домохозяйств составлял только 26,5% (для сравнения: бедность «поселилась» в 58,9% городских домохозяйствах, составляющих 73,5% всех российских домохозяйств).

Концентрация бедности в сельских муниципалитетах не безопасна, она влечет за собой падение трудовой и репродуктивной мотивации, распространение алкоголизма и других социальных девиаций, массовую миграцию активной части молодежи из села. Это не только подрывает основу модернизации сельской экономики и обеспечения продовольственной безопасности страны, что особенно немаловажно в условиях членства в ВТО, но и формирует реальные угрозы социального воспроизводства сельского социума<sup>4</sup>.

Для подтверждения этому приведем лишь два аргумента. Во-первых, социальная составляющая факторов инновационного развития агропромышленного ком-

плекса включает не только человеческий потенциал экономики отраслей производства и переработки сельхозпродукции, но и социальное благополучие работников АПК и членов их семей, а также сельских жителей в целом. И поскольку социальное благополучие во многом определяется материальным положением людей, доступностью для них различных социальных благ и услуг, сельскую бедность сегодня следует рассматривать как мощный ограничитель модернизации сельской экономики, инновационного развития АПК, а ее преодоление — как важнейшее условие такого развития.

Во-вторых, отметим, что вступление России во Всемирную торговую организацию вызвало очередную волну научных и политических дискуссий о его возможных социальных и экономических последствиях для аграрных регионов и сельского сообщества. В прошлое ушли дебаты о необходимости такого вступления, особенностью данного этапа является главным образом разговор о масштабах таких последствий и готовности к ним российского общества. И сельские муниципальные образования, аграрные регионы здесь становятся фокусом внимания как территории концентрации уже сложившихся и аккумуляции будущих социальных вызовов, одним из которых, безусловно, является бедность.

В настоящее время действия органов государственной власти в области социального развития села носят преимущественно несистемный характер, большинство действующих программ и мероприятий (микrokредитование, поддержка молодежи в получении жилья и др.) не направлены на целевую группу бедных, не сформированы эффективные механизмы взаимодействия властей, бизнес-сообщества и третьего сектора в решении проблем бедности, не построены эффективные социальные лифты массового преодоления

сельской бедности. Решение этих проблем сопряжено с изучением динамики бедности и экономической активности селян как основы ее формирования и преодоления, выявлением социальных групп с различным потенциалом преодоления бедности, а также с определением направлений социально-экономической политики для преодоления бедности этих групп. Это вызвало необходимость ответить на следующие вопросы. Каковы масштабы, глубина и динамика бедности на селе? Какова сегодня экономическая активность сельских жителей, кто из них имеет возможность преодолеть бедность, а кто рискует погрузиться в нее, и что на это влияет в первую очередь? Кто отличается в настоящее время материальным неблагополучием, но имеет задатки социальной базы модернизации экономического развития села? И, наконец, какие социально-экономические политики применяются и потребуются в перспективе для преодоления бедности этих групп?

Для ответа на данные вопросы обратимся к результатам исследований, проведенных НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики» и Институтом экономики и ОПП СО РАН в 2000-х гг. в сельских муниципальных образованиях в двух регионах аграрной специализации (Алтайском крае и Республике Алтай)<sup>5</sup>, отличающихся высокими показателями бедности (в 2011 г. 22,9% и 18,6%, соответственно, против 12,8% в России). Информационной основой исследования являются результаты проведенных в 2011 г. опросов 500 бедных жителей и 82 экспертов — руководителей региональных и муниципальных органов управления, общественных организаций и предприятий агропромышленного профиля в форме полуструктурированных и глубинных интервью.

Опрос сельских бедных осуществлен на основе целевой квотной выборки с выделением групп, различа-

ющихся демографическими показателями (пол, возраст) и местом проживания (регион, сельский район, сельское поселение). Респонденты проживают в 19-ти муниципальных районах (17 из них расположены в Алтайском крае и соответственно 2 — в Республике Алтай), различающихся географическим положением и уровнем периферийности (удаленности от городов края). Основные характеристики представлены в *таблице 1*.

Таб. 1. Социальные характеристики бедного сельского населения, %

<b>Характеристики</b>	<b>Все бедное население</b>	<b>Обездоленные</b>	<b>Средняя группа по бедности</b>	<b>Относительно бедные</b>
<i>Пол и возраст:</i>				
Женщины	53,8	54,5	54,0	53,4
Молодежь (до 29 лет)	21,4	9,1	15,7	29,7
Средний и старший трудоспособный возраст	50,2	65,2	53,0	43,6
Пенсионеры	28,4	25,8	31,3	26,7
<i>Образование:</i>				
Не имеющие среднего общего образования	22,2	37,9	24,7	15,7
Имеющие среднее и высшее профессиональное образование	40,4	24,3	32,8	51,3

<i>Основное занятие:</i>				
Работающие по найму	45,4	21,2	43,9	53,4
Безработные, не занятые	15,4	39,4	15,2	8,9
Самозанятые, в т.ч. в ЛПХ	6,6	10,6	5,0	6,8
<i>Семейное положение и наличие детей</i>				
Женатые/замужние	62,4	56,1	58,1	67,8
Детей на 100 семей	72	83	70	70

### **Масштабы, глубина, динамика и особенности проявления бедности сельского населения**

Под бедностью сельского населения нами понимается их социально-экономическое положение, характеризующееся низким уровнем обеспеченности денежными, имущественными, натуральными ресурсами, что не позволяет удовлетворить насущные жизненные потребности сельского жителя и его семьи.

Бедность на селе сегодня масштабна и укоренена. Уровень бедности, оцененный экспертами по материальному положению сельских семей, достигает 87% всех сельских жителей. Вместе с тем, масштабы обездоленности сравнительно невелики: только 13% опрошенных бедных *«денег иногда не хватает даже на питание»*. Основную массу бедных образуют, во-первых, средняя группа бедных, которым *«хватает средств на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей — нет»* (40% всех опрошенных) и, во-вторых, относительно бедные, кому *«денег хватает на питание, оплату коммунальных услуг, одежду и другие необходимые вещи, но покупка вещей длительного пользования (телевизора, холодильника и т.п.) является проблемой»* (47%).

Значительные различия в глубине бедности связаны с возрастом, регионом проживания и периферийностью сельского района. В частности, наиболее высокий уровень обездоленности среди представителей среднего и старшего трудоспособного возраста, напротив, более благополучна в своих оценках — молодежь, которая часто проживает с родителями.

***Для сельских жителей характерны высокий уровень и различные формы проявления социальной исключенности,*** лишений сельских бедных по качеству питания, обеспеченности одеждой и другими непродовольственными товарами и товарами длительного пользования, наличию и качества жилья, доступности образования и дошкольного воспитания, медицинских услуг. Всего, по оценкам экспертов, на селе проживает более 25% так называемых эксклюзантов — ограниченных в доступе к этим социальным благам. Так, рацион питания сельских бедных не соответствует установленным государством социальным нормативам: преобладает картофель и хлебопродукты, только более половины регулярно употребляют овощи и бахчевые, яйца, мясо и молокопродукты. Из-за нехватки средств каждая пятая семья сельских бедных не может потреблять в достаточном количестве даже самые дешевые продукты питания. Только в семьях 19% опрошенных не испытывают проблем питания. Значительны масштабы социальной исключенности по потреблению непродовольственных товаров: большинство сельских бедных беспокоят проблемы изношенности обуви и верхней одежды на холодное время года, а 5-6% — отсутствие таковых.

*Низкая обеспеченность и качество жилья* беспокоят 94% респондентов, крайне нуждаются в улучшении жилищных условий — 36%. Не имеют собственного жилья 16% сельских бедных. Требуется капремонт 37%

жилья, каждое четвертое — экстренного ремонта. В домах (квартирах) каждой четвертой бедной сельской семьи отсутствует водопровод, у 81% семей — центральная канализация. Крайне редкой является оборудованность жилья горячим водоснабжением и централизованным газоснабжением. Нами зафиксированы единичные случаи отсутствия электричества.

*Сокращение сети сельских медицинских учреждений, особенно в кардинальных масштабах со второй половины 2000-х, привело к формированию масштабной социальной исключенности сельских бедных от медицинского обслуживания в виде временной и материальной недоступности услуг врачей и медикаментов (36-41% респондентов), а также разных форм проявления территориальной недоступности медицинских услуг (17-30%).* Как следствие, здоровье становится мощным ограничителем в решении проблемы бедности и важным фактором ее формирования. Более половины сельских бедных имеют серьезные проблемы I со здоровьем, 12% — инвалидность, каждый третий — хроническое заболевание.

Достигла больших размеров *социальная исключенность сельских бедных в разных формах проявления недоступности образования их детей, прежде всего школьного в виде проблем обеспечения детей школьно-письменными принадлежностями и учебниками и оплаты их питания в школе.* Большинству семей сельских бедных, имеющих школьников, не хватает средств для получения их детьми высшего образования. Из-за отсутствия дошкольных учреждений на селе или мест в них, а также возможности одеть и обуть детей и оплачивать их пребывание в детских садах не посещают детские сады дети 46% бедных, имеющих дошкольников. Социальная исключенность дошкольного образования для детей из обездоленных семей достигает 77%.

*Безработица* также может рассматриваться как показатель исключенности. Уровень бедности среди сельских бедных в 2,5 раза выше по отношению к среднероссийским показателям на сельском рынке труда. Для большинства бедных типична долговременная безработица. В целом с несоблюдением конституционных гарантий в сфере труда и занятости столкнулось более 65% сельских бедных: это заниженная оплата труда, штрафы, ненормированный рабочий день без доплат, отказ в предоставлении отпуска и др.

*Жесткая экономия является распространенной формой социальных лишений сельских бедных.* Сельские бедные экономят на покупке одежды, обуви и других необходимых вещах и предметах повседневного пользования, не говоря уже об бытовой технике, мебели, отдыхе, ремонте жилья. Почти каждая четвертая семья респондентов вынуждена экономить на продуктах питания (и 35% обездоленных), а каждая пятая (и 41% обездоленных) — на лечении, что приводит к ухудшению здоровья, к губительным последствиям.

**В годы экономического роста**, как показали данные опроса всех категорий сельских жителей в 2008 г., **наблюдалось массовое сокращение бедности и рост материального благополучия**<sup>6</sup>. В 2008 г. к бедным, которым средств хватает только на скромное питание и оплату коммунальных услуг, и обездоленным себя отнесли только 16,9% (в т.ч. к последним — только 1,9%). По оценкам этих же респондентов, 8 лет назад доля бедных составляла 23%.

Данные опроса 2011 г. свидетельствуют о **преобладании негативных процессов в динамике материального положения сельских бедных семей как за последние десять лет, так и за период, совпадающий с глобальным экономическим кризисом.** За последние десять лет **наблюдались рост масштабов**

**обездоленности и сокращение относительного материального благополучия среди бедных:** в 2001 г. среди опрошенных бедных к обездоленным себя отнесли только 9,8%, что соответствует 35% роста масштабов обездоленности, за этот период практически не изменилась доля средней группы бедных, и произошло сокращение доли относительно бедных на 9,2%. За последние три года (к моменту опроса) положение семей около половины респондентов не изменилось, улучшение наблюдалось в каждом пятом случае, а ухудшилось положение по мнению 29,2% (причем о значительном ухудшении говорят более половины из них).

Глубина и динамика бедности отражается на социально-психологическом состоянии бедных селян. **Оценка бедным сельским населением своего настроения довольно пессимистична** в сравнении с полученными нами результатами в 2008 г. для всего сельского населения. **Среди бедных на селе только 15,4% «уверенных оптимистов»** (*«уверен в настоящем, с оптимизмом смотрю в будущее»*). Большинство опрошенных испытывают беспокойство, неуверенность в своем будущем и будущем своих детей; ощущают сильное напряжение, отсутствие какой-либо перспективы, находятся *«на грани нервного срыва»* 14,4% респондентов, и чуть больше (17,8%) среди бедных селян — равнодушных, испытывающих апатию ко всему. Наиболее неблагоприятные оценки настроения наблюдаются среди крайне бедных: здесь «уверенных оптимистов» в 2,3 раза меньше, чем среди остальных групп, а «напряженных» — почти в 4 раза больше. Пугающий пессимизм обездоленных, среди которых немало молодежи, свидетельствуют о необходимости коренных изменений в системе социальной поддержки сельских жителей и социального развития села в целом, создании эффективных механизмов преодоления бедности.

По оценкам экспертов, основными проблемами села, определяющими масштабы бедности, являются низкий уровень заработной платы, безработица, алкоголизм, миграция молодежи из села. В рейтинге наиболее значимых проблем — также жилищные и коммунальные проблемы, плохое здоровье и низкий уровень медицинского обслуживания. Одни и те же причины сельской бедности — независимо от пола, возраста, места проживания и др. — доминируют и в оценках населения: это низкая экономическая мотивация, пьянство, безработица, низкие стартовые возможности, низкоквалифицированная и малооплачиваемая работа и низкий уровень социальной поддержки государства.

#### **Экономическая активность как механизм преодоления бедности**

К основным экономическим действиям, которые предпринимали за три года до опроса 2011 г. сельские бедные, чтобы улучшить материальное положение своей семьи, относятся в первую очередь поиск основной работы (24,4% респондентов), дополнительная занятость (6,6%) и ее поиск (19,4%), расширение семейного крестьянского подворья (10,2%) — *рис. 1*. Получали безвозмездную помощь от родственников 8,8% респондентов. Закономерно, что крайне редкими среди сельских бедных являются попытки открыть собственное дело.

Существенных различий в экономических действиях представителей трудоспособного возраста нет, но молодежи больше свойственен поиск основной работы. Более 20% пенсионеров проявляли экономическую активность в разных формах. Обездоленные значительно чаще искали основную работу (37,9% против 21,7 и 22,9%), средняя группа бедных чаще обращалась к поиску подработок, а относительно бедные занимались развитием ЛПХ.

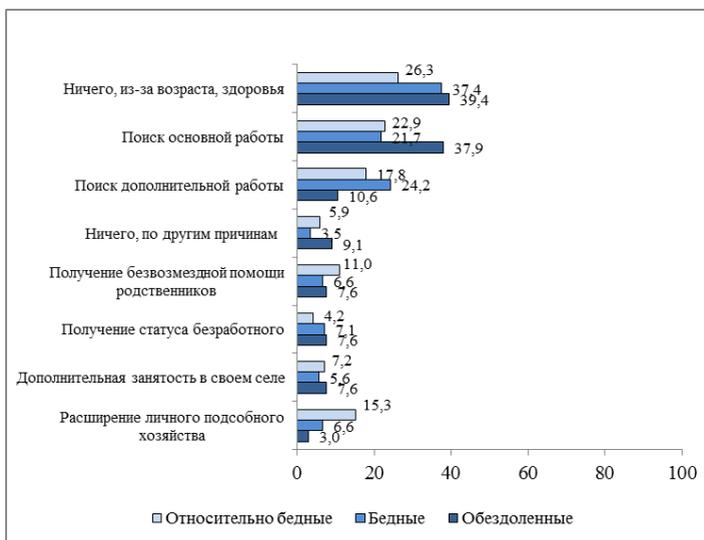


Рис. 1. Экономические действия сельских бедных по улучшению материального положения семьи, %

Каждый третий бедный сельский житель не предпринимал ничего из-за состояния возраста и здоровья или по другим причинам («все устраивает», уход за детьми и др. — 5,4%). Две наименее благополучные группы значительно отличаются от относительно бедных более низкой экономической мотивацией прежде всего в связи с возрастом и плохим состоянием здоровья (39,4 и 37,4% против 26,3%), а также в силу «удовлетворенности своим положением» (среди обездоленных таковых более 9%). Около половины обездоленных не только не предпринимала, но и не планирует предпринимать никаких усилий для улучшения своего материального положения; таковых заметно больше, чем среди «средняков» и почти в два раза больше, чем среди относительно бедных.

По оценкам экспертов — руководителей региональных и муниципальных органов управления, дирек-

торов предприятий и руководителей общественных организаций, основными стратегиями экономической активности сельских бедных в 2000-х гг., направленных на улучшение материального положения семьи, являются занятость семейным крестьянским хозяйством («... сельские жители развивают подсобное хозяйство. Так было всегда, это не только времена сегодняшние. ... Большого богатства не было, но люди могли прокормить себя и прокормить свою семью именно подсобным хозяйством») и заработки в городах и других населенных пунктах. Распространены также стратегии поиска и смены места основной работы, поиск дополнительной работы, батрачество на своих односельчан. Менее популярными являются повышение образования и квалификации, увеличение интенсивности и производительности труда.

Уровень экономической активности бедных, как правило, заметно ниже среднего для всех сельских жителей. Наиболее выигрышные стратегии активности с точки зрения выхода из бедности занимают сегодня квалифицированные работники с высшим и преимущественно средним профессиональным образованием, молодежь старше 25 лет и представители среднего трудоспособного возраста, жители крупных сел (чаще районных центров). Напротив, основными группами риска бедности являются длительно или постоянно безработные, сельчане с низким уровнем образования (часто без профессионального образования), пенсионеры, жители небольших периферийных сел, а также злоупотребляющие алкоголем.

Среди эффективных стратегий, приведших сельских бедных к улучшению материального положения семьи, выделяются интенсивная занятость в семейном крестьянском хозяйстве, основная и дополнительная занятость на экономически выгодных рабочих местах на селе, трудовая миграция (основная занятость или

подработка поездками в город или другой регион), повышение образования и квалификации. Эксперты отмечают в качестве наиболее эффективной стратегии открытие своего дела.

Миграция рассматривается сельскими бедными прежде всего как способ решения экономических проблем семьи. Среди причин потенциальной миграции лидируют отсутствие на селе рабочих мест, возможности улучшения материального положения, а также перспектив для рождения и социализации детей. Потенциал миграции сельских бедных значителен: 23% респондентов желают покинуть свое место жительства, оценивая имеющиеся возможности, большинство имеет конкретные планы. Основными группами потенциальных мигрантов являются молодежь (46%), безработные (39%), жители небольших поселений и периферийных районов.

#### **Динамика структуры доходов сельского бедного населения как результат экономической активности**

За годы реформ произошла трансформация структуры доходов сельского населения, что связано, с одной стороны, с изменениями в экономической активности, а с другой — с изменениями социально-экономической политики государства. В 1990-х гг. в процессе адаптации селян к сложным социально-экономическим условиям личное подсобное хозяйство (ЛПХ) играло ведущую роль, являлось основой их выживания. В начале 2000-х (по опросу 2002 г.) 83% респондентов назвали ЛПХ в качестве основного источника доходов.

***В 2011 г. в структуре доходов сельских бедных жителей оплата труда занимала одну из ведущих позиций*** (63% респондентов) — *рис. 2. За предыдущие десять лет, по оценкам этих опрошенных, произошло незначительное сокращение роли этого источника*

**доходов** (66,4% в 2001 г.). (Для сравнения: в докризисный 2008 г. зарплату получала такая же доля всех сельских жителей, но в 2002 г. — значительно больше (3/4 опрошенных), и эта доля практически не менялась с 1992 г.).

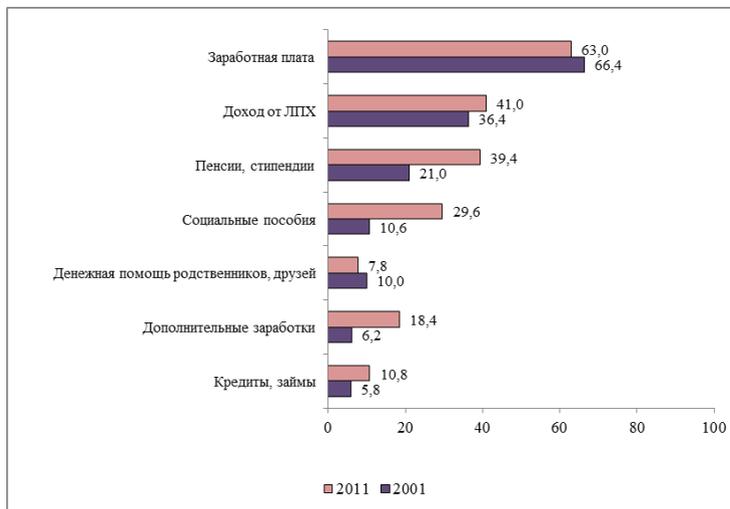


Рис. 2. Структура сельского населения по источникам доходов, % (по данным опроса населения в 2011 г.)

**Сохранилась значительная роль доходов от семейного подворья** (41% бедных селян). Даже в годы глобального финансового кризиса роль ЛПХ в производстве сельхозпродукции продолжала расти, прежде всего за счет увеличения товарности семейных хозяйств. При этом 37,2% опрошенных бедных сельских жителей имели доходы от ведения ЛПХ в 2008 г. (тогда они составляли половину всех сельских жителей) и почти столько же в начале десятилетия (36,4%).

**В 2000-х гг. существенно увеличилась доля получающих социальные трансферты.** И в начале нового десятилетия **социальные трансферты занимали**

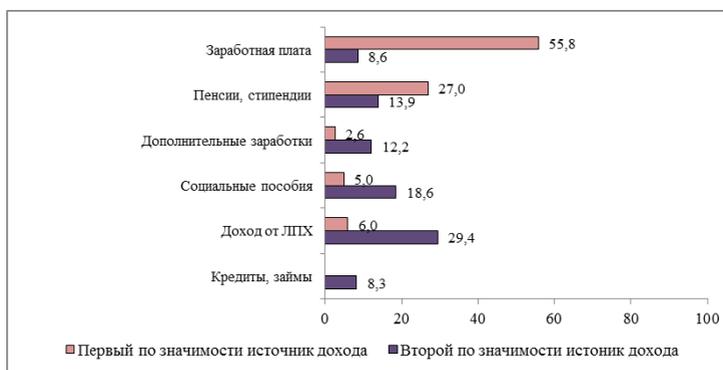
**лидирующую позицию: почти две трети (64,5%) бедных сельских жителей** получали пенсии, стипендии, различного рода пособия, в т.ч. почти 30% — социальные пособия и 5,8% — пособие по безработице. (Для сравнения: накануне кризиса, в 2008 г., доля бедных, получавших социальные трансферты, составляла чуть более половины, тогда как доля всех жителей села — чуть более трети. А в начале 2000-х доля «реципиентов» достигала чуть более 30%.)

**Роль дополнительных заработков в структуре доходов сельских бедных существенно выросла за рассматриваемое десятилетие:** в годы экономического роста в два раза больше стало получавших такой источник доходов (с 6,2% до 12,6%), а в 2011 г. доля таких увеличилась еще в полтора раза (18,4%). **Почти в два раза выросла роль такого источника доходов, как кредиты и займы (10,8%),** в начале прошедшего десятилетия доля тех респондентов, кто их получал, была равна 5,8%. **И по-прежнему значимыми для бедных селян являются социальные сети, однако их роль заметно снизилась в последние годы.** Только 7,8% респондентов использовали социальный капитал в виде помощи родственников и друзей, получения наследства, тогда как накануне кризиса каждый пятый сельский житель имел такой источник доходов.

Больше получателей денежной помощи от родных, родственников и друзей встречается среди обездоленных (13,6 против 8,1 и 5,9%), в этой группе также больше реципиентов пособия по безработице (7,6% против 6,1 и 5,1%) и социальных пособий (40,9% против 30,3 и 25,8%). Тогда как зарплату чаще получают более благополучные бедные, она является источником доходов большинства их представителей (61,1% средней группы и 71,2% относительно бедных против 39,4% обездоленных).

Среди относительно бедных почти на треть больше имеющих доходы от семейного подворья (48,7 против 31,8 и 34,8%).

К наиболее значимым (первой-второй значимости) источникам доходов сельские бедные относят в первую очередь заработную плату (64,4%), а также пенсии и стипендии (40,9%) — *рис. 3*. Доходы от ЛПХ они относят в большей мере к источникам второй значимости, хотя совокупный рейтинг этого источника достигает 43,6%. Заметную роль играют также дополнительные заработки (14,8%).



*Рис. 3. Значимость источников доходов для сельских бедных, %*

Сравнительно высоко сельские бедные оценили роль такого источника, как социальные пособия (по инвалидности, детские, для матерей-одиночек, малообеспеченных, жилищные субсидии и др.), их общий рейтинг, с преобладанием второй значимости, составил 23,6%. Причем пособие по безработице считают значимым источником только 5,1% респондентов, что заметно ниже рейтинга такого источника, как займы и кредиты (8,3%).

Это опровергает бытующее мнение о формировании массовых иждивенческих настроений и низкой трудовой мотивации среди сельских жителей из-за размеров данного пособия.

### **Основные факторы экономической активности**

Ведущими факторами роста экономической активности сельских бедняков являются экономическая мотивация, стабильность и уверенность в завтрашнем дне, основанные на благоприятной ситуации на рынке труда, увеличении заработной платы, социальных гарантиях и поддержке государства. Многое зависит также и от социально-экономических характеристик сельского бедного: возраста и здоровья, социального капитала, образования и квалификации, личностных характеристик (трудолюбия, ответственности и др.).

*Главным стимулом экономической активности сельских бедных является, по мнению экспертов, увеличение оплаты труда.* Стимулируют также льготы на приобретение скота, кормов и дров, помощь в обучении в вузах детей работников, в улучшении их жилищных условий. Позитивно воздействуют и такие внешние стимулы, как повышение доступности кредитов на ведение личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств, потребительских кредитов, создание рабочих мест, возрождение коллективных хозяйств и развитие социальной сферы, повышение закупочных цен на сельхозпродукцию. На предприятии хорошими стимулами, по мнению директоров предприятий, могут стать денежные премии, улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия).

Директоров сельских предприятий не устраивает в работниках, среди которых значительную часть составляют бедные, в первую очередь равнодушие, недисциплинированность и пьянство. Среди санкций наиболее

эффективными они считают увольнение недисциплинированных работников, реже — лишение премий и наказание работников за хищение имущества предприятия и небрежное отношение к нему. Руководители общественных организаций особое внимание обратили на такие анти-стимулы, как бюрократия, взяточничество, коррупция, воровство.

### **Типология сельских бедных по социально-экономическому положению и активности**

Для построения типологии использовано три основания: *1) глубина бедности*: по материальному положению сельских жителей выделяются обездоленные, средняя группа бедных и относительно бедные; *2) уровень социально-экономической активности и мотивации*: выделяются пассивные, малоактивные (умеренно активные) и активные; *3) конструктивность и инновационность социально-экономических действий*: выделяются бедные с конструктивными, деструктивными и смешанными стратегиями активности, оказывающими неоднозначное влияние на сельское сообщество, а также с традиционными и инновационными стратегиями. По результатам факторного и кластерного анализа выделено 6 устойчивых типобразующих кластеров.

*I тип — Самый низкий уровень бедности и высокий уровень социально-экономической активности с традиционными и инновационными элементами* (6,2% респондентов). Особенностью данного типа является *преобладание наемных работников младшего и среднего трудоспособного возраста с самым высоким образованием* в сравнении с другими типами. Здесь чаще можно встретить молодежь, людей с высшим образованием и почти нет тех, кто не получил хотя бы среднее образование.

Подавляющее большинство представителей данного типа проживает в малых и средних селах, в удаленных от городов районах. Кроме того, у этого типа в большей мере *женское лицо*.

Материальное положение семей в этом типе одно из наиболее благополучных: *почти нет обездоленных и большинство (61%) относительно бедных*. Здесь также чуть больше представлена *средняя группа бедных* в сравнении со всем массивом опрошенных. Основным источником доходов является *заработная плата (74%)*, получаемая главным образом в таких видах деятельности, как транспорт и услуги связи, образовательные услуги. Вторые по значимости источники доходов — ЛПХ и дополнительная занятость.

Большинство представителей данного типа используют различные виды поиска основной и дополнительной работы, выезжали на заработки в другие села, города и регионы, меняли работу на более оплачиваемую. В большинстве случаев данная категория бедных не сталкивается с задержками зарплаты, но если это происходит, они активно ищут дополнительную работу. Те, кто в свое время оказался в ситуации безработицы, получали соответствующий статус и делали попытку открыть свое дело.

Здесь сконцентрированы представители с *потенциалом миграционной активности значительно выше среднего*: только 65% не желают уезжать из села, остальные настроены на отъезд, но подавляющая их масса не имеет для этого возможности.

**II тип — Относительная бедность и сравнительно высокий уровень традиционной (неинновационной) социально-экономической активности** (28,6% сельских бедных). Этот тип наполнен в равной степени как мужчинами, так и женщинами, проживающими главным образом *в крупных селах* с численно-

стью более 2 тыс. чел., периферийных, удаленных от городов *районах*. Данный тип образован в основном представителями среднего и старшего трудоспособного возраста, а также почти на 30% его образует молодежь.

По материальному положению семьи этот тип, также как и первый, — один из наиболее благополучных: *самая высокая доля (64%) относительно бедных* (при среднем значении, равном 47%) и только 5% *обездоленных*. Зарплата является основным источником доходов, кроме того в качестве второго источника в основном используются доходы от ЛПХ (37%).

Особенностью данного типа по статусу занятости является то, что он концентрирует *самую высокую долю наемных работников (83%)*. Здесь проживают сельские жители *с самым высоким уровнем начального и главным образом среднего профессионального образования* (всего более 60%). Представители данного типа *используют различные традиционные формы экономической активности* для улучшения своего материального положения, в т.ч. дополнительную занятость, расширение семейного крестьянского хозяйства, получение помощи от родственников. При потере работы ищут любую подходящую работу, хотя такие случаи не являются массовыми. Однако они имеют невысокую социально-политическую активность на рынке труда, впрочем, характерную для села в целом: при задержках зарплаты подавляющее большинство из них ничего не предпринимает, но *каждый пятый добивается выплаты*.

В результате формирования относительно устойчивого социально-экономического положения представители данного типа имеют *сравнительно низкий миграционный потенциал*, 72% не намерены куда-либо уезжать.

**III тип — Средний уровень бедности и низкий уровень социально-экономической активности.**  
Это *самый наполненный тип*, сюда входит 43% общей

совокупности респондентов. Особенностью данного типа является то, что он образован в основном *пенсионерами (56%)* и представителями трудоспособного возраста (28% наемных работников), часто *имеющими проблемы со здоровьем*. Соответственно в этот тип вошли в основном *люди с самым низким уровнем образования* в сравнении с другими типами: более половины имеют среднее образование или ниже среднего (35% последних), есть люди с начальным образованием и вовсе без него. Здесь больше проживающих в больших селах (около 80%). У этого типа также, как и у первого, преимущественно *женское лицо*.

По материальному положению семьи в этом типе чуть больше представлена *средняя группа бедных* в сравнении со всем массивом опрошенных: 47% против 40%. Основными источниками доходов являются в основном *пенсия (52%)*, а также зарплата (38%). Вторые по значимости источники доходов — ЛПХ и социальные пособия. Большинство представителей данного типа *ничего не предпринимают для повышения материального положения семьи из-за возраста или здоровья*, при задержках зарплаты занимают денежные средства в долг у друзей или родственников.

Здесь сконцентрированы представители *самого низкого уровня потенциальной миграционной активности*: 84% не желают уезжать из села.

**IV тип — Уровень бедности и социально-экономической активности ниже среднего** (12,2% опрошенных). Этот тип также образуют в основном *женщины*, но с *более высоким уровнем образования* в сравнении с третьим типом: более 50% имеют начальное или среднее профессиональное образование. Здесь меньше проживающих в больших селах (72%). В данном типе — *самая высокая доля молодежи (33%)* и менее 5% пенсионеров.

Материальное положение семей в этом типе хуже среднего уровня. Здесь можно встретить *больше обездоленных*: 18% против 13% в сравнении со всем массивом опрошенных бедных и меньше относительно бедных. Основными источниками доходов являются *зарплата* (64%) в основном в сельском хозяйстве, а также в строительстве, торговле и в сфере муниципального управления. Вторые по значимости источники доходов — также, как и в предыдущем типе, социальные пособия и доходы от ЛПХ. Специфика данного типа проявляется в преобладании *безработных* (43%), а также *наемных работников* (39%) с *низкой мотивацией и пассивным поведением*, не предпринимающих каких-либо действий из-за отсутствия возможности или нежелания что-либо изменить. При задержках зарплаты занятые обращаются за безвозмездной помощью к родственникам и друзьям. Безработные получают соответствующий статус, но большинство из них не ищет работу, объясняя это *уходом за ребенком* (в семьях представителей этого типа проживает *больше всего детей*: 116 на 100 семей), состоянием здоровья, многим «мешает» *алкоголизм*.

Потенциальная миграционная активность — одна из самых низких, вторая после третьего типа: 75% не намерены уезжать, 18% не имеют для этого возможности.

***V тип — Уровень бедности ниже среднего и крайне низкая социально-экономическая активность.*** Это *самый немногочисленный тип*: всего 3,8% респондентов. Спецификой является то, что этот тип с *самой высокой долей людей среднего и старшего трудоспособного возраста* (84%) с небольшим преобладанием мужчин. Здесь сосредоточены сельские бедные с *самым низким уровнем профессионального образования*: 65% не имеют такового, только 5% сельских жителей с высшим образованием.

Представители этого типа проживают в подавляющем большинстве случаев в периферийных районах, крупных селах.

Главным образом здесь сконцентрированы *безработные* (84%), остальные *работают по найму* преимущественно в сельском хозяйстве (44% против 16% в целом по всем сельским бедным). Среди безработных *почти никто не ищет работу*, объясняя это отсутствием вакантных рабочих мест в их селе, но только десятая часть оформила статус безработного. Занятые этого типа в период задержек с выплатой расходуют имеющиеся сбережения, живут за счет ЛПХ или занимают деньги у родственников и друзей. Разовые подработки были за последние три года у каждого пятого представителя этого типа, только десятая часть занимается развитием ЛПХ.

По материальному положению семьи здесь *превалирует средняя группа бедных*, но *обездоленных значительно больше среднего уровня* по всем опрошенным (21% против 13,2%). Доходы формируются за счет заработной платы (около 60% указало ее в качестве первого или второго по значимости источника), пенсии и различных пособий (более 50% случаев) каких-либо подработок (более 20%). Для каждого четвертого-пятого представителя данного типа пособие по безработице выступает в качестве основного источника доходов.

Сложившаяся неблагоприятная социально-экономическая ситуация, отсутствие рабочих мест и перспектив трудоустройства формирует, с одной стороны, *высокий уровень деструктивного поведения* (каждый четвертый отмечает пьянство и алкоголизм как серьезную проблему, ухудшающую материальное положение семьи), а с другой стороны — *один из самых высоких уровней миграционного потенциала*: треть сельских бедных этого типа имеют желание покинуть свое село и конкретные планы на отъезд уже есть у каждого пятого.

*VI тип — Самый высокий уровень бедности при вынужденно низкой социально-экономической активности с использованием традиционных и инновационных форм поиска работы* (6,2% сельских бедных). Особенностью является то, что этот тип образуют только безработные, главным образом мужчины (77%) при том, что в целом среди сельских бедных, как и среди всего сельского населения, заметно преобладают женщины. Представители этого типа проживают в основном в средних и крупных селах. Кроме неурбанизированных районов здесь самая высокая доля сосредоточения мест проживания в *урбанизированных районах* (36%). Данный тип — самый молодой по возрасту: здесь нет пенсионеров и одна из самых высоких долей молодежи (32%). Большинство имеет профессиональное образование, причем доля сельских жителей с высшим образованием достаточно велика (19%).

Материальное положение семей представителей этого типа — самое неблагоприятное. Здесь сконцентрировано *больше всего обездоленных* (их 42% при 13% в среднем по всему массиву респондентов) и *меньше всего относительно бедных* (26%). Доходы формируются за счет различных источников: это и зарплата кого-либо из членов семьи, и подработки, и социальные пособия; причем пособие по безработице не играет заметной роли. Поиск основной работы и временных подработок представителей данного типа не ограничивается традиционными формами экономической активности: большинство ищет любую подходящую работу, а не только работу по специальности (в основном они были заняты на строительных и сельскохозяйственных работах), каждый пятый уезжает на подработки в другие населенные пункты и регионы.

Как следствие сложившегося неблагоприятного социально-экономического положения и отсутствия

работы, в данном типе *в наибольшей мере распространены пьянство и алкоголизм*; более трети рассматривает теперь эту проблему и как основное препятствие для улучшения материального положения. Большинство видят выход в переезде и в основном уже имеют конкретные планы отъезда, здесь *самый высокий уровень миграционного настроения*.

Как видим, выделенные типы наполнены социальными группами сельских бедных, значительно различающиеся по социально-экономическому положению и активности, что позволяет использовать типологию для разработки политики преодоления бедности на селе.

### Социально-экономическая политика по преодолению бедности

Сельское население сравнительно низко оценило действия государства и органов местного самоуправления по улучшению их социально-экономического положения, наиболее низкие оценки получены по решению материальных и жилищных проблем, проблем безработицы, что отчасти вызвано низким уровнем информированности о проводимых мероприятиях, а также недостаточной эффективностью и масштабно-стью реализуемых действий (рис. 4).

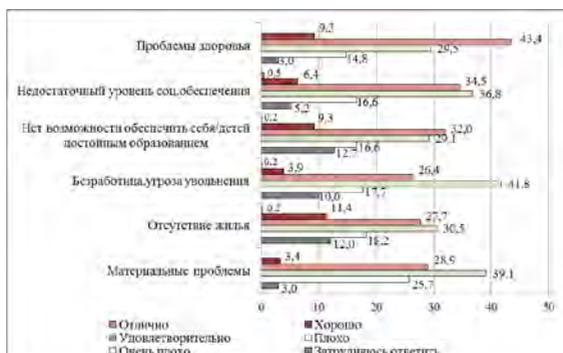


Рис. 4. Оценка бедными сельскими жителями действий государства по решению проблем своей жизни, % (по данным опроса 2011 г.)

Экспертные оценки эффективности государственной и муниципальной политики по борьбе с сельской бедностью также низки, особенно это касается действий местных органов: федеральная и региональная (субъекта федерации) политики — по 2,9 балла из пяти возможных, политика местного самоуправления — 2,5 балла по результатам опроса региональных и муниципальных органов власти. Руководители агропромышленных предприятий и общественных организаций села еще более критично оценили эффективность государственной и муниципальной политики по борьбе с бедностью: федеральная и региональная политики — 1,8-2 балла, политика местного самоуправления — 1,7-1,9 балла.

К наиболее эффективно реализуемым мерам по преодолению бедности на селе относятся организация общественных работ и временной занятости, содействие трудоустройству, предпринимательству и samozанятости. Наибольшую помощь сельским бедным, по мнению экспертов, оказывают такие организации, как государственная служба занятости, государственные органы социальной поддержки населения, органы местного самоуправления; по мнению же самих сельских жителей, среди субъектов социальной поддержки наибольшую роль играют социальные сети, далее в рейтинге субъектов социальной поддержки по обращаемости идут государственные службы занятости и социального обеспечения, а затем работодатели. На момент опроса почти треть сельских бедняков не пользовалась какими-либо мерами социальной поддержки, регулярно обращалась в органы социальной защиты населения менее 10% респондентов.

Более трети обездоленных перестали обращаться в органы социальной защиты населения, для каждого десятого из них предоставляемая помощь оказалась недостаточной для решения проблемы, что свидетельствует о недостаточной эффективности деятельности данных служб.

Региональными экспертами подчеркивалась необходимость более высокой оплаты труда, создания рабочих мест и обеспечения молодежи жильем (*«нет возможности привлекать молодых, потому что жилья нет, его никто не строит»; «нет мотивации не только из-за диспаритета цен, но и диспаритета в заработных платах. Сельский труд ведь — каторжный труд, это тяжелый труд, и платить гроши и ждать результата, что человек будет с радостью идти на работу и с радостью возвращаться — утопия»* (представитель законодательного органа региона). *«Для молодежи самое главное — это жилье и, безусловно, работа. И в этих направлениях в Алтайском крае идет развитие программ... В частности, это «Жилье — молодежи села», программа работает. И создаются через службу занятости рабочие места. Эти два направления достаточно эффективны... при социальной ответственности самого молодого человека и при профессиональных навыках и желании работать»* (руководитель органа социальной защиты региона).

Решению проблем бедности сельского населения способствует реализация дифференцированных политик с учетом особенностей социально-экономического положения и активности различных социальных групп сельских бедных. В основе разработки таких политик могут лежать представленные нами выше результаты типологического анализа бедных сельских жителей по указанным характеристикам.

Так, экономическое стимулирование в материальном отношении представителей первых *двух сравнительно благополучных типов*, охватывающих около 35% сельских бедных и отличающихся использованием различных по конструктивности и инновационности стратегий активности, будет формировать «точки роста» такой активности как основы преодоления бедности. По отношению к данным категориям бедных наиболее уместно создавать стимулы для открытия своего дела (через механизмы кредитования, страхования урожая, госзаказа на сельхозпродукцию, грантовой поддержки и др.) в области сельского хозяйства и сельхозпереработки, сельского туризма и других инфраструктурообразующих видах деятельности. *Третий тип* (43% респондентов) со средним уровнем бедности и низким уровнем социально-экономической активности, наполненный сельскими пенсионерами и людьми с проблемами здоровья, требует больше внимания в таких традиционных направлениях политики, как социальное и пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание.

Наиболее неблагоприятные характеристики социально-экономического положения и активности и наиболее высокий потенциал миграции имеют 10% сельских бедных (*последние два типа*). К ним прилегают и представители *четвертого типа* (12% опрошенных) с уровнем бедности и социально-экономической активностью ниже среднего, где так же, как и в шестом типе, много молодежи, но с низкой трудовой мотивацией и не нацеленной на отъезд из села. Ключевым направлением решения проблем этих 22% бедных могут стать активные политики занятости, поддержка малого бизнеса, инновационных (в т.ч. дистанционных) форм экономической деятельности, в первую очередь в сельском хозяйстве и

сельхозпереработке как системообразующих для социально-экономического развития сельских муниципальных образований. Кроме того, важнейшим направлением социальной политики государства и органов местного самоуправления здесь должна стать массированная (а «не крошечно-точечная», по словам экспертов) социальная поддержка молодежи и молодых семей в области обеспечения жильем, их детей — детским садами, поскольку серьезным ограничителем для такой молодежи является создание семьи и рождение детей. Решение проблем сельской молодежи должно являться комплексным, включать все стороны жизнедеятельности, в том числе культурно-досуговую сферу.

### **Заключение**

Таким образом, анализ процессов формирования и преодоления бедности сельского населения в рассматриваемых российских регионах аграрной специализации позволяет сделать вывод о своеобразии проявления трендов бедности в сельских муниципальных образованиях. С одной стороны, наблюдалось значительное сокращение масштабов сельской бедности в годы экономического роста и некоторое ухудшение ситуации в годы глобального финансового кризиса, а с другой — в 2000-х гг. налицо процессы углубления бедности среди сельских жителей с наиболее неблагополучным материальным положением, роста безработности, следствием чего является неблагополучное социально-психологическое самочувствие бедных.

В основе углубления бедности лежит низкая экономическая активность, причинами чего являются в первую очередь объективные процессы (сокращение рабочих мест, старение населения, плохое здоровье и др.), а также вызванное отчасти первыми падение моти-

вазии. Отражением снижения экономической активности сельских бедных в прошедшем десятилетии является изменение структуры их доходов: упала значимость оплаты труда, выросла роль социальных трансфертов, кредитов и займов. Лидирующие позиции сегодня занимают не только оплата труда и доходы от семейного подворья, но и пенсии, социальные пособия.

Более того, наблюдается масштабная зависимость сельских бедных от социальных трансфертов.

Эффективной основой преодоления сельской бедности может стать дифференцированная социально-экономическая политика с учетом особенностей социально-экономического положения и активности выделенных социальных групп сельских бедных. Особое внимание должно быть уделено поддержке сельского бизнеса и сельхозпроизводителей, молодежной политике, повышению доступности для сельских бедных важнейших социальных благ и услуг. Перспективным в условиях массового социального неблагополучия на селе, значительных масштабов сельской бедности в стране является стимулирование создания сельских территориальных кластеров с учетом стратегических направлений формирования устойчивого развития сельских территорий.

## Глава 2. Развитие непосредственной демократии на местном уровне

### 2.1. Ломова Н. Г. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении

Одним из базисных принципов, составляющих парадигму современного правового государства, выступает принцип народовластия, нашедший свое выражение в основных законах большинства развитых стран мира. Конституция РФ также признает народ единственным источником власти, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Также согласно части 1 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. При этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум, свободные выборы и целый ряд иных форм непосредственной демократии<sup>7</sup>.

Наиболее полная реализация принципа участия населения в управлении государством и соответственно повышенная роль институтов непосредственной демократии должна проявляться на уровне местного самоуправления, так как последнее, с одной стороны, затрагивает важнейшие жизненные интересы населения, а с другой — наиболее близко к нему. Между тем, как показывает практика, именно в правовом регулировании обозначенных форм демократии существует множество нерешенных проблем и противоречий<sup>8</sup>.

В настоящее время в условиях последовательного реформирования системы властных институтов в России растет внимание и к местному уровню власти, которому приходится брать на себя значительную часть существующих проблемных вопросов. С 1 января

2006 г. вступил в действие Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Закон N 131), обозначивший новую веху в развитии данного сегмента политической власти, а также в дальнейшем развитии форм практического участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации провозгласила носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ. Свою власть он реализует непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления<sup>9</sup>.

Анализируя внешние проявления реализации населением права на местное самоуправление, можно выделить следующие формы участия населения в местном самоуправлении:

- 1) местный референдум;
- 2) опрос граждан, плебисцит;
- 3) местные выборы (речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права);
- 4) наказания избирателей;
- 5) отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления;
- 6) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 7) собрания, сходы, конференции граждан;
- 8) территориальное общественное самоуправление;
- 9) массовые акции (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.);
- 10) обращение в органы местного самоуправления;
- 11) правотворческая инициатива;

- 12) публичные слушания;
- 13) деятельность в представительных органах местного самоуправления;
- 14) иные формы<sup>10</sup>.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже в своем наименовании разделяет формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы его участия в осуществлении местного самоуправления. Муниципальные выборы, местный референдум, сходы граждан и отзыв выборных лиц местного самоуправления являются формами прямой демократии, они позволяют населению своим непосредственным волеизъявлением принимать властные решения, реализуя тем самым коллективное право на осуществление местного самоуправления. Однако наряду с этими институтами в арсенале муниципальной демократии имеются другие инструменты, позволяющие гражданам и их коллективам взаимодействовать с органами местного самоуправления, влиять на принятие этими органами правовых решений, реализовывать и защищать право на участие в осуществлении муниципальной власти. Эти дополнительные инструменты муниципальной демократии факультативны, если на практике они по какой-то причине не используются гражданами, то это не препятствует осуществлению органами и должностными лицами местного самоуправления своих полномочий. Однако их факультативность вовсе не означает второстепенность. Напротив, развитость механизмов, позволяющих гармонизировать отношения между муниципальной властью и гражданским обще-

ством, является одним из главных индикаторов совершенства модели местного самоуправления.

Необходимо констатировать, что самой природе самоуправления больше отвечают формы непосредственного народовластия, такие, как референдум, выборы, сходы.

Наиболее распространенный институт в системе народовластия — это выборы. Значение этого института состоит в том, что посредством выборов формируются представительные органы местного самоуправления и избираются выборные должностные лица местного самоуправления<sup>11</sup>.

Правовую основу муниципальных выборов составляют Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 г., Конституции, Уставы, а также законы субъектов РФ о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, уставы муниципальных образований.

Названные акты закрепляют принципы участия в выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, создания избирательных комиссий, составления списков избирателей, образования избирательных округов и участков, выдвижения и регистрации кандидатов, финансирования выборов, предвыборной агитации, голосования и подведения итогов выборов, а также некоторые другие.

В процессе участия в муниципальных выборах граждане Российской Федерации реализуют свои избирательные права — это конституционное право

граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией РФ, Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ.

За последние несколько лет в федеральном законодательстве появилось достаточно много существенных изменений, касающихся формирования органов местного самоуправления. В частности, главу муниципального образования могут избирать не только всенародно, но и на сессии представительного органа. Причем решают это исключительно депутаты при принятии устава муниципального образования, зачастую не учитывая мнения населения.

Вопрос выборности или назначение глав муниципальных образований далеко не праздный. После выбора демократического развития государства мы выбрали всех: от Президента РФ до депутатов сельсоветов. Постепенно находя причины то в пассивности избирателей, то в их правовой неграмотности, то в использовании грязных избирательных технологий и их влиянии на избирателя от выборов стали уходить. И в настоящий момент эти должности можно пересчитать по пальцам одной руки. С 2008 года от выборов начали понемногу уходить, что способствовало устранению граждан из избирательного процесса и как следствие от процесса управления.

В Алтайском крае сегодня нет ни одного главы города или муниципального района избираемого на прямых выборах. И такая ситуация сложилась не только в Алтайском крае.

До вступления в силу действующего ныне Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Алтайском крае было 3 района, которые не избирали глав сельсоветов, но при этом перед назначением в сельских поселениях проводились сходы граждан или конференции, на которых обсуждались все возможные кандидатуры.

При изучении аргументации сторонников назначения, в частности пионеров этого процесса — Первомайского района выяснилось, что преимущества выборов главы депутатами представительного органа они видят в том, что представительный орган формируется из глав и депутатов поселений, глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а глава администрации назначается по контракту. Следовательно, к власти приходят, по их мнению, профессионалы, а не случайные люди. Не надо приводить выборы, а значит налицо существенная экономия денежных средств.

Однако все эти плюсы не решают проблему повышения качества управления, а вот граждане в очередной раз устраняются от участия в принятии управленческих решений.

Все больше полномочий государство передает органам местного самоуправления. Известно, что местное самоуправление должно строиться на принципе прямой выборности.

Уход от выборов к назначению ведет к утрачиванию связей с населением. Выборный глава муниципального образования вынужден встречаться с населением, взаимодействовать с общественными организациями, иначе в следующий раз его просто никто не поддержит. При нынешнем же порядке формирования этих органов ему достаточно быть в контакте с депутатами. А депутаты, половина из которых являются главами сельских поселений, не претендуют на излишне тесные взаимоотношения.

Одной из форм народовластия, посредством которого осуществляется местное самоуправление, является территориальное общественное самоуправление<sup>12</sup>.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) является частью системы местного самоуправления и призвано обеспечить поддержку инициативы населения в решении вопросов социально-экономического развития соответствующей территории муниципального образования<sup>13</sup>.

В сфере ТОС много дискуссионных вопросов, однако законодатели не оставили пространства для дискуссий относительно определения территориального общественного самоуправления, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и ответственного осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Из этого определения следует весьма существенный признак ТОС как деятельности, сфера компетенции которой ограничена вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Самоорганизация граждан — это не просто требование законодательства. Это объективная потребность людей, которые вынуждены искать способы решения в первую очередь своих бытовых проблем на той территории, где они проживают.

Масштаб, формы участия граждан в местной жизни могут быть самыми разнообразными. Чаще всего самоорганизация граждан происходит на конкретной территории и вокруг локальных проблем.

Сам по себе процесс самоорганизации жителей не требует выдачи разрешения на деятельность их объединений, помещения, средств. При этом органы местного самоуправления, вовлекая жителей в свою работу, получают некоторые преимущества. Например, жители, получившие возможность приобщиться к такой работе, более активно и полно участвуют в процессе самоуправления; граждане начинают лучше понимать сложность проблем, с которыми сталкиваются в своей деятельности органы местного самоуправления; участие населения создает хорошие условия для роста новых общественных лидеров.

В тоже время можно с сожалением констатировать, что пассивность населения, его нежелание и неумение участвовать в решении проблем своего места проживания является сегодня одной из серьезнейших проблем.

Главные факторы пассивности, по мнению экспертов:

- недостаток у граждан правовых знаний;
- недоверие жителей к органам местного самоуправления, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения;
- недостаток в муниципалитетах необходимых материально-финансовых ресурсов. И это лишает возможности муниципалитеты поддерживать в полной мере и развивать общественно полезные инициативы.

Территория, на которой осуществляется самоорганизация граждан, может варьироваться от столь малой, как подъезд, до такой значительной, как район города. Статья 27 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ выделяет различные уровни осуществления территориального общественного самоуправления:

- подъезд многоквартирного дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- какие-то иные территории проживания граждан.

Соответственно, формой самоорганизации жителей будут «совет дома» (домком), «совет микрорайона», «совет территориального общественного самоуправления». Органы управления могут называться по-разному и иметь разные организационные формы: комитет микрорайона, квартирный комитет, уличные комитеты и так далее.

Естественный и совершенно необходимый уровень самоорганизации Совет Подъезда или Уличный комитет. Такую точку зрения разделяют многие практики в разных городах России. Объединение жителей на уровне подъезда или улицы органично связано с взаимопомощью и взаимодействием соседей. Интересы таких организаций сосредоточены, в первую очередь, на вопросах безопасности, социального климата и добрососедских отношений более, чем на вопросах содержания жилищного фонда или же управления им. Уже на микроуровне начинают отрабатываться механизмы взаимодействия между соседями, жителями и людьми, обслуживающими конкретную инфраструктуру (уборщиками, электриками, почтальонами и т.д.). Люди сами решают, каким образом поддерживать чистоту, ремонт

тировать подъезды. Причем занимаются этим вопросы люди, как правило, достаточно солидного возраста, живущие в домах с момента заселения. Это объяснимо, потому что именно они своими руками благоустраивали территорию, сажали деревья, цветы, а теперь стремятся это сохранить<sup>14</sup>.

Организация уровня домкома уже претендует на активное участие жителей в широком спектре вопросов не только социального климата, но и контроля за содержанием дома, обеспечением жителей различными жилищными и коммунальными услугами, организацией дворового пространства. Советы микрорайонов, уличные комитеты, Советы территориального общественного самоуправления берут на себя уже весьма широкий круг вопросов. Этот уровень самоорганизации является наиболее «интересным» для местной власти, наиболее перспективным для социального партнерства, поскольку организациям этого уровня уже по силам действительно брать на себя решение ряда муниципальных задач.

Бытует точка зрения, что это становится полем наиболее острых конфликтов между муниципальной властью и организациями ТОС, но на практике мы можем сказать, что в Барнауле большинство ТОСов появились при непосредственном участии органов местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление в г. Барнауле имеет почти полувековую историю и прошло долгий и непростой путь развития. В 1971 году по решению партийных органов были определены микрорайоны в городе для организации работы с населением, закреплены за ними трудовые коллективы, а к концу 80-х годов в районе уже существовали многочисленные общественные формирования жителей и трудящихся, такие как: координационные советы, советы

директоров, советы общественности опорных пунктов охраны порядка и другие. Зачастую эти общественные формирования состояли из людей, не проживающих в микрорайонах, слабо знающих проблемы жилых микрорайонов, не заинтересованных в результатах своего общественного труда. Они в большинстве своем были организованы волей руководящих инстанций, а не инициативой населения и, что особенно важно, они не имели экономической основы.

Так, например, в июле 1989 года на сессии исполкома Железнодорожного района г. Барнаула был поставлен вопрос о новых подходах к решению насущных проблем жителей. А проблем было немало. Было решено, что важнейшим звеном, которое позволит гармонично сбалансировать интересы жителей, жилищных и коммунальных служб, может стать самоуправление в лице советов микрорайонов, избираемых на собрании жителей.

Это было вызвано тем, что депутаты районного, городского и краевого Советов Червоного микрорайона, объединившись в депутатскую группу под руководством Лякишевой В.Г., выступили с инициативой создания совета самоуправления и получили поддержку исполнительного комитета.

Так, практически одновременно в Червоном и Петровском микрорайонах было положено начало формированию территориального общественного самоуправления.

2 августа 1989 года состоялось собрание представителей от домов и организаций Петровского микрорайона, на котором был выбран общественный Совет самоуправления Петровского микрорайона в количестве 9 человек. Председателем избран Худяков Григорий Иванович.

А 4 октября этого же года состоялась конференция жителей в Червонном микрорайоне, на которой был избран первый совет самоуправления микрорайона во главе с Винокуровым М.А.

Принятие в 1990 году Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» стало началом формирования законодательной базы для образования в районе и городе органов территориального общественного самоуправления.

18 апреля 1991 года создан Матросовский Совет самоуправления, председателем которого была избрана Бжицких В.И., где она проработала 12 лет.

В 1996 году под руководством Зубковой Л. К. был организован Комитет ТОСН Стахановского микрорайона.

В 2000 году создан Совет территориального общественного самоуправления Красноармейского микрорайона, первым председателем был избран Ельчищев Е.А.

27 сентября 2004 году образован Совет ТОСН Локомотивного микрорайона, председателем избрана Бжицких В.И.<sup>22</sup> июня текущего года состоялась учредительная конференция по образованию Привокзального микрорайона<sup>15</sup>.

Возникает вопрос «Зачем локальные организации нужны органам власти и жителям?»:

Во-первых, возникает гражданская ответственность за свою территорию, вместо существовавшей ранее зависимости;

Во-вторых, жители обнаруживают принципиально новые для себя сферы деятельности. Они как бы «примегают» на себя новые гражданские роли.

При возникновении новых отношений снижается беззащитность и зависимость жителей от власти, улучшаются навыки сотрудничества и кооперации, увеличивается чувство ответственности и солидарности.

Определенные преимущества получают и органы местного самоуправления, когда они вовлекают граждан в свою работу, давая им полномочия.

Зачастую эти общественные формирования состояли из людей, не проживающих в микрорайонах, слабо знающих проблемы жилых микрорайонов, не заинтересованных в результатах своего общественного труда. Они в большинстве своем были организованы волей руководящих инстанций, а не инициативой населения и, что особенно важно, они не имели экономической основы.

Проведенные опросы и социологические исследования показывают, что жители Барнаула, в целом положительно оценивая работу территориальных общественных самоуправлений, предлагают, чтобы в своей деятельности советы ТОС сосредоточили внимание на следующих направлениях:

- более 60% считают, что самое главное — защита прав жителей микрорайона и работа с детьми и подростками;
- 57,6%; — на первое место выводят благоустройство территории;
- 46,4% считают, что ТОСы должны заниматься в основном организацией досуга молодежи;
- около 40% обращают внимание на помощь одиноким пенсионерам, инвалидам, многодетным семьям;
- и 32,6% — на контроль за подготовкой к зиме коммунальных служб.

Безусловно, все эти вопросы требуют внимания органов ТОС. Но далеко не все при большом желании, можно подать в таком «розовом свете». Даже через 20 лет после начала серьезных изменений в нашей стране, люди не верят, что их голос для кого-то важен, удивляются тому, что они сами могут создать свою организацию, «имеют право» на участие в местном само-

управлении и сталкиваются со следующими трудностями: отсутствие демократических навыков: нет навыков самовыражения, выслушивания других, разрешения конфликтов; трудности при взятии на себя ответственности; нехватка настойчивости и времени; неуверенность в роли гражданского общества. Депутаты и, особенно, местные чиновники испытывают те же трудности, что и местные жители, плюс собственные, специфические трудности (как официальные лица): недоверие гражданским инициативам. Они не знают, как воспринимать гражданские инициативы и как сотрудничать с организациями жителей. Тем не менее, идет формирование нормальных партнерских отношений между жителями (и создаваемыми ими организациями) и лицами, принимающими решения.

Одна из основных проблем, с которой на практике сталкиваются местные лидеры и представители структур местного самоуправления, - непонимание гражданами своей роли не только как «потребителя» тех или иных городских услуг, но и как активного создателя среды, социального климата и системы взаимодействия с властью, непонимание своих новых возможностей.

К указанному выше добавляется нехватка ресурсов и неготовность российского бизнеса вкладывать средства в партнерские проекты, в поддержку инициатив жителей. Лишь в немногих муниципалитетах края выделяют средства на эти цели. Проанализировав проблемы участия жителей в ТОС, можно сформулировать типичные черты территориального общественного самоуправления: возникает только там, где есть инициатива граждан; отличается многообразием своих уровней (от подъезда до микрорайона или села); может существовать долгое время или исчезать, когда результат достигнут; может иметь или не иметь статус юридического лица и соответствующую атрибутику — название,

устав, руководящий орган; может брать на себя несколько полномочий по решению вопросов местного значения, либо выполнять лишь одну функцию.

В городе Барнауле территориальное общественное самоуправление формировалось постепенно. При этом оно стремилось использовать накопленный ранее опыт самоорганизации населения по месту жительства.

Основными направлениями деятельности советов территориальных общественных самоуправлений стали вопросы благоустройства территорий, профилактики правонарушений, организации культурно-массовой и спортивно-оздоровительной работы в микрорайонах, организация актов милосердия и благотворительности.

Но время диктует и новые формы самоорганизации граждан. Так за годы реформы жилищно-коммунального хозяйства появились товарищества собственников жилья.

Их возникновение вызвано активной приватизацией жилищного фонда, жилищным строительством на коммерческой основе и появлением множества собственников квартир и нежилых помещений, что привело к необходимости упорядочения процесса совместного управления домом, его эксплуатации всеми собственниками на основе новой формы их объединения в товарищество.

Давая определение понятию «товарищество собственников жилья», Жилищный кодекс Российской Федерации от 24 декабря 2004 года в статье 13 установил, что это, прежде всего, некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и распоряжения общим имуществом<sup>16</sup>.

Несмотря на то, что товарищество собственников жилья может стать самым эффективным способом управления многоквартирными домами и защиты прав собственников организации развивается эта форма крайне медленно. Хотя, по мнению управленцев, ТСЖ является способом управления, наиболее полно отвечающим интересам собственников помещений, позволяющим им активно участвовать в процессе управления своим домом, контролировать правильность расходования денежных средств, обеспечивать сохранность общего имущества, ощутить себя настоящим хозяином дома. Горожане также осознают преимущества создания ТСЖ в своих домах, но правовая неграмотность, отсутствие подготовленных кадров для работы в органах ТСЖ, хозяйственная самостоятельность пугают жителей.

Созданию и нормальному функционированию товарищества собственников жилья в определенной мере препятствует неравномерный уровень достатка собственников жилья и наличие в домах пустующих квартир или сдаваемых по договору их собственниками, проживающими в других местах. Это не дает возможности решать вопросы проведения дополнительных затрат на мероприятия по улучшению качества проживания (установка домофонов, объектовых счетчиков учета тепла).

Забота о доме, микрорайоне и жителях требует не только большого энтузиазма от лидеров товарищества собственников жилья, но и специальных знаний и навыков. Нужны знания в области законодательства, ведения бухгалтерского учета, экономики и финансов. В настоящее время таких знаний председателям правления ТСЖ не хватает. В основном это активные люди, выбранные из числа собственников жилья, не имеющих специального образования.

Им трудно самостоятельно грамотно оформить договор на работы, которые хотели бы выполнить по дому, рассчитать количество материалов и штат работников. В итоге собранные от жильцов денежные средства нередко используются неэффективно. В связи с этим остро стоит вопрос о подготовке специалистов для ТСЖ.

Основной проблемой в создании товарищества собственников жилья является низкая активность населения. В организации деятельности товарищества собственников жилья важную роль должен сыграть институт старших по домам, в обязанности которых будут входить ежедневный контроль за состоянием и сохранностью жилищного фонда, контроль за соблюдением жителями правил совместного проживания и пользования общим имуществом.

В дальнейшем старшие по домам, имея накопленный опыт работы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, пройдя определенное обучение, войдут в правление и смогут руководить этими ТСЖ.

Большую роль должна сыграть активная разъяснительная работа среди населения, регулярные статьи в газетах о деятельности товарищества, передачи в прямом эфире по местному телевидению и радио. Нужно проводить постоянную работу по воспитанию у каждого жителя чувства хозяина, ответственного за свою собственность. В обществе отсутствуют развитые традиции частного домовладения, осознание ответственности за состояние своего имущества. Многие еще не осознали, что реальным заказчиком услуг и основным субъектом жилищных отношений стали собственники. Это связано с тем, что у жителей нашей страны не было возможности вести активную деятельность в сфере ЖКХ. Все сводилось к регулярной оплате коммунальных услуг. Возможность приватизации

квартир не привела к фактическому изменению отношения к собственному положению. То есть за получением юридического статуса собственника не последовало автоматическое изменение социально-психологического статуса человека. Менталитет современных собственников жилья мало отличается от менталитета нанимателя, характеризуется пассивностью (раньше от мнения собственника ничего не зависело, да его никто никогда и не спрашивал) и безответственностью (психологически человек не чувствует себя ответственным за то, в чем не принимал участия).

Формирование менталитета собственника — процесс длительный и предполагающий существенные изменения в целом ряде внешних обстоятельств. Фактически эти обстоятельства начали меняться только после введение в действие нового Жилищного кодекса, который требует принятия большого числа решений и возлагает на собственников целый ряд новых обязательств. Их выполнение предполагает высокий уровень ответственности. Многие собственники оказались психологически не готовы к целому ряду обстоятельств, например: к принятию решений по управлению домом, несению бремени расходов по содержанию не только собственного жилья, но и общего имущества, и др.

Для успешного развития территориального общественного самоуправления на наш взгляд необходимо:

- принять ряд мер, способствующих укреплению финансовых основ МСУ, внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство, направленное на обеспечение сбалансированности местных бюджетов за счет увеличения числа налогов и повышения нормативной отчислений в местные бюджеты федеральных налогов;

- организовать системное и массовое обучение должностных лиц МСУ, в том числе направленное на обучение формам взаимодействия с муниципальной общественностью.

Есть определенные резервы и органов государственной власти субъектов РФ:

- необходимо разрабатывать соответствующие региональные программы, направленные на поддержку инициатив граждан;

- организовать методическую и методологическую поддержку органам МСУ по вовлечению населения в решение вопросов местного значения;

- проводить регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальных образованиях;

- способствовать распространению положительного опыта работы органов МСУ по развитию ТОС.

Федеральный закон следующим образом определяет территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Исходя из этого определения, можно сделать вывод, что территориальное общественное самоуправление — это своего рода "местное самоуправление", которое осуществляется посредством институтов непосредственной демократии (собрания, конференции граждан). Об этом свидетельствует ч. 2 комментируемой статьи, где говорится о формах осуществления ТОС.

Организация и деятельность территориального общественного самоуправления регулируется такими нормативными актами, как Конституция РФ, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации.

Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. На местном уровне нормативно закрепляются также цели и задачи осуществления ТОС.

Исходя из основной цели ТОС выполняет следующие задачи:

а) изучение социально-экономических потребностей населения, проживающего на соответствующей территории, подготовка и разработка предложений по их обеспечению;

б) осуществление общественного контроля за эксплуатацией и ремонтом жилищного фонда и благоустройством территорий, за торговым и бытовым обслуживанием населения, участие в организации и проведении работ по благоустройству территорий;

в) оказание помощи в создании жилищных товариществ (кондоминиумов) по эксплуатации жилищного фонда;

г) оказание содействия правоохранительным органам в охране правопорядка;

д) участие в оказании социальной помощи малоимущим гражданам;

е) участие в организации и проведении культурно-массовых и спортивных мероприятий, а также досуга проживающего населения;

ж) организация участия населения в решении вопросов местного значения на соответствующей территории;

з) участие в разработке предложений по развитию соответствующих территорий;

и) участие в организации работы с детьми, подростками, неблагополучными семьями.

Специфика деятельности ТОС состоит в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличие правотворческих полномочий. Для

территориального общественного самоуправления достаточно механизмов самоорганизации населения.

Территории, на которых действуют органы ТОС, устанавливаются представительным органом с учетом предложений граждан в интересах управляемости территорий исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности территорий.

ТОС является некоммерческой организацией. В настоящее время для некоммерческих организаций отсутствует единый порядок регистрации и действуют разные законы о порядке регистрации в зависимости от формы, в которой эти организации созданы. Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ предусмотрено, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

Одной из форм участия населения в местном самоуправлении являются публичные слушания. На федеральном уровне проведение публичных слушаний на уровне местного самоуправления закрепляется законом об общих принципах местного самоуправления № 131, в соответствии с которым публичные слушания могут проводиться либо представительным органом муниципального образования, либо главой муниципального образования<sup>17</sup>.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает перечень проектов муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению на слушаниях. К ним относятся проекты: устава муниципального образования и актов о внесении изменений и дополнений в

устав муниципального образования (кроме случаев, когда уставные изменения вносятся исключительно в целях приведения вопросов местного значения и полномочий по их осуществлению в соответствие с федеральным законодательством); бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении; планов и программ развития муниципального образования; правил землепользования и застройки; вопросы, связанные с преобразованием муниципального образования; проекты иных правовых актов, указанные в ст.28 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Вместе с тем, предметом публичных слушаний могут стать проекты иных муниципальных правовых актов, хотя и не названных в Законе, но в силу своей значимости требующих открытого обсуждения. В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений (далее — публичные слушания), с участием жителей поселений, городских округов проводятся в обязательном порядке<sup>18</sup>.

Инициатива проведения публичных слушаний принадлежит, соответственно, представительному органу муниципального образования и главе муниципального образования, а также населению. В последнем случае публичные слушания назначаются представительным органом муниципального образования.

В публицистике публичные слушания часто именуют институтом (формой) прямой демократии. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», публичные слушания — форма участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В любом варианте, публичные слушания рассматриваются в качестве средства развития местной демократии, способа привлечения граждан к обсуждению вопросов, находящихся в компетенции муниципальной власти. Проведение слушаний преследует цели обеспечения гласности при подготовке и принятии правовых документов, информирования населения о предполагаемых решениях органов местного самоуправления. Кроме того, слушания позволяют выявить общественное мнение по проектам муниципальных правовых актов, служат цели выработки предложений и рекомендаций граждан.

Все заинтересованные жители, представители органов местного самоуправления, органов государственной власти, общественных организаций вправе участвовать в обсуждении проекта муниципального правового акта на публичных слушаниях, представлять рабочей комиссии в письменной форме свои предложения и замечания по обсуждаемому проекту муниципального правового акта в порядке, определенном регламентом.

Как правило, общественное обсуждение проектов муниципальных правовых актов может проводиться в виде: выступлений на публичных слушаниях в порядке, установленном Положением о публичных слушаниях; внесения предложений в порядке индивидуальных или коллективных обращений; обсуждения на собраниях (конференциях) граждан; обсуждения в средствах массовой информации.

Анализ 17 положений о проведении публичных слушаний, принятых представительными органами муниципальных образований различных субъектов Российской Федерации показал, что все они похожи как братья близнецы. В них говорится, что жители должны уведомить представительный орган о своем участии в

слушаниях. Уведомление в обязательном порядке должно содержать фамилию, имя, отчество, дату рождения жителя города, данные о месте его жительства. На основании поступивших уведомлений составляется список участников публичных слушаний. Жители допускаются в помещение, являющееся местом проведения публичных слушаний, по предъявлению документа, удостоверяющего личность. Информация о времени, месте и теме слушаний обязательно публикуется в средствах массовой информации, на официальном сайте представительного органа муниципального образования. Сама процедура публичных слушаний состоит из нескольких последовательных действий: регистрация участников слушаний; открытие слушаний с оглашением обсуждаемой темы; разъяснение оснований и причин проведения слушаний; выступление докладчика; обсуждение доклада; выступление участников; принятие итогового документа слушаний; опубликование в СМИ заключения слушаний.

К особенностям практик публичных слушаний относится негласно сложившаяся традиция их проведения в утренние часы по будням в недостаточно оборудованных помещениях. При этом, несмотря на возмущение части участников, необходимостью отпрашиваться на утренние слушания с работы, жертвовать работой ради слушаний в целом оказывается для них более приемлемым, чем личными делами и планами на отдых, с которыми чаще связано вечернее время и выходные.

Социальный состав участников слушаний зависит от характера вопросов, по которым они проводятся. На слушаниях по вопросам бюджетного планирования большинство составляют специально приглашенные рядовые служащие муниципальных органов власти, других учреждений, студенты, а значительно меньшую

группу — представители общественных организаций и добровольно участвующие рядовые граждане. Вопросы градостроительства и землеустройства, как правило, собирают лишь непосредственно заинтересованных. Таким образом, слушания отличаются нерепрезентативностью участвующих относительно местного сообщества.

Все признают, что результат качественно проведенных публичных слушаний — принятие взвешенного решения, получившего общественную поддержку, а также позитивная оценка работы органов власти со стороны местного сообщества и, тем не менее, для органов местного самоуправления слушания — мероприятие скорее формально необходимое.

Особенно большое значение имеет привлечение населения к публичным слушаниям по бюджетным вопросам. Это повышает эффективность управления муниципальными финансами за счет большей открытости и подконтрольности действий органов местного самоуправления. Тем более, что в настоящее время деятельность органов местного самоуправления характеризуется недостаточной открытостью мероприятий по реализации бюджетного процесса.

Населению бывает достаточно сложно составить целостную картину того:

- каким образом реализуются основные этапы бюджетного процесса (планирование, утверждение и исполнение бюджета),
- кто вовлечен в бюджетный процесс,
- кто ответственен за те или иные действия, в какие сроки происходят основные события в бюджетном процессе.

Серьезной проблемой является недостаточная доступность бюджетной информации, а также трудный для восприятия формат ее представления.

Для совершенствования бюджетных процедур в направлении большей открытости, прозрачности и подконтрольности необходимо:

1) подготовить детальное описание основных этапов бюджетного процесса (процедуры, сроки, участники и т.д.) и закрепить нормативно-правовым актом;

2) разработать и утвердить комплекс мероприятий организации публичных слушаний;

3) обучить муниципальных служащих различным формам участия населения в публичных слушаниях;

4) разработать формат публичного распространения информации о бюджете в доступном для понимания населением виде;

5) закрепить нормативно-правовым актом публичное раскрытие бюджетной информации (перечень информации, содержание, формат, сроки и методы распространения).

Если мы хотим избежать формализма в проведении публичных слушаний, то последовательность соблюдения этих этапов обязательна.

Анализ материалов сайтов органов местного самоуправления показывает, что жители достаточно активно участвуют в публичных слушаниях по вопросам, посвященным градостроительной деятельности, правил застройки и землепользования. И действительно, проведение публичных слушаний по вопросам градостроительства имеет важное значение. Это позволяет оптимизировать соотношение общественных и частных интересов в развитии муниципального образования. Ибо осуществление проектов строительства демонстрирует большое количество примеров противодействия населения фактам строительства того или иного здания или сооружения.

Это выражается в различных формах: жалобы граждан в администрацию, прямое воздействие на строителей в формах угроз, пикетирования на подступах к стройкам, умышленное повреждение объектов строительства.

Основные причины возникновения конфликтов с жителями связаны, как правило, с отсутствием открытой информации о разрешенном использовании недвижимости, в том числе земельных участков, в различных зонах города. Устранить указанные причины возможно посредством проведения публичного слушания. Как результат, возможные конфликты с жителями можно разрешить заблаговременно. По результатам таких слушаний принимаются рекомендации, включающие предложения об определенном порядке дальнейшего градостроительства, урегулирования споров, касающихся вопросов землепользования и застройки.

Как видно, граждане имеют большие права и возможности для осуществления местного самоуправления. Формально активности граждан никто не мешает, но ее почему-то нет.

Так почему это происходит?

- 1) парадокс заключается в том, что большая часть граждан даже и не подозревают о своих возможностях управления городом, своими денежными потоками и возможностью улучшения жилищных условий.
- 2) Нет достаточной подготовки граждан к публичным слушаниям.
- 3) Органы власти не учитывают, что горожане — это не однородное целое. Это множество разных социальных групп, и каждого интересует свой аспект содержания обсуждаемого вопроса, а информации для населения недостаточно, чтобы разобраться в существе проблемы.

- 4) Обсуждение вопросов носит формальный характер, и результаты не оказывают влияния на решения управленцев.

Как, на наш взгляд, можно изменить ситуацию, чтобы публичные слушания не превращались в мероприятия «для галочки»:

1. К организации публичных слушаний необходимо подключать общественность. Эти вопросом более активно могла бы заниматься общественная палата города.
2. Следует разнообразить формы проведения публичных слушаний. Можно использовать такие формы как представительный социологический опрос, поквартирно-семейное общественное обсуждение, открытые публичные слушания.
3. Подготовка к публичным слушаниям в обязательном порядке должна включать доведение до населения максимум информации по обсуждаемому вопросу, участие независимых экспертов.
4. Оценивать предложения населения должны не только чиновники, а специально созданное для этих целей независимое жюри.
5. До населения должны доводиться не только результаты публичных слушаний, но и то, как они повлияли на принятие решений.

Названные меры позволят обеспечить демократический характер публичных слушаний.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления могут быть различными. Думается, в данном случае законодатель имел в виду то, что на местном уровне могут существовать и не предусмотренные данным Законом формы осуществления местного самоуправления. Существование такой нормы свидетельствует, что российский законодатель поощряет эти формы. Вместе с тем они не должны вступать

в противоречие с Конституцией РФ, федеральными законами, включая данный Федеральный закон, и законами субъектов РФ.

В качестве таких форм могут выступать, например: митинги, уличные шествия, пикеты, марши и др.

Право граждан на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании закреплено в ст. 31 Конституции РФ<sup>19</sup>.

Оно является одной из гарантий свободы мысли и слова, выражения мнений и убеждений, права на создание общественных объединений и др. Реальное осуществление этого права рассматривается как залог народовластия, непосредственной демократии, поскольку публичное выражение требований, мыслей, убеждений имеет цель воздействовать на органы государственной власти или институты гражданского общества для решения определенных проблем.

Право граждан на проведение публичных мероприятий принадлежит только гражданам Российской Федерации. Оно регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

1. Митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера<sup>20</sup>.
2. Шествия и демонстрации можно определить как формы выражения общественного настроения, связанные с передвижением по какому-либо маршруту. Особенность демонстрации по сравнению с уличным шествием выражается в использовании ее участниками средств наглядной агитации (знамен, стягов, лозунгов, транспарантов, портретов и др.<sup>21</sup>.

Собрание — совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Названные публичные мероприятия проводятся с целью свободного выражения и формирования мнений, а также выдвижения требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" называет два принципа проведения публичных мероприятий: законность и добровольность.

Принцип законности непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления означает, что все формы непосредственного волеизъявления населения на местном уровне должны проводиться в рамках, установленных законом.

Принцип добровольности означает, означает, что только сами жители муниципального образования вправе принимать решение об объеме их участия в осуществлении местного самоуправления. Никакое принуждение здесь недопустимо<sup>22</sup>.

Между тем очевидно (и об этом наглядно свидетельствует западный опыт), что без активного привлечения институтов гражданского общества к решению проблем местного уровня невозможно эффективное

развитие системы местного самоуправления. Местное самоуправление рискует превратиться в изживающий себя бюрократический аппарат, неизбежно теряющий свою сущность на фоне усиления местных властей. И только активизировав свою деятельность, опираясь на население, местное самоуправление может выйти на качественно новый этап своего развития, заняв соответствующую нишу в системе властных структур.

История российских реформ государственного и местного управления имеет важную причину, которая не позволила ни одной из этих реформ быть доведенной до своего логического завершения. Такой причиной является неприятие этих реформ широкими массами населения.

Неготовность населения к принятию основ местного самоуправления было одним из аргументов противников принятия Закона РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в 1995 году (в дальнейшем — Федеральный закон). Действительно, местное самоуправление — это, прежде всего, деятельность самого населения, а не только органов муниципальной власти. Рассматривая XXI век, как век становления и развития гражданского общества в России, нельзя не признать, что уровень местного самоуправления есть наиболее благодатная сфера для повышения активности граждан, именно здесь необходимо и возможно стимулировать их потребность в самоорганизации.

Способы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, в управлении жизнью своего города, поселка действительно разнообразны. Каждый из этих способов имеет свои специфические особенности, достоинства и недостатки, но любой из них может быть инициирован самими гражданами или объединениями граждан. Чем чаще отдельные граждане

прибегают к использованию форм прямой демократии, или для этого объединяются с другими гражданами, тем быстрее проходит процесс становления местного самоуправления и тем более устойчивым становится местное сообщество<sup>23</sup>.

## **2.2. Тимченко А. А. Этический подход к проблеме отчуждения**

В третьем тысячелетии проблема отчуждения, история осмысления которой начинается в античной мифологии и философии, не только не исчезает, но, напротив, приобретает новые формы и содержание, становясь сущностной характеристикой человека и общества. Нарастает межличностное отчуждение. Человек все более отчуждается от общества. Налицо отчуждение человека от труда как основы жизни, его содержания и результатов, товарный фетишизм и безудержное потребление. Развитие нового информационного мира также не снимает проблемы отчуждения. Пребывание в виртуальном компьютерном мире делает чуждыми реальный мир и реальные общественные отношения. Нарастает отчуждение человека от политики, о чем свидетельствуют либо пассивная позиция равнодушного наблюдателя, либо политический конформизм. Все явственней проявляется отчуждение человека от культуры, морали, выражающееся в бездуховности, аморализме. Все чаще человек отчуждается от самого себя, что ведет к «разделению человеческого «Я», деперсонализации личности и др.

Многочисленные исследования этого явления говорят о том, что отчуждение представляет собой сложное социальное явление, которое отражает объективные, субъективные и системные аспекты современной общественной жизни. Объективная сторона связана с внутренним разладом межличностных и социальных

отношений в результате несовпадения потребностей, интересов и условий существования различных людей, социальных групп и слоев в обществе. Субъективную сторону отчуждения образуют закономерные изменения индивидуального и общественного сознания, проявляющиеся в деформации духовно-нравственных чувств и мыслей людей. С системных позиций отчуждение предстает как переходный этап между саморазвитием и самораспадом социальной системы. Поэтому осмысление процессов отчуждения, принятие своевременных эффективных мер важны как для общества, так и для человека.

На наш взгляд, в основе усиления или смягчения отчуждения между людьми и их различными сообществами лежат различные отношения человека к миру: альтруистическое и эгоистическое.

Как известно, *альтруизм* (фр. altruisme, лат. alter — другой) — моральный принцип, основанный на признании естественной связанности людей через врожденное чувство симпатии. Нравственность обеспечивается оценкой извне, а потому альтруизм вынуждает человека смотреть на собственные действия с точки зрения беспристрастного очевидца, что приравнивается суду совести.

Понятие альтруизма введено О. Контом, как обобщение принципа "жить ради других"<sup>24</sup>. *Эгоизм* (лат. ego — я) — принцип жизненной ориентации и моральное качество человека, связанные с предпочтением собственных интересов интересам других (индивидуальных и коллективных) субъектов<sup>25</sup>.

Появление эгоистического и альтруистического образов поведения человека исследования по этике, антропогенезу, социогенезу и культурологии относят к периоду разложения первобытной общины, когда выделились *две противоположные линии нравственных отно-*

*шений людей*, соответственно, два нравственных типа человека, а затем и *две альтернативные формы морали* в обществе.

Ю.И. Колюжов, давая характеристику сущности нравственных отношений в историческом аспекте, приходит к выводу, что на начальном этапе формирования общества между индивидами существовало адекватное взаимодействие как необходимое условие сохранения человеческой популяции и первичной (простейшей) социальной группы и человека как биологического, а затем и социального вида. Со временем получили развитие: 1) «горизонтальные» связи между индивидуумами, вступающими в равноправные отношения; 2) «вертикальные» иерархические связи между индивидуумами, занимающими разное положение на иерархической лестнице в первичной социальной группе. Первый тип связей был обусловлен жесткой необходимостью выживания относительно небольшой группы людей, имеющей лишь примитивные орудия труда и противостоящих грозным силам природы. И лишь нормы коллективистских отношений (взаимопомощь, взаимопонимание, взаимовыручка, сплоченность действий) могли обеспечить существование. Эти отношения в дальнейшем привели к формированию нравственных отношений первичного (первобытного) коллективизма между равноправными членами общества, а позднее коллективизма и альтруизма внутри отдельных социальных слоев и групп, где субъекты занимали относительно равное друг другу положение. Позже они нашли отражение в моральных принципах социального равенства и социальной справедливости. В целом коллективистский нравственный тип отражает гармонию отношений относительно равноправных людей.

Он лег в основу формирования субъект-субъектных отношений в более высоких формах общественной организации.

Второй тип связей в процессе социальной эволюции обусловил появление нравственных отношений господства—подчинения, первичного (первобытного) индивидуализма, т.е. объектной и субъектной выделенности одних людей по отношению к другим, противопоставления себя другим членам социальной группы, общества, а в дальнейшем, в классово-иерархическом обществе — индивидуализма и эгоизма отдельных личностей и слоев общества, занимающих особое господствующее положение в социальной структуре, облеченных тем или иным видом власти. Эти отношения нашли отражение в моральных принципах неравенства и социальной несправедливости. Причем, чем сложнее становилась общественная структура, тем большее развитие получают «вертикальные» отношения господства—подчинения и индивидуализма. Индивидуализм получает наибольшее развитие в период разложения первобытной общины, когда стали накапливаться излишки производства, присваиваемые в основном самыми сильными, ловкими, опытными членами общины, обычно занимавшими в силу своих особых качеств привилегированное положение<sup>26</sup>.

Эти процессы красноречиво отразил в своей поэме «Труды и дни» Гесиод — один из величайших умов ранней Античности.

*Следом за каждым из смертных несчастных пойдет неотвязно*

*Зависть злорадная и злоязычная, с ликом ужасным.*

*Скорбно с широкодорожной земли на Олимп многоглавый,*

*Крепко плащом белоснежным закутав прекрасное тело,*

*К вечным богам вознесутся тогда, отлетевши от смертных,*

*Совесть и Стыд. Лишь одни жесточайшие, тяжкие беды  
Людям останутся в жизни. От зла избавленья не будет*<sup>27</sup>.

Закономерная дифференциация нравственных отношений повлекла за собой и формирование разных типов общественной морали.

Общинные, коллективистские отношения равенства, честности, справедливости, взаимопомощи, активного взаимодействия в труде формируют мораль коллективизма, соборности. Во главу угла ставятся моральные отношения добра. Складывается моральный тип человека-альтруиста, который живет и для себя, и для других, в гармонии с собой и с окружением (человеческим, социальным, природным).

Отношения неравенства, несправедливости определяют развитие таких нравственных чувств и отношений, как равнодушие, бессердечие, корысть, ложь, жестокосердие и пр., а в итоге — отношения зла (как нанесения вреда) к окружению (отдельным людям, социальным сообществам и объектам природы). Эта мораль неравенства развивается из реально распадающихся или распавшихся общинных, коллективистских отношений в обществе, когда у людей реально оформляются очень различные индивидуальные, групповые и социальные условия существования в результате имущественного и прочего неравенства. Здесь складываются отношения превосходства высших над низшими. Эта линия социокультурной эволюции создает другой основной моральный (точнее, аморальный) потенциал общества — нравственные (а точнее, безнравственные, дисгармоничные) отношения несправедливости, жестокого господства—подчинения, разделения сообщества на Своих (субъектов) и Чужих (объектов), угнетения

низших — высшими. Эти аморально-безнравственные процессы осуществляются на основе принципов неравенства и таких человеческих качеств, как бесчувственность, равнодушие, безжалостность и жестокость. В итоге развиваются «паразитарность», «хищничество» и даже «каннибализм» по отношению к людям (духовно-нравственный и физический, единичный или массовый), а также безжалостное, потребительское и хищническое отношение к природе (особенно на чужих территориях). В индивидуально-личностном плане развивается индивидуализм, моральный тип личности эгоиста, в том числе насильственного типа, живущего для себя, вопреки другим или за счет других — личность с внутренней дисгармонией души и внешним дисбалансом и конфликтом отношений.

Попробуем в теоретическом плане разобраться в плюсах и минусах альтруистического и эгоистического типов личности для человека в отношениях с другими людьми.

Если сравнивать альтруизм и эгоизм, то на первый взгляд, альтруизм — это способ существования менее выгодный для самого человека, а эгоизм — более выгодный. Но человек социальное существо, только в общении он реализуется и проявляет свои человеческие качества. Поэтому существование человека, хочет он того или нет, зависит от взаимодействия с другими людьми. Иными словами, существование человека на уровне отношений «Человек — человек» зависит как от его личной энергии, стараний, так и от общения с другими людьми. Межличностное общение можно представить в виде прямых и обратных связей.

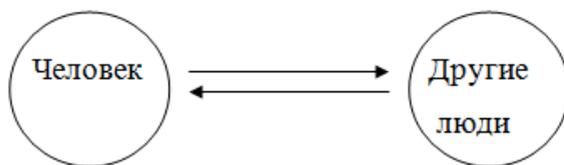


Рис.1. Общая схема системного взаимодействия человека с другими людьми

Чтобы понять процессы, происходящие при межличностном взаимодействии у личностей с эгоистической и альтруистической формами поведения, обратимся к рассмотрению человека с позиций системно-философского подхода, где он предстает как сложная активная социальная система. Согласно данному подходу, активные системы (категории-синонимы: открытые системы, живые системы, синергетические системы, диссипативные системы) — это такие Системы Мира, в которых собственная активность высока или максимальна, за счет чего осуществляется интенсивное и закономерное самопреобразование как содержания самой системы, так и окружающей среды. При этом в материальном обмене со средой преобладает активное поглощение веществ и энергий, за счет которого система растет, развивается, достигает наивысшего развития, а затем закономерно самораспадается, но с образованием особых активных осколков (радикалов), дающих начало самоорганизации новых поколений дочерних систем и обеспечивающих циклы смены поколений аналогичных систем в эволюционных процессах.

Сюда относятся, например, все живые организмы; человек как система; общество; космические тела — звезды, планеты, галактики, включенные в эволюционный процесс и др. Активные системы, в зависимости от особенностей интенсивности их материального обмена с окружающей средой, в нашем случае — с другими

людьми в обществе, разделяют на два основных типа: *аккумулирующие и трансформирующие системы*.

*Аккумулирующие активные системы, или системы-аккумуляторы* — это такие активные системы, в которых значительно преобладают прямые системные связи, то есть процессы поглощения и ассимиляции веществ и энергий из окружающей среды, а обратные системные связи (выделения продуктов материального обмена) развиты значительно слабее или почти не развиты. В результате в системе, особенно в ее центральных частях, скапливается избыточное количество веществ и энергий, которые затем приводят к взрывному самораспаду системы на осколки и к самоуничтожению исходной (материнской) системы. Например, саморазвитие живой клетки необходимо приводит к ее делению, то есть полному самораспаду. Аналогичные процессы наблюдается при взрывах галактик, самораспаде радиоактивных элементов и пр.

*Трансформирующие активные системы, или системы-трансформаторы* — такие активные системы, в которых прямые и обратные системные связи развиты относительно гармонично, в материальном обмене со средой существует относительный баланс поглощения и выделения материи системой. За счет этого система в целом существует дольше, развивается сильнее, самораспад наступает постепенно, без жестких конфликтных состояний взрывного саморазрушения<sup>28</sup>. Такие системы определяют наиболее мощное качественное преобразование (трансформацию) материи окружающей среды<sup>29</sup>.

С этих позиций человек как активная система, с одной стороны, подчиняется всеобщим системным закономерностям, а с другой — имеет специфику как биосоциальное существо. Она заключается в том, что биосоциальные системы (люди) имеют два типа материального обмена с окружающей средой: веществен-

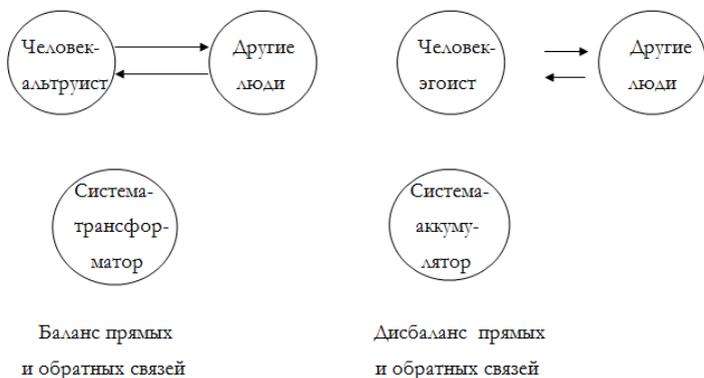
ный и энергоинформационный. Вещественный тип материального обмена связан с поглощением, преобразованием и выделением в организме различных веществ. Энергоинформационный тип обмена связан с поглощением, преобразованием и выделением энергий и информации, осуществляющихся на базе нервной системы и психической деятельности человека.

Это значит, что сознательная, психическая, духовно-нравственная деятельность человека представляет собой энергоинформационный обмен с окружающей средой, прежде всего с окружающими людьми. В понятиях социальной философии эти процессы энергоинформационного обмена получают название духовных общественных отношений. Рассмотренные нами морально-нравственные отношения человека с окружающими людьми представляют собой определенный вид духовных отношений как проявление энергоинформационного обмена в процессе межличностного общения. Тогда можно сказать, что морально-нравственные отношения людей подчиняются общим системным закономерностям в аспекте энергоинформационных (психических) взаимодействий. Психика действует как активная подсистема организма и может работать в разных режимах: или баланса со средой (по типу системы-трансформатора), или системно-средового дисбаланса (по типу системы-аккумулятора). В первом случае наблюдается психическое, душевное равновесие субъекта, его довольно длительная оптимальная деятельность и связь с другими людьми. В понятиях социальной философии и этики, как отмечалось, это характеризует моральный тип личности альтруиста, живущего не только для себя, но и для других людей.

Такой тип человеческих отношений формирует морально-нравственные качества взаимопонимания, согласия, доброжелательности, открытости, честности, взаимопомощи и т.д.

Во втором случае, напротив, подсистема психики работает по аккумулярующему типу, с преимущественным поглощением энергии и информации в собственно эгоистических целях. Отношения с людьми принимают в основном односторонний характер. Обратные системные связи резко уменьшаются. От избытка внутренней психической энергии, которая не реализуется в нормальных отношениях с людьми, развиваются конфликтные процессы и явления. Формируются безнравственные качества личности — равнодушие, жадность, зависть, ревность, обман, жестокость, насилие и т.д. Нарастает внутренний психический конфликт в виде стрессов, которые могут усугубляться до невротических состояний и даже в некоторых случаях до заболеваний, связанных с психическими расстройствами.

Таким образом, моральный тип альтруиста в системно-философском аспекте можно охарактеризовать как деятельность социальной системы-трансформатора, оптимальной по сути, а моральный тип эгоиста — как тип социальной системы-аккумулятора, неоптимальной, конфликтной и саморазрушающейся. Указанные характеристики психосистем трансформирующего и аккумулярующего типов и их связей с людьми в межличностных отношениях представлены в схемах на рисунках 2,3 (схема на рисунке 3 составлена на основе учебного курса «Философия здоровья» Е.В. Ушаковой).



*Рис. 2. Системные характеристики межличностных отношений, характерные для моральных типов альтруиста и эгоиста*

Сравним, как проявляются эгоизм и альтруизм в межличностном общении. При схожих параметрах (одинаковых образовательном и интеллектуальном уровнях развития человека) в случае эгоизма весь потенциал личности направлен лично на себя, старания в отношении других людей практически отсутствуют, т.е. подавляющую часть энергии эгоист тратит на себя. В случае альтруизма потенциал человека направлен на себя и других людей. Примерно половина энергии тратится на себя, а половина — на других. В этом случае, если мы говорим о самореализации личности, казалось бы, у эгоиста более выгодное положение. Но что происходит на самом деле? Дальше вступает в действие потенциал межличностного общения. У человека, который живет только для себя, которому безразличны другие люди, потенциал межличностного общения (от других людей к субъекту) отсутствует или очень слабый, так как люди в конце концов отворачиваются от эгоистичного, бездушного человека.

Альтруист		Эгоист	
I	II	III	IV
<p>Взаимодействие с окружающим миром (ОМ)</p> <p>Льды (Л) Животные (Ж) Растения (Р) Неорганическая природа (НП) Сам человек (Я)</p> <p>Множество отраженных образов взаимодействуют друг с другом и с человеком, что соответствует неконфликтным отношениям человека и мира. Взаимопомощь и др. внутренний мир</p>	<p>Взаимодействие с окружающим миром (ОМ)</p> <p>Льды (Л) Животные (Ж) Растения (Р) Неорганическая природа (НП) Сам человек (Я)</p> <p>Принципы отношений: Добро соответствует неконфликтным отношениям человека и мира. Справедливость Честность Нестязательство Взаимопомощь и др. внутренний мир</p>	<p>Состояние психики</p> <p>Льды (Л) Животные (Ж) Растения (Р) Неорганическая природа (НП) Сам человек (Я)</p> <p>Психика неконфликтная, устоявшаяся к рискам и трудностям</p>	<p>Состояние психики</p> <p>Льды (Л) Животные (Ж) Растения (Р) Неорганическая природа (НП) Сам человек (Я)</p> <p>«Я» становится самым значительным из всех образов, отношения с ОМ нарушаются, нарушается внутренняя связь в сознании, формируется внутренний конфликт</p> <p>Система сама себя разрушает из-за нарастающего внутреннего и внешнего конфликта. Она может восстановиться за счет чужой энергии, но рано или поздно разрыв опять произойдет. Попадает энергетический вакуумизм. Психика конфликтная, неравнодушная</p>
Система – трансформатор (переработки энергии в сбалансированном состоянии)		Система – аккумулятор (могшая накопить энергию и саморазрушиться)	

Рис. 3. Преобразование психики субъекта при альтруистических и эгоистических формах общения человека с окружающим миром

Крайние черты эгоистичного человека — озлобленность, несправедливость, лживость, стяжательство — во взаимодействии с другими людьми на первый взгляд помогают ему добиваться своих целей, но во внутреннем мире такого человека рано или поздно начинаются разрушающие его конфликты. В целом система межличностного общения в данном случае ослабевает и прекращает свое существование. Эгоист оказывается в состоянии одиночества и внутреннего конфликта. Общество при этом приобретает индивидуалистический характер, атомизируется и приближается к распаду.

В случае альтруистического поведения человек отдает другим людям часть собственной энергии, в то же время и другие люди, благодарные в общении, отвечают ему тем же. Растраченная человеком энергия восполняется за счет энергии других людей. В результате система межличностного общения укрепляется и развивается. Минусы превращаются в плюсы. Формируется система коллективистского типа с высоким потенциалом взаимодействия и совершенствования. Все это происходит потому, что человек-эгоист и человек-альтруист, являясь активными системами, принципиально различаются по качеству системных связей.

Отметим еще одну закономерность рассмотрения проблемы отчуждения в связи с морально-нравственными характеристиками человека. Покажем, что полярные по своей сути качества личности альтруиста и эгоиста образуются постепенно через ряд переходных характеристик (рис.4). Имеют место не метафизическая разорванность противоположных начал, а диалектические взаимопереходы между ними. Рассмотрим эту мысль на примере противоположных моральных качеств добра и зла.

Первое — это положительное качество, а второе — отрицательное, его противоположность. Но между ними существует диалектический переход, который можно обозначить как равнодушие. По направлению к добру усиливается позитивное взаимодействие личностей в виде переходных нравственных чувств — заинтересованности, начала общения, желания сделать друг другу приятное и далее — нести друг другу добро. По направлению от равнодушия к злу также развивается ряд нравственных чувств, но уже другого — отрицательного — характера. Это неприязнь, ревность, безжалостность, желание сделать друг другу плохо и в итоге — причинять взаимное зло.

Аналогично можно проследить диалектические переходы между другими морально-нравственными характеристиками: справедливостью и несправедливостью, правдой и ложью и т.д. Во всех случаях с позиций системно-философского подхода полюс альтруизма выражает прочность системных связей, полюс эгоизма — резкое ослабление и разрыв связей, а переходное состояние представлено неустойчивостью морально-нравственных взаимодействий людей. Из сказанного вытекает, что психика человека и межличностные отношения представляют собой очень динамичные системные и системно-средовые связи и отношения. Полярные моральные типы личности не следует абсолютизировать. При определенных условиях психическая система человека может претерпевать значительные изменения как в сторону улучшения, так и в направлении деградации. Процессы могут идти в сторону как оптимогенеза (альтруистический вектор), так и конфликтогенеза (эгоистический вектор). Соответственно, альтруистический вектор уменьшает и снижает отчуждение, а эгоистический, напротив, усиливает его. Нравственные отношения по своей сути

неотчужденные, а безнравственные — отчужденные. А поскольку психика человека является динамичной, способной к изменениям, то она может в определенной мере изменяться под воздействием окружающих социальных условий. Ключевую роль в формировании неотчужденных отношений людей в обществе играют правильно организованные системы образования и воспитания.



*Рис. 4. Диалектика взаимоперехода морально-нравственных отношений и отчуждения*

Можно вывести следующий ряд взаимосвязанных и взаимопереходящих друг в друга межличностных отношений — от крепких доброжелательных связей до их разрыва и агрессивных отношений. Например, это сотрудничество, доверие, солидарность (полюс альтруизма), затем равнодушие, недоверие (переходное состояние) и далее пассивное отчуждение, саботаж (скрытый конфликт), активное неприятие, открытый конфликт, жесткий конфликт вплоть до насилия (полюс эгоизма). Именно эгоистический тип поведения личности закономерно приводит к нарастанию отчуждения между людьми, индивидуализма, к деформации и разладу межличностных отношений, социальной атомизации и общественным конфликтам. Напротив, альтруистическое поведение личности закономерно ведет к снятию отчужденных отношений, укреплению единства, коллективизма, нарастанию потенциала

общества. Указанные отношения людей являются динамичными, вследствие чего даже в сложных ситуациях отчуждения имеются возможности для формирования позитивных основ жизни. Полагаем, что отмеченные закономерности составляют основу понимания человеческого фактора в антропосоциальной проблеме отчуждения.

Нравственные и моральные качества, а также отношения людей в обществе характеризуют степень развития духовного мира человека через богатство его духовных чувств, обращенных к людям и миру. Напротив, ослабление и отсутствие этих чувств приводят к потере межличностных связей, ослаблению и разладу социальных отношений и отчуждению человека от мира. Эти процессы духовного и бездуховно-отчужденного бытия людей ярко проявляются в художественных произведениях. Особое значение в этом плане имеет русская культура, во всей полноте отразившая духовные чаяния, искания и переживания человека, роль его внутреннего мира в отношениях с миром. Особое место в раскрытии темы отчуждения занимает проблема «маленького человека» в обществе. Само понятие «маленький человек» уже свидетельствует о том, что этот человек практически ничего не значит в решении важных социальных задач. Он отчужден от социальной жизни, никак не может влиять на социальные процессы, оказывается лишь маленьким винтиком в большой социальной машине. Здесь можно провести аналогию с идеями К. Маркса о том, что рабочий в капиталистическом производстве становится лишь винтиком машины и не может ничего изменить в этом процессе, пока в нем не проснется революционное сознание, не появится идея освобождения труда коллективными усилиями рабочего класса. Этот социально-философский аспект отчуждения человека от труда и

от собственности описан в философских трудах, а отчуждение «маленького человека» от большой социальной жизни, которое, по сути, является еще одной стороной отчужденного бытия людей, представлено в разнообразных произведениях русской художественной литературы: «Бедная Лиза» Н.М. Карамзина, «Повести Белкина», «Станционный смотритель» А.С. Пушкина, «Максим Максимыч», «Княгиня Лиговская» М.Ю. Лермонтова, «Шинель» и другие повести Н.В. Гоголя, «Записки сумасшедшего», «Бедные люди», «Преступление и наказание» Ф.М. Достоевского, рассказы А.П. Чехова и др.

Как видим, в отличие от социально-философских трудов, где описываются и анализируются прежде всего материально-экономические и социально-политические аспекты отчуждения, в художественной литературе мы чаще встречаемся с проблемами духовного отчуждения человека от общества, человека от человека, разных социальных слоев друг от друга. Это порождает чувства нигилизма, неприятия и отрицания другого как чужого в системе социальной и духовной культуры. Это явление в русской культуре описывает, например, А.С. Фролов. Проблему социального отчуждения он относит к фундаментальным социально-философским идеям русской культуры, в которой преодоление социального отчуждения соотносится с движением к состоянию соборности, предполагающей органичное соединение личного и общественного, исключая как эгоистически ориентированное «я», так и неразвитое и подавляющее свободу личности «мы». Как известно, основным отличительным свойством соборной личности является любовь к ближнему. Эта любовь, по его мнению, и мы с этим согласимся, определяет концептуальное значение для отечественной культуры темы «маленького человека», являющейся

наиболее убедительным воплощением любви к ближнему как социально и духовно объединяющей силы<sup>30</sup>.

В западной же культуре тема бытия человека нашла выражение в идеях абсурда и отчуждения человека, бессмысленности его существования. Во-первых, это концепция сверхчеловека Ф. Ницше<sup>31</sup>, отчужденного от остальных людей, от толпы, которая, по сути, заложила основы внутренне разделенной и конфликтной элитарно-массовой культуры современного мира. Во-вторых, это экзистенциалистская идея отчуждения бытия человека в абсурдном, бессмысленном мире, где человек уходит «в себя», пытаясь «убежать от свободы». В-третьих, это современные идеи постмодерна, где человек вовсе теряет собственную душу и способность духовного бытия. Здесь от человека остается лишь утопающее в непомерных желаниях тело, а сам он превращается в машину потребления, общество же для него существует не как оптимальная духовно-материальная среда существования, а лишь в виде ресурса для потребления. И мы еще раз согласимся с мнением А.С. Фролова о том, что именно «традиционная приверженность русской культуры к идеалу соборности сберегла ее в XX в. от опасности трансформации в культуру абсурда».

Таким образом, правомерность применения этического подхода к проблеме отчуждения очевидна. Данный подход учитывает специфику морально-нравственных отношений и характеристики моральных типов личности альтруиста и эгоиста. Морально-нравственный тип альтруиста полнее согласуется с коллективистскими принципами общественного бытия. При этом учитывается большинство общественных интересов, желаний и требований людей, направленных на социальную интеграцию и общественное развитие. Человек в системе указанных отношений

осознает свою сопричастность к общественной жизни, смысл своего существования среди людей, что закономерно снимает отчуждение в личностном и социальном планах. Следовательно, альтруистический и коллективистский морально-нравственные типы отношений минимизируют отчуждение, способствуют взаимопониманию людей, налаживанию добрососедских отношений в любой сфере деятельности.

Напротив, эгоистичный, индивидуалистский тип отношения к миру, окружающим людям является ведущей причиной отчуждения. Эгоистичный тип человека характеризуется изменением сознания, направленного только на себя. Человек считает только себя лучшим, избранным, способным жить самостоятельно, в отрыве от других людей, часто относясь к последним как к недостойным его, игнорирует древнюю истину нравственных отношений людей — «относиться к другим так, как мы бы хотели, чтобы к нам относились». Индивидуальный эгоизм, при наличии общих интересов подобных личностей, закономерно переходит в групповой и социальный эгоизм отдельных общественных групп, слоев, классов, государств или даже сообществ государств. Именно он является основой психических, экзистенциальных причин отчуждения. Корни такого отчуждения кроются в воспитании человека, на наш взгляд, прежде всего, в семейном воспитании и социальном образовании.

Какой путь выбирает современная российская молодежь проследим на примере ее участия в местных выборах.

Местное самоуправление является по Конституции РФ формой осуществления народом своей власти, власти, наиболее близкой к населению.

Участие или неучастие в местных выборах, безусловно, характерный показатель встроенности молодежи в социальную жизнь.

К сожалению, выборы Барнаульской городской Думы в октябре 2012 года показали низкую заинтересованность молодых барнаульцев: в них принял участие только каждый восьмой молодой человек в возрасте до 30 лет или 14 тыс. из 112.

Справедливости ради надо отметить снижение интереса избирателей к выборам, особенно местным, во всем мире. Это явление имеет даже специальное название — абсентеизм.

Многие исследователи не дают однозначной оценки данному феномену. С одной стороны, абсентеизм свидетельствует о праве индивида выбрать ту линию поведения, которая соответствует его интересам, но с другой — абсентеизм говорит об определенной деформации нравственных ориентиров и моральных норм человека ибо игнорируется одно из основных достижений многовековой борьбы народов за демократию, не реализуются, а значит и не признаются положения Основных законов государств. Это приводит ко все большему отчуждению населения от власти. А отчуждение, как известно, опасно тем, что оно возникает и развивается в обществе незаметно, как ржавчина разъедает социальные отношения, а проявиться может неожиданно вплоть до разрыва этих отношений.

Исследователи абсентеизма называют следующие причины абсентеизма:

1. Низкая политическая и правовая культура населения.
2. Низкий уровень доверия к действующим органам власти, «слабые» партии, невысокий престиж депутатского корпуса в глазах населения.

3. Постоянно меняющееся избирательное законодательство.
4. Особенности конкретной избирательной кампании: непривлекательные кандидаты, «грязные» технологии, неинтересная агитация.
5. Спокойная внешнеполитическая и внутривнутриполитической обстановка в стране, не требующая выбора: или-или.
6. Борьба избирателей за ситуативное удовлетворение интересов.
7. Причины случайного характера: погодные условия, состояние здоровья избирателя и др.

Исходной считаем первую: низкая политическая и правовая культура населения.

Эти причины оказывают влияние на все категории граждан. Но в случае с молодежью считаем необходимым добавить еще следующие:

8. Практически полное исчезновение роли института семьи в формировании потребности участия в выборах.
9. Значительное снижение воспитательной роли школы в формировании гражданской позиции, вуза — в воспитании общественно-политической личности.
10. Использование молодежи на выборах в качестве объекта манипулирования (различного рода шоу, флэш-мобы, фоны и т.д.).
11. Неверие молодежи в собственные силы и в самого себя, просто лень.
12. Цикличность внимания власти и общества к молодежи и ее проблемам, связанная с выборами.
13. Акцент предвыборных программ на проблемах старшего поколения.

14. Неадекватность на местных выборах Интернета, ЦТ — основных источников информации для молодежи.

15. Отсутствие социально значимых молодежных проектов.

Как видим, для решения обсуждаемой проблемы нужен систематический комплексный подход и заинтересованное участие всех субъектов социального процесса.

Рассмотрение проблемы абсентеизма молодежи невозможно без анализа общего контекста данной проблемы: во-первых, общественно-политических настроений в обществе, во-вторых, специфики этой социальной группы.

По первой части заслуживают внимания слова Гендиректора ВЦИОМ<sup>32</sup> Валерия Федорова в комментарии «Эксперт Online»: «Модель отношений между обществом и властью, когда первое доверяет государству решение вопросов общенационального значения, больше не работает. Нулевые годы повысили планку притязаний людей. Когда тебе не выплачивают зарплату и пенсию, то уровень требовательности один. Но когда решены витальные вопросы, то тут уже приходит понимание, что государство в повседневном режиме работает на себя, а не на общество. То есть голода нет, но и счастья нет»<sup>33</sup>.

Что касается второй части — изучение современной молодежи, то здесь, к сожалению, комплексные исследования единичны, ее региональных особенностей — не системны, в основном, касаются студентов и являются уделом энтузиастов. Необходимо отметить, что большинство данных о политической и общественной жизни молодежи носит предположительный, а не констатирующий характер, поскольку черпается из результатов социологических опросов. Официальная

статистика в этой сфере практически отсутствует, а соответствующие статистические данные об участии в выборах не собираются.

Поэтому серьезной информацией к размышлению считаем исследование Левада-центра «Молодежь России» 2011 года<sup>34</sup>.

Нынешние двадцатилетние — относительно сытое в новейшей истории России поколение, для кого сегодняшние реалии представляются естественными и всегда бывшими.

Новое поколение «свободно» как от либеральных иллюзий и напрасных ожиданий, так и от чувства горечи и инфантильных разочарований.

Гарантии спокойного существования связываются почти исключительно с материальной обеспеченностью и собственными накоплениями.

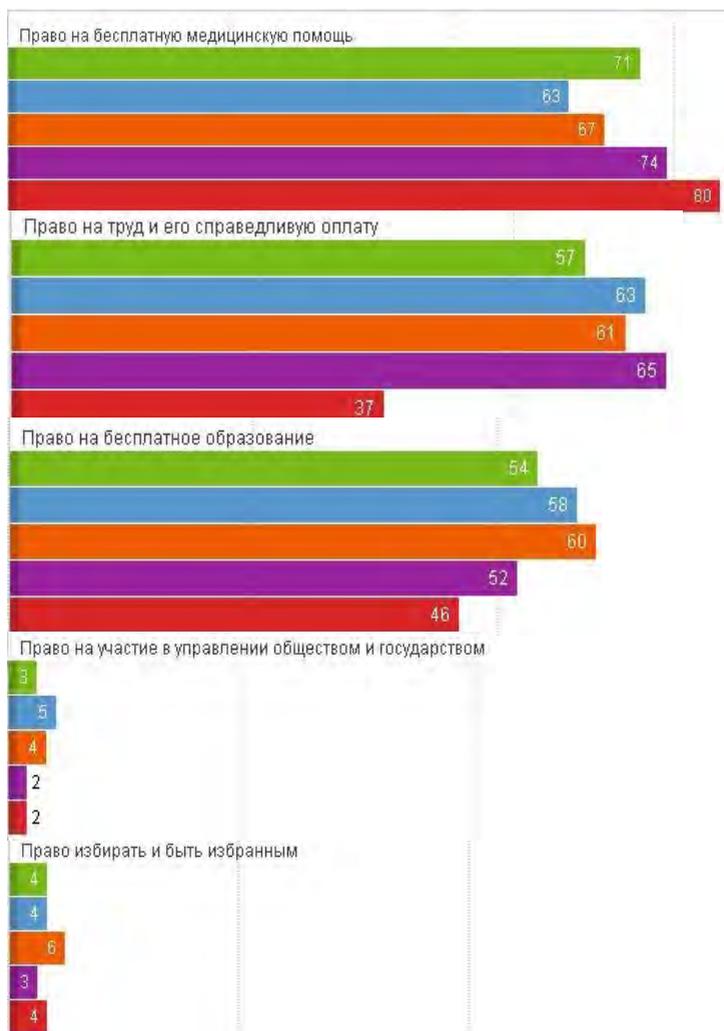
Молодые люди при всей уверенности в своем положении, удовлетворенности современной жизнью, высокой оценке своей успешности, как и большинство населения, не имеют четкого представления о своем «большом» будущем.

Поэтому нам не надо строить иллюзии, что завтра это поколение повзрослеет и будет безоговорочно следовать задаваемым властью ориентирам поведения.

Молодежь следит за политикой не меньше, чем старшие поколения, используя даже больше альтернативных источников.

Но как применительно к социуму в целом, так и к молодой его части, мы чаще всего имеем дело с позицией отстраненного и, на наш взгляд, в значительной степени в связи с особенностями менталитета, достаточно равнодушного зрителя. Исчезают признаки позиции, политического выбора; оценки происходящих событий не соотносятся с ценностями права, гражданских свобод, солидарности.

Достаточно посмотреть, например, на место избирательных прав по данным фонда «Общественное мнение»<sup>35</sup> в шкале ценностей молодежи страны.



Голубая линия — это молодежь до 35 лет. Как видим, нижние два показателя на слайде — право на уча-

стие в управлении обществом и государством, право избирать и быть избранным — не имеют большого значения у населения в целом и молодежи, в частности.

Эксперты уверены: у молодежи начинают работать либо механизмы присоединения к большинству, становящемуся все более агрессивным и воинственным, либо механизмы отрицания любых ценностных значений вообще, цинического обесмысливания событий.

В целом сегодняшнее отношение российской молодежи к сфере политики, политическому действию на основании опросов характеризуется так:

- общая неопределенность, противоречивость политических ориентаций и предпочтений, которые (как и среди населения в целом) в ряде случаев выглядят взаимоисключающими;
- низкий интерес к политике;
- в целом низкий уровень доверия ко всем политическим институтам, за исключением фигуры президента;
- низкий уровень реального участия в политических и общественных инициативах при, все-таки, относительно высокой оценке подобных инициатив как социального феномена, потенциальной общественной силы;
- близость оценок молодежи к средним по населению по многим принципиальным социально-политическим проблемам и векторам движения страны.

Опираясь на структурно-функциональные принципы построения общества, можно сделать вывод, что ответственность за изменение ситуации должны взять на себя все уровни власти, муниципальные в том числе.

К сожалению, неэффективный муниципальный менеджмент также способствует выводам Фонда общественного мнения (опрос 17 марта 2012 г.) о том, что

местные власти и граждане существуют отдельно друг от друга, хотя у общества высока потребность в диалоге. 71% опрошенных ничего не знают о работе депутатов муниципального собрания.

Из 27% тех, кто знает или слышал, узнают о работе местных депутатов, больше всего благодаря телевидению и меньше всего от самих депутатов.

В то же время у органов местного самоуправления Барнаула, в столичном городе, например, нет своего ТВ-канала. Как, впрочем, не системны и ТВ-встречи депутатов, избирательных комиссий с населением. Не случайно, половина респондентов хотела бы найти информацию, но считает, что это сделать трудно.

Уже постоянным можно считать следующий факт. С одной стороны, под муниципальными выборами понимается участие жителей в осуществлении своей власти посредством выделения из своей среды представителей, а с другой, именно ей избиратель выражает наименьшее доверие.

По недоверию люди ставят знак равенства между местными органами власти, профсоюзами и крупным бизнесом, больше их из 19 структур они не доверяют только полиции.

В КАКОЙ МЕРЕ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, ЗАСЛУЖИВАЕТ \НОГ ДОВЕРИЕ...?	Вполне заслуживает				Не вполне заслуживает				Совсем не заслуживает			
	2009	2010	2011		2009	2010	2011		2009	2010	2011	
1. ПРЕЗИДЕНТ РОССИИ	66	67	50		24	23	34		5	4	9	
2. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА	70	67	52		20	23	21		5	4	9	
3. ЦЕРКОВЬ, РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	50	55	49		20	23	25		11	5	10	
4. АРМИЯ	38	38	37		32	32	36		17	16	13	
5. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИИ	30	34	30		39	39	45		16	14	17	
6. ПЕЧАТЬ, РАДИО, ТЕЛЕВИДЕНИЕ	26	27	30		47	50	47		18	16	16	
7. ОБЛАСТНЫЕ (КРАЕВЫЕ, РЕСПУБЛИКАНСКИЕ) ОРГАНЫ ВЛАСТИ	22	21	28		40	43	40		22	24	22	
8. ОРГАНЫ ГОСБЕЗОПАСНОСТИ	34	33	26		33	31	37		10	12	16	
9. РОССИЙСКИЕ БАНКИ	17	24	24		43	42	44		24	21	18	
10. МЕСТНЫЕ (ГОРОДСКИЕ, РАЙОННЫЕ) ОРГАНЫ ВЛАСТИ	21	17	23		37	44	41		32	31	26	
11. МАЛЫЙ И СРЕДНИЙ БИЗНЕС	16	22	23		39	37	39		23	21	18	
12. СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ РФ	21	21	22		38	38	44		16	15	17	
13. ПРОКУРАТУРА	20	20	22		39	37	37		21	18	21	
14. ГОСУДАРЬ РФ	20	21	21		47	46	47		21	21	22	
15. ПОЛИЦИЯ (ранее МИЛИЦИЯ)	19	16	20		39	41	40		32	33	29	

16. СУА	22	18	19	37	39	43	24	24	22
17. ПРОФСОЮЗЫ	15	13	16	25	28	31	29	36	26
18. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ	7	10	10	39	40	44	34	33	30
19. КРУПНЫЙ БИЗНЕС, ДЕЛОВЫЕ И ПРОМЫШЛЕННЫЕ КРУГИ	8	12	16	33	35	37	32	32	26

Явка молодежи на выборы в Барнауле традиционна невысокая.

12.10.2008, выборы в БГА, %	14.10.2012, выборы в БГА, %
11,11	12,94

Очень беспокоит, что не проявили интереса к выборам БГА впервые голосующие 18-летние барнаульцы.

По г. Барнаулу	14.10.2012, выборы в БГА
Списочная численность 18-летних граждан (впервые голосующих), из них:	3580
кол-во проголосовавших	824
% проголосовавших	21,6

Вряд ли это результат только недоверия к местным депутатам. Конечно, здесь много составляющих организационного и просветительского порядка.

По данным Центра политического анализа и технологий АГУ 2013 года только 16 с половиной % студентов знают, что городская Дума избирается всенародно, только 11% приняли бы участие в этих выборах, если бы они состоялись завтра.

Не трудно сделать вывод: если современный молодой человек игнорирует участие в жизни своего города, страны посредством выбора своих представителей во власть, то будущая обстановка в нашей стране не представляется такой уж безоблачной.

Это опасно тем, что выборы перестают быть средством нахождения консенсуса в обществе, выполнять в той или иной мере многие свои важнейшие функции.

В городе Барнауле выстраивается система работы по улучшению электорального поведения молодежи. Во многом этому способствует образование муниципальной избирательной комиссии на постоянной основе.

Седьмой созыв работает Молодежный Парламент.

В октябре 2012 года на муниципальных выборах работали 7 молодежных избирательных комиссий, 702 молодых человека — в окружных и участковых избирательных комиссиях с правом решающего голоса.

С 2009 года в феврале проводится месячник молодого избирателя.

Что важно, утвержден план межведомственного взаимодействия органов местного самоуправления города с избирательными комиссиями всех уровней, общеобразовательными учреждениями всех видов.

Совместными усилиями в рамках этого месячника проведено около 1000 мероприятий с участием более 90 тысяч молодых и будущих избирателей. Проводятся

тематические занятия, беседы, информационные часы, уроки гражданственности, викторины, олимпиады, правовые игры, конкурсы, анкетирование с элементами тестирования, заседания круглых столов, сформировано 44 клуба молодого избирателя.

Безусловно, эти мероприятия не исчерпывают все необходимые меры по преодолению абсентеизма молодежи. Но, безусловно, это хороший задел на будущее.

Повышение электоральной активности молодежи, куда качнется «молчаливое» большинство зависит от того, насколько эффективно государство и органы местного самоуправления будут принимать меры по преодолению сложившегося в молодежной среде социального отчуждения, которое, как было показано, в русской культуре соотносится с движением общества к состоянию соборности, предполагающей органичное соединение личного и общественного

Таким образом, отчуждение взаимосвязано с этнокультурными традициями и морально-нравственными типами поведения социальных субъектов. Эгоистические и индивидуалистические отношения способствуют отчуждению, а альтруистические и коллективистские — оптимизируют общественную жизнь.

### Глава 3.

## **Лякишева В. Г. Представительный орган в системе местного самоуправления: исторические, правовые и организационные аспекты, проблемы и перспективы**

Представительство населения во власти — необходимое условие развития демократического развития государства, системы государственного и муниципального управления. Эта норма закреплена в Основном Законе России — Конституции, где в статье 3 говорится, что единственным источником власти является многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 12 Конституции РФ гласит, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, самостоятельное в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления (МСУ) не входят в систему органов государственной власти. В главе 8, посвященной местному самоуправлению, подчеркнута, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ<sup>36</sup>. Из этого определения видно, что на первое место Конституция РФ, после форм непосредственной демократии, ставит выборные органы МСУ, тем самым подчеркивая их значимость.

Европейская хартия местного самоуправления, вступившая в силу в сентябре 1988 г. и ратифицированная Россией в апреле 1998 г., также говорит о том, что МСУ осуществляется как формами прямого волеизъявления граждан, так и представительной демократии. В статье 3 Европейской хартии подчеркивается,

что право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, осуществляется советами или собраниями. Они состоят из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и могут иметь подотчетные им исполнительные органы<sup>37</sup>.

В н.в. Россия переживает очередной этап реформирования МСУ. Для осмысления происходящих процессов мы считаем необходимым вернуться к некоторым периодам его становления и развития, проанализировать их на основе трансформации законодательных актов, взглядов теоретиков и практиков муниципального управления, собственного опыта участия в исследуемом процессе, высветить некоторые проблемы и пути их решения.

Русский ученый Л.А. Велихов отмечает, что принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу. Он также считает, что местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами<sup>38</sup>.

По мнению Г.В. Барабашева, известного специалиста в области МСУ, уделившего большое внимание анализу его западного варианта, а также вопросам перехода от советского типа МСУ к российскому, одна из тенденций общественного управления связана с его демократическими представительными началами, с самоуправлением. Он считает, что «во многом эти начала реализуются в муниципальном управлении — в его выборности, связи его функций с общесоциальными нуждами, в меньшей зараженности бюрократизмом и милитаризмом по сравнению с центральным аппаратом»<sup>39</sup>. Интересен вывод ученого о том, что основа

жизнестойкости и работоспособности системы местного самоуправления заключается в его гибкости, в разнообразии форм местного самоуправления и в способности системы приспосабливаться к специфическим условиям.

Говоря о формах представительной демократии, развитых в России, целесообразно подчеркнуть, что, реализуя свое право на прямое участие в местном самоуправлении через выборы, население тем самым делегирует своим избранникам право представлять во власти его интересы. Полагаем, что мандат, предоставляющий депутату свободу действий на выборный срок (от англ. *mandate, representative*), предполагает форму ответственности не только перед избирателями, но и перед своей совестью.

Считаем целесообразным рассмотреть правовые аспекты, определяющие место представительного органа в переходный период от советской модели к российской, действующей и в настоящий период.

Специалисты в области муниципального права О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев в развитии правовой основы МСУ в РФ выделили 3 периода<sup>40</sup>.

Первый период (с 1990 — 1991 г. по октябрь — декабрь 1993 г.) они связывают с началом формирования правовой основы МСУ, переходом к новым принципам местной власти, принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09 апреля 1990 г.<sup>41</sup> и Закона РСФСР от 06 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>42</sup>. В соответствии с данными законами ведущим звеном в системе МСУ были местные Советы народных депутатов.

Российский закон о МСУ впервые предусматривал принятие районными, городскими Советами положений (уставов) о МСУ. Советы и соответствующие органы управления наделялись собственной компетенцией.

Законодатель закрепил подотчетность местной администрации (орган управления, заменивший ранее действовавшие исполнительные комитеты местных Советов) соответствующему Совету депутатов. Данный закон предполагал формирование МСУ на основе сложившейся структуры советской власти, сохраняя при этом главенствующую роль местного Совета, двойное подчинение местных органов управления, право вышестоящих Советов отменять противоречащие законодательству решения местных Советов. Порядок проведения выборов в местные Советы регулировался Законом РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов в РСФСР», принятым 27 октября 1989 г., т.е. до перехода местных органов власти на принципы самоуправления. По этому закону были избраны сроком на 5 лет депутаты местных Советов, получивших статус представительных органов МСУ<sup>43</sup>. Статус депутатов определялся Законом РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов»<sup>44</sup>.

Автору этих строк довелось работать в качестве избранного в марте 1990 г. депутата, а затем председателя Железнодорожного районного Совета народных депутатов г. Барнаула и возглавлять данный представительный орган с января 1992 г. по октябрь 1993 г. (до досрочного роспуска Советов по Указу Президента РФ Б.Н. Ельцина). В структуру местных Советов г. Барнаула в данный период входили городской Совет народных депутатов (200 депутатов) и 5 районных Советов (по 100 депутатов в каждом). Все депутаты были избраны на альтернативной основе по одномандатным

округам. Такое большое количество депутатов, с одной стороны, показывало широкое представительство населения в местной власти, но, с другой стороны, вносило определенные организационные трудности в депутатскую деятельность. Это было связано с тем, что подавляющее большинство народных избранников выполняло свои функции на общественных началах, совмещая свое депутатство с профессиональной деятельностью по основному месту работы. Главной формой деятельности Советов являлись сессии. Регулярность их проведения устанавливалась законом и была не реже одного раза в квартал. Правомочность их проведения подтверждалась присутствием более 50% от численного состава депутатского корпуса. Однако, при таком большом количестве народных избранников были случаи срыва сессий из-за отсутствия кворума. Между сессиями работали комиссии, объединявшие депутатов, в основном, по их профессиональной принадлежности и интересам, для решения различных вопросов социально-экономического развития территории. С целью повышения эффективности работы в межсессионный период всего многочисленного депутатского корпуса (так называемых «больших Советов») были созданы Президиумы, в дальнейшем переименованные в «малые Советы депутатов». В состав «малых Советов» входило, как правило, 11-15 чел, в т.ч. председатель Совета, его заместитель, председатели постоянных комиссий и наиболее активные депутаты. Данные организационные меры, осуществленные в действовавшем в то время правовом поле, позволили оптимизировать сложную структуру местных Советов и повысить результативность работы представительных органов, функционирующих в период 1990 — 1993 гг.

В соответствии с законом 1991 г. на местах была начата разработка уставов о МСУ. Так, в г. Барнауле

была создана рабочая группа по разработке проекта устава города, ее возглавил председатель городского Совета депутатов В.П. Дешевых. Проект Устава города Барнаула был принят за основу на XII сессии городского Совета народных депутатов 21 января 1993 г., опубликован в информационном бюллетене Барнаульского городского Совета и городской администрации № 2 (16) в марте 1993 г. В преамбуле этого документа предлагалось обсудить его содержание трудовым коллективам предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории города, высказать свое отношение к публикуемому проекту, а также направить свои замечания и предложения в отдел по работе Советов в срок до 20 апреля 1993 г. Проект Устава был рассмотрен на сессии городского представительного органа в мае и принят в первом чтении. Главой IV данного документа устанавливалось, что представительным органом населения города является городской Совет народных депутатов, избираемый гражданами по территориальным избирательным округам сроком на 5 лет, а глава VI определяла полномочия районного в городе Совета, как представительного органа власти в районах, а также поселковых (сельских) Советов народных депутатов. Предполагалось принять Устав города осенью 1993 г. Однако, этот документ так и не был принят в связи с роспуском Советов и началом второго периода реформирования МСУ, определенным Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Указами Президента РФ от 09 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»

деятельность местных представительных органов была прекращена, а их функции были возложены на местные администрации.

Процесс реформирования МСУ на втором этапе развития его правовой системы изменил и основы его организации. В первую очередь был утвержден приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с представительным органом. Вместе с тем, принципы местного самоуправления, а также система «сдержек и противовесов» устанавливают обязательное наличие представительных органов, поэтому предполагалось провести их выборы в установленные региональными органами государственной власти сроки в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г.

В г. Барнауле полномочия горсовета в этот период осуществляла администрация города. Ею было разработано Положение о городском самоуправлении (постановление от 12 января 1994 г. № 10), согласно которому органами городского самоуправления становились Барнаульская городская Дума и глава городского самоуправления (мэр города)<sup>45</sup>. Они избирались сроком на 2 года по 11 одномандатным избирательным округам на основе всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании 13 марта 1994 г. Однако, в этот день были избраны только 6 из 11 депутатов, а еще 5 народных избранников получили свои мандаты на дополнительных выборах 24 апреля. Более подробно на их деятельности остановимся несколько позже, а сейчас отметим следующее. Вышесказанные Указы Президента, послужившие основой для принятия соответствующих правовых актов субъектов РФ, были изданы до вступления в силу Конституции РФ, официально опубликованной 25 декабря 1993 г. в «Российской газете».

Формируемая система МСУ частично не соответствовала его конституционной модели, что требовало разработки базового федерального закона о местном самоуправлении. Проект такого закона был разработан в нескольких вариантах и после длительного обсуждения был принят Государственной Думой 12 августа и подписан Президентом РФ 28 августа 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ (далее ФЗ № 154) вступил в силу 1 сентября 1995 г.<sup>46</sup>. С этим моментом связан третий период развития муниципального законодательства.

По ФЗ № 154 в стране формировалась новая правовая база МСУ, проводились муниципальные выборы, создавались муниципальные образования (МО), принимались их уставы. Так, в ноябре 1995 г. депутатами Барнаульской городской Думы (БГД) первого постсоветского созыва был принят Устав города Барнаула. Преимущество при принятии главного муниципального правового акта проявилась в том, что данный устав был разработан на основе проекта, подготовленного в советский период.

Возвращаясь к ведущему месту представительного органа в системе МСУ, необходимо отметить, что ст.14 ФЗ № 154, давая определение муниципальным органам, выделяла только выборные, отнеся местную администрацию к другим органам, образуемым в соответствии с уставом, здесь же подчеркивая обязательность наличия выборных органов. Статья 15 закона посвящалась представительному органу (ПО) местного самоуправления, давала возможность установления его численности уставом и определяла вопросы исключительного ведения, а ст. 58 определяла порядок проведения выборов и срок полномочий избираемых органов.

Важную роль в этот период сыграли региональные законодатели. В период реформирования МСУ в 90-е гг. Алтайский край традиционно считался одним из передовых регионов в правотворческой и организационной деятельности в области государственного и муниципального управления. Устав (Основной Закон) Алтайского края, утвержденный Законом Алтайского края от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС, главу XI посвятил основам МСУ края, выделив в статье 101 органы МСУ<sup>47</sup>. В Законе Алтайского края от 05 декабря 1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» ст. 17 регулировала деятельность представительного органа МСУ, ст. 20 — статус депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица, а ст. 60 — проведение муниципальных выборов и срок полномочий выборных органов<sup>48</sup>. Подчеркивая значимость представительного органа, краевые законодатели принимают Закон Алтайского края от 07 июня 1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления», определяющий права, обязанности и ответственность депутата, а также предусматривающий основные правовые и социальные гарантии при осуществлении депутатской деятельности<sup>49</sup>. Данным законом регламентировались участие народных избранников в сессиях (заседаниях) ПО, их полномочия, права на объединение в депутатские группы, работа в комиссиях, давались понятия депутатского запроса и расследования. Особое внимание уделялось взаимодействию депутата со своими избирателями, в том числе рассмотрение обращений граждан и отчет перед ними их представителей. В законе также прописывались основные гарантии депутатской деятельности.

В 1999 г. при активном участии Избирательной комиссии Алтайского края депутатами Алтайского крае-

вого Законодательного Собрания (АКЗС) принимается Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц<sup>50</sup>. Ценность этого документа заключается в том, что он не только объединяет законодательные и технологические нормы проведения региональных и муниципальных выборов, но и обеспечивает правовое поле для реализации таких форм осуществления МСУ как народный опрос, местный референдум, отзыв региональных и муниципальных депутатов и глав поселений. По процедуре отзыва Алтайский край стал одной из первых экспериментальных площадок в России (в н.в. процедура отзыва депутатов населением отменена при выборах по смешанной избирательной системе).

Характерной чертой названных законов субъекта РФ было то, что разрабатывались и принимались они краевыми депутатами совместно с органами МСУ, с учетом предложений, поступающих с мест, поэтому и на практике они действительно «работали». В различные периоды значительный вклад в разработку, принятие и реализацию краевых законов в области МСУ, деятельности ПО и проведения выборов внесли И.Л. Акимов, В.Н. Баварин, О.И. Белорукова, О.А. Блинова, И.Б. Вольфсон, Г.Г. Гаврилин, Н.А. Еремеева, М.Н. Звягинцев, С.В. Землюков, Т.А. Калашникова, С.В. Краснов, А.Ю. Кривов, Б.В. Ларин, Н.Г. Ломова, В.И. Маньковская, А.В. Морозов, А.Г. Назарчук, В.В. Невинский, Л.М. Суворинова, А.А. Суриков, С.Л. Сытых, П.Д. Фризен, С.И. Штань и многие другие специалисты в данной области.

Положения федерального и регионального законодательства находили отражение в уставах муниципальных образований и других муниципальных правовых актах. В Уставе г. Барнаула раздел III регламентировал

деятельность Барнаульской городской Думы, устанавливал ее правовое положение, порядок формирования и работы, определял компетенцию. В развитие положений Устава решением БГД от 23 мая 1996 г. № 22 был утвержден Регламент БГД, а решением от 19 сентября 1996 г. № 59 — Положение о постоянных комитетах БГД и ряд иных нормативных правовых актов. Они были созданы органами городского самоуправления для упорядочения собственной организации и деятельности, надлежащего функционирования структур, обеспечивающих нормальную жизнедеятельность населения города как муниципального образования, в пределах которого осуществляется МСУ.

Сохранение исторических и иных местных традиций является необходимым условием осуществления МСУ, поэтому считаем целесообразным историю становления и развития представительного органа столицы Алтайского края г. Барнаула осветить с приведением конкретных примеров и реальных участников исследуемых событий. В г. Барнауле началом становления МСУ принято считать 1877 г., хотя городская Дума, распорядительный орган городского самоуправления, была создана под названием «шестигласной думы» примерно в 1790-х (точная дата не установлена). В 1877 г., в ходе реализации нового городского положения 1870 г., появилась городская дума, действительное всесословное представительное учреждение, принципиально отличавшееся от шестигласной<sup>51</sup>. 7 (19) апреля 1877 г. в Барнауле состоялось первое заседание только что избранной городской Думы и гласными (депутатами) была принесена присяга. Это событие явилось началом самоуправления в городе Барнауле. Данный орган просуществовал в Барнауле до августа 1919 г. С декабря 1919 г. по октябрь 1993 г. выборным органом самоуправления был уездный Совет рабочих,

крестьянских и красноармейских депутатов, позже — городской Совет депутатов трудящихся и городской Совет народных депутатов. С мая 1994 г. возобновила свою деятельность Барнаульская городская Дума<sup>52</sup>.

Весной 2014 г. законодательные и представительные органы Алтайского края постсоветского периода, в т.ч. и Барнаульская городская Дума, отмечают свой 20-летний юбилей. Первый созыв БГД начал свою работу 05 мая 1994 г. в правомочном составе из 11 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам сроком на 2 года. Народными избранниками стали: П.С. Акелькин, В.Н. Баварин, С.П. Безбородов, В.М. Брюханов, П.А. Гладышев, Н.Г. Камышникова, В.И. Кириллов, С.В. Краснов, С.И. Рыбин, С.И. Штань, М.П. Щетинин. Руководил Думой В.Н. Баварин, вошедший в ее состав как избранный депутат. До принятия Устава города депутаты строили свою деятельность в соответствии с Положением о Барнаульской городской Думе и Регламентом БГД, утвержденными решениями от 01 июня 1994 г. Данные муниципальные правовые акты устанавливали общие положения в работе представительного органа, его организационную структуру, статус депутата, полномочия и социальные гарантии прав. В них «красной нитью» подчеркивалась ответственность народных представителей перед избирателями и их подотчетность населению.

За 2 года было проведено 25 заседаний, принято 277 решений по жизненно важным для города вопросам. Как уже отмечалось, решением БГД от 16 ноября 1995 г. № 169 был принят Устав города Барнаула, после регистрации которого 28 декабря 1995 г. в Управлении юстиции администрации Алтайского края и публикации в газете «Вечерний Барнаул» № 6 от 18 января 1996 г. город первым в крае получил возможность жить по своей «муниципальной конституции».

БГД второго созыва, избранная в соответствии с Уставом 31 марта 1996 г. сроком на 4 года, насчитывала в своем составе 22 депутата, избранных по 11 двухмандатным избирательным округам. Это П.С. Акелькин, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, В.М. Брюханов, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, А.П. Ильина, А.Т. Казаков, В.И. Кириллов, Е.М. Кравченко, В.А. Лемешко, А.П. Макаров, А.М. Матвеевко, Н.П. Некрасова, А.Г. Овсневский, В.И. Овчинников, С.И. Рыбин, В.Л. Сафонов, Л.М. Суворинова, В.Я. Торшин, А.А. Третьякова, М.П. Щетинин, а также досрочно прекратившие свои полномочия И.В. Башунов, Э.В. Жилина и В.Д. Поздняков. Из 22 депутатов 6 были избраны на второй срок. Глава городского самоуправления в соответствии с Уставом города входил в состав городской Думы, председательствовал на ее заседаниях, организовывал депутатскую деятельность, выполнял иные полномочия. В марте 1996 г. жителями города главой городского самоуправления на основе всеобщего голосования был избран В.Н. Баварин. Считаю целесообразным привести выдержки из его предисловия к книге «Барнаульская городская Дума. 1877 — 1996»: «Важная роль в городском самоуправлении принадлежит городской Думе — представительному органу, депутаты которого избраны населением. Представляя интересы населения, народные избранники решают самые важные городские вопросы: от принятия Устава города до утверждения городских налогов. Городская Дума тесно связана и с общественностью города, населением. Такой статус представительного органа заложен еще в конце XIX в., о чем свидетельствует обращение к истокам деятельности Барнаульской городской Думы 1877 г. Знакомясь с конкретными решениями Думы XIX в., мы стараемся брать то разумное, что было в них закреплено: будь то

вопросы помощи малоимущему населению или развитию города. Цель была и сейчас остается одна — сделать жизнь барнаульцев благополучней, достойней»<sup>53</sup>. Приведем также текст Торжественного обещания гласных городской Думы от сентября 1917 г., ставшего основой присяги главы городского самоуправления, принятой впервые 04 апреля 1996 г.: «Честью гражданина обещаюсь перед своей совестью быть верным и неизменно преданным Российскому государству, как своему отечеству. Обещаюсь служить ему до последней капли крови, всемерно способствуя славе и процветанию Российской республики... Обещаюсь быть честным и не нарушать своего обещания из корысти, родства, дружбы и вражды».

За 4 года БГД второго созыва было проведено 41 заседание, принято 506 решений. Проведены депутатские слушания по вопросам формирования и наполняемости городского бюджета, сокращению недоимок, поступлению средств в бюджет города; по обсуждению программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в г. Барнауле на 1997—2003 гг.; по разработке программы «Здоровье Барнаула 1999—2001 гг.» и др.

БГД третьего созыва была избрана 26 марта 2000 г. на 4 года в количестве 24 депутатов по 12 двухмандатным избирательным округам. Это Е.А. Абрамова, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, В.М. Брюханов, Ю.И. Воробьев, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, А.Н. Зубович, Л.П. Ильина, В.И. Кириллов, В.М. Лопаткин, А.М. Матвеевко, А.А. Миронов, А.В. Морозов, А.Г. Овсиевский, В.И. Овчинников, А.Г. Осипов, В.Л. Сафонов, Р.Г. Строителей, Л.М. Суворинова, В.Я. Торшин, Д.С. Чикалов, М.П. Щетинин. Главой городского самоуправления на основе всеобщего голосования вновь был избран В.Н. Баварин. За период с 30 марта по 03

июня 2004 г. было проведено 42 заседания, принято 498 решений. Утвержден ряд важных положений: о гербе города; о дипломе и памятном знаке за заслуги в развитии города; об опеке и попечительстве; правила застройки города; большое количество различных программ.

Заострив внимание на различных периодах в формировании правовых основ МСУ, важным этапом автор считает 2000 год, когда Федеральным законом от 04 августа 2000 г. № 107-ФЗ в статью 49 ФЗ № 154 были внесены изменения и дополнения, предусматривающие в ряде случаев роспуск представительного органа и досрочное отрешение от должности главы МО<sup>54</sup>. Эти меры, по нашему мнению, должны были повысить ответственность выборных должностных лиц МСУ за разработку и принятие муниципальных правовых актов и иные действия (бездействие).

Несмотря на то, что ФЗ № 154 имел огромное значение для становления местного самоуправления, он был далеко не идеален. Многие специалисты, как теоретики, так и практики в области МСУ, обсуждали вопрос необходимости дальнейшего совершенствования законодательства и отмечали ряд общих характерных проблем в правовом поле. Это создало предпосылки для разработки и принятия нового федерального закона о МСУ.

В октябре 2013 г. исполнилось 10 лет с момента принятия Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131)<sup>55</sup>. Этот закон внес значительные изменения в правовые, территориальные, организационные и экономические основы МСУ. Часть его статей вступала в силу с момента опубликования 08 октября 2003 г. в

«Российской газете». В законе также был определен переходный период до полного вступления в силу в 2009 г.

Возвращаясь к истокам принятия исследуемого закона, можно вспомнить, что этому моменту предшествовал многолетний труд группы разработчиков под руководством Д. Козака над концепцией развития МСУ, обсуждение нескольких редакций законопроекта, поступление более 10 тысяч предложений «с мест» и т.д. Недаром, некоторые эксперты присвоили закону эпитет «131 — скорый», т.к. его принятие в октябре 2003 г. явилось одним из «заключительных аккордов» работы над этим сложным законопроектом депутатов ГД РФ третьего созыва накануне выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. Данный эпитет частично подтверждается тем, что по состоянию на 01 марта 2014 г. в ФЗ № 131 изменения вносились 90 раз.

Принятие нового федерального закона стало следующим этапом в реформе МСУ. Значительные изменения коснулись как федерального, так и регионального законодательства, муниципальных правовых актов. Одной из основных особенностей ФЗ № 131, по сравнению с одноименным законом ФЗ № 154, явилось расширение возможностей населения более активно участвовать в решении жизненно важных вопросов. Конституционные нормы включили представительные органы в число важнейших органов местного самоуправления — выборных. Это получило развитие и в новом законе, определившем представительный орган муниципального образования как обязательный и ведущий орган местного самоуправления. Такая роль представительного органа обусловлена его местом в системе организационно-правовых норм осуществления особой формы публичной власти — власти муниципальной. Был законодательно расширен перечень

вопросов, отнесенных к исключительной компетенции представительного органа, что еще больше повысило роль депутатского корпуса.

Представительный орган — это орган, избранный населением и представляющий интересы населения соответствующей территории. Он состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Депутаты с наибольшей полнотой должны выражать интересы населения, принимать от его имени решения по наиболее важным вопросам местной жизни, и, в первую очередь, устав муниципального образования. Депутатом ПО может быть избран гражданин РФ или, в специально оговоренных федеральным и региональным законодательством случаях, иностранный гражданин, достигший ко дню выборов 18 лет и обладающий избирательным правом.

В ФЗ № 131 представительному органу муниципального образования посвящены статьи 35 и 40. ПО может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Эта норма стала значимой для ряда поселений, в т.ч. Барнаула, в избирательной кампании 2004 г., когда в ряде округов прошло протестное голосование и ПО не были сформированы в правомочном составе.

Новый закон изменил подходы к структуре и формированию местной власти. В соответствии со статьей 34 ФЗ № 131 структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно — счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные

Уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. По ФЗ № 154 обязательным был только представительный орган, а по ФЗ № 131 обязательным стало наличие первых трех органов. Конституционная норма в части того, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, реализуется уставами муниципальных образований.

В ФЗ № 131 установлено, что главы муниципальных образований избираются на муниципальных выборах или представительным органом из своего состава. В случаях, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган, депутаты на конкурсной основе назначают главу администрации. Общие требования к проведению конкурса установлены также в указанном законе. Когда же избранный глава возглавляет администрацию, то депутаты из своего состава избирают председателя представительного органа. Эти нормы конкретизируются уставами МО.

В целях контроля за подготовкой проекта местного бюджета и его исполнением, за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом предусмотрена возможность образования контрольного органа муниципального образования. По закону этот орган не является обязательным, однако целесообразность его создания в городских округах и муниципальных районах очевидна, при том, что контрольно-счетный орган создается по решению ПО, утверждающему бюджет и отчет о его исполнении.

Закон определил минимальную численность депутатов ПО. Так, например, в поселениях при численности населения менее 1000 чел. должно быть не менее 7 депутатов, а при количестве жителей более 500 тыс.

чел. — не менее 35 депутатов (ранее эта норма устанавливалась законом субъекта РФ). Мы видим, что один депутат может представлять интересы как порядка 140 чел, так и более 13 тысяч избирателей. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Ранее избрание депутатов представительных органов любых муниципальных образований осуществлялось только непосредственно населением. Сейчас прямые выборы предусмотрены для поселений. При формировании представительных органов муниципальных районов могут быть использованы прямые или косвенные выборы.

Очевидно, что способы формирования представительных органов местного самоуправления, их связь с населением может быть различна. Как отмечает специалист в области муниципального права д.ю.н., профессор Е.С. Шугрина, политологи выделяют ряд концепций, характеризующих роль депутата:

- депутат представляет в представительном органе свою партию; он защищает ее политическую программу, на основе которой был избран, и разъясняет ее;

- депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей; он представляет прежде всего тех избирателей, которые голосовали за него и его программу, сформулированные ими наказы;

- депутат представляет в представительном органе и тех избирателей своего округа, которые голосовали против него или воздержались; он защищает общие экономические, социальные, политические интересы своего округа;

- депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью; после избрания связь с избирателями отсутствует<sup>56</sup>.

Сроки полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не могут быть меньше двух лет и больше пяти лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий. В уставах муниципальных образований закрепляется конкретный срок полномочий выборного органа, в настоящее время в большинстве МО этот срок увеличен с четырех до пяти лет.

Наименования представительного органа могут быть различны. Встречаются думы, муниципальные советы, советы, собрания депутатов, собрания представителей, земские собрания и другие. Как правило, они даются с учетом исторических и иных местных традиций по согласованию с субъектом РФ. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Вопрос о полномочиях представительного органа муниципального образования имеет особо важное значение, т.к. именно полномочия лежат в основе разграничения деятельности представительного органа, других органов — главы муниципального образования, главы администрации, администрации муниципального образования. Как ФЗ № 154, так и ФЗ № 131 определяют исключительную компетенцию представительного органа, уточняемую затем уставами МО. В первую очередь, это такие вопросы, как: принятие устава, внесение в него изменений и дополнений; утверждение бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития территории, утверждение отчетов об их исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; определение порядка

управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на их услуги; определения порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Как видим, представительный орган муниципального образования является обязательным в системе органов местного самоуправления. При этом он занимает ведущее положение среди других муниципальных органов. Это подтверждается наличием у него не только исключительных полномочий, но и возможностью взять к своему ведению любой вопрос местного значения. Значимость муниципальных депутатов в н/в повышается и в связи с введением «муниципального фильтра» на выборах глав субъектов РФ.

В г. Барнауле в связи с принятием в октябре 2003 г. ФЗ № 131 решением БГД от 11 декабря 2003 г. № 439 был изменен порядок формирования представительного органа городского округа. Вместо 12 двухмандатных округов было образовано 35 одномандатных округов, а также утверждена схема границ избирательных округов и их описание.

Выборы депутатов городской Думы четвертого созыва состоялись 14 марта 2004 г., в голосовании приняло участие более 62% избирателей, однако было избрано только 15 депутатов.

По двадцати избирательным округам выборы не состоялись, так как число проголосовавших против всех оказалось больше числа голосов, проголосовавших за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, т.е. каждый десятый житель отдал свой голос «кандидату против всех». А в округах, где выборы состоялись, протестное голосование увеличилось в 2 раза по сравнению с выборами в 2000 году. Один депутат — Е.А. Абрамова сложила полномочия в связи с избранием ее депутатом краевого Совета народных депутатов. Повторные выборы депутатов проводились 06 июня 2004 г. по 20 округам, по округу № 32 выборы были отложены до 05 декабря 2004 г.

В состав Думы 4 созыва вошли: А.Ф. Балушкин, Е.И. Балханова, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, Ю.В. Величкин, А.А. Волков, Г.Н. Гаврин, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, Л.Н. Зубович, Л.Г. Ильина, В.В. Касплер, И.Г. Кислицин, А.В. Кощев, С.В. Краснов, А.А. Кузнецов, В.И. Куц, О.И. Логачева, В.М. Лопаткин, С.В. Мамаев, А.Е. Мاستинин (до 24.03.2006 — М.П. Лунин), А.А. Миронов, А.В. Морозов, А.С. Орлов, В.П. Пирожков, В.П. Попов, В.А. Сафонов, А.А. Солодилов, Л.А. Суслова, А.И. Третьяков, Ю.А. Фриц, И.И. Шефер, В.Г. Юдин, В.А. Яшкин. На выборах избиратели вновь оказали доверие действующим депутатам — из 35 избранных — 10 депутатов третьего созыва. Традиционно высокий профессиональный и образовательный уровень депутатов позволял осуществлять реализацию мероприятий, намеченных депутатами предшествующих созывов, сохранять преемственность и традиции городского самоуправления.

Как уже отмечалось, в соответствии с законодательством представительный орган муниципального обра-

зования самостоятельно определяет свою структуру. В структуру Барнаульской городской Думы были внесены изменения на основании статей 3 и 50 нового Регламента и Положения о постоянных комитетах БГД. Вместо 3 комитетов было сформировано 4. Структура БГД четвертого созыва, утвержденная решением от 17 июня 2004 г. № 4, представлена на рисунке 1.



*Рис. 1. Структура Барнаульской городской Думы четвертого созыва*

Ранее, в соответствии с законодательством глава муниципального образования мог возглавлять одновременно как представительный, так и исполнительный орган, поэтому работой БГД трех созывов руководил глава городского самоуправления В.Н. Баварин. По ФЗ № 131, согласно ст. 39 Устава городского округа — города Барнаула Алтайского края и Регламента городской Думы из ее состава должен был избираться председатель городской Думы, осуществляющий организацию ее деятельности на постоянной основе. На первом организационном заседании 03 июня 2004 г. Дума избирала своего председателя из числа депутатов. Кандидатуры на должность председателя городской Думы выдвигались депутатами, а также путем самовыдвижения, каждый депутат был вправе предложить только одну кандидатуру. Кандидаты на должность председателя

Думы выступали перед депутатами с программами предстоящей деятельности. В итоге тайного голосования председателем БГД 17 июня 2004 г. был избран С.В. Краснов.

На депутатов БГД этого созыва легла основная нагрузка по реализации нового закона о местном самоуправлении. На территории Алтайского края, как и в большинстве муниципальных образований России, ФЗ № 131 вступил в законную силу с 01 января 2006 г. С этой даты городской округ стал жить по новому Уставу, принятому решением БГД от 10 июня 2005 г. № 133 в соответствии с данным федеральным законом.

Барнаульской городской Думой четвертого созыва совместно с администрацией города была проведена значительная работа по подготовке и принятию новых и корректировке действующих муниципальных нормативных правовых актов. Во исполнение положений федерального законодательства законами Алтайского края органам местного самоуправления были переданы государственные полномочия в сфере социальной поддержки населения, здравоохранения, образования, пожаротушения, регистрации актов гражданского состояния, лицензирования розничной алкогольной продукции, функционирования административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. За 2006 г. БГД было принято более 10 решений, регламентирующих порядок реализации переданных государственных полномочий и устанавливающих расходные обязательства муниципального образования по финансированию этих мероприятий. Всего было принято более 60 решений, устанавливающих расходные обязательства муниципального образования городского округа — города Барнаула Алтайского края. Общее количество решений, принятых представительным органом муниципального образования во исполнение

положений нового закона в тот период, — более 80, из них 40 — в 2006 г. Основная тяжесть нагрузки по подготовке, проработке, юридической экспертизе проектов правовых актов легла на плечи думского комитета по законности и местному самоуправлению и экспертно-правового отдела администрации города.

Осуществляя преемственность и реализуя закрепленную ст. 35 федерального закона исключительную компетенцию представительного органа, депутаты утвердили разработанную ранее Стратегию развития города Барнаула до 2010 года, бюджет города и несколько программ развития отдельных отраслей муниципального хозяйства, изменения в Генеральный план г. Барнаула и другие важные решения. Параллельно проходила работа по подготовке и принятию решения об утверждении Программы комплексного социально — экономического развития городского округа на 2008 — 2017 годы. В течение всего срока полномочий по тем или иным направлениям было принято более 35 программ. Они касались различных проблем, требующих комплексного и системного подхода к их решению. К наиболее успешным и социально значимым проектам можно отнести программу газификации, а также программу строительства квартир для молодых семей, по ней более 600 молодых семей обрели свое жилье.

Одной из положительных форм учёта мнения граждан при принятии наиболее значимых нормативных правовых актов, касающихся всех жителей муниципального образования, стало принятие решением БГД от 23 декабря 2005 г. № 253 Положения о проведении публичных слушаний. Сегодня эта форма работы находит применение и в большинстве случаев даёт определённые результаты<sup>57</sup>.

Взаимосвязь с избирателями на округах была и остаётся одной из важнейших составляющих работы депутатского корпуса. Она является «лакмусовой бумажкой», с помощью которой можно определять проблемы, наиболее волнующие горожан и требующие особого внимания со стороны органов местного самоуправления.

В городе была восстановлена такая форма работы с населением как наказы избирателей. Депутатами ведется целенаправленная работа по выполнению наказов, высказанных кандидатам в депутаты во время предвыборной кампании, они обобщаются, анализируются и ставятся на контроль в городской Думе, администрациях города и его районов. Ряд из них включается в планы социально — экономического развития. Именно с анализа наказов городская Дума четвертого созыва начала свою деятельность по взаимодействию депутатов с избирателями. Для реализации исполнения наказов был утвержден план мероприятий по их выполнению.

Депутаты стали частыми гостями на предприятиях, в организациях, на других объектах инфраструктуры города, т.к. такие экскурсии позволяют народным избранникам познакомиться с вопросами жизнеобеспечения города, точнее узнать проблемы, найти верные пути их решения.

В мае 2006 г. был создан официальный сайт БГД. Благодаря ему информационная деятельность Думы стала системной и плановой, повысилась эффективность взаимодействия представительного органа со СМИ и местным сообществом.

Реальным потенциалом развития местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество, когда вопросы управления муниципальным образованием, взаимодействия с населением, активизации деятельности различных представителей местного со-

общества регулярно обсуждаются на различных форумах в рамках Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), где Барнаул участвует более 25 лет. АСДГ была образована в 1986 году для содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и межмуниципальному сотрудничеству. В нее входят 70 муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением более 14 млн. человек. Первым Президентом АСДГ был председатель горисполкома — глава администрации Барнаула В.Н. Баварин. В советский период барнаульские депутаты делились опытом работы, обсуждали проблемы и искали пути их решения в рамках Ассоциации председателей местных Советов Сибири и Дальнего Востока. В нее входили такие крупные города как Благовещенск, Владивосток, Иркутск, Комсомольск-на-Амуре, Омск, Хабаровск и др. Совещания проходили при поддержке Верховного Совета РСФСР, курировал эту работу наш земляк Ю.И. Жильцов.

Депутаты БГД четвертого созыва принимали активное участие в мероприятиях по обмену опытом, в т.ч. с такими муниципальными образованиями как Братск, Новосибирск, Томск, Челябинск, Хабаровск и др.

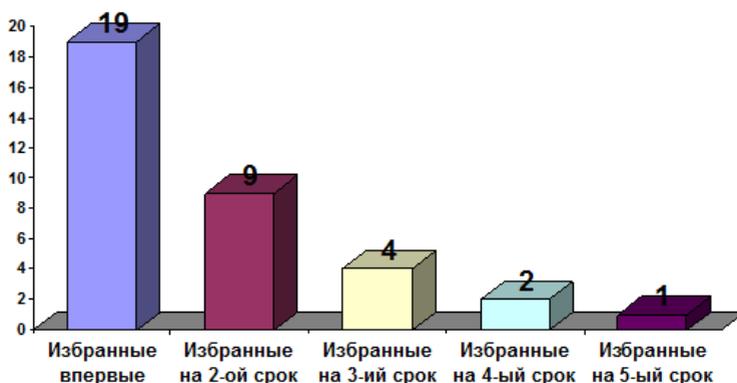
Еще одной формой обмена опытом стала организация и проведение научно — практических конференций по вопросам МСУ. В декабре 2006 г. в г. Томске прошла конференция АСДГ «Первые итоги реформы местного самоуправления в Российской Федерации», где обсуждался опыт работы представительных органов и проблемы муниципальных образований в первый год реализации ФЗ № 131. В мае 2007 г. по инициативе председателя БГД четвертого созыва С.В. Краснова и представителей научных кругов в г. Барнауле прошла конференция на тему «Городское самоуправление в

России: вчера, сегодня, завтра», посвященная 130-летию Барнаульского городского самоуправления. В этом мероприятии, организованном БГД, администрацией города, Алтайским государственным университетом (АлтГУ) приняли участие около 400 человек: ученые, руководители государственных и муниципальных органов, депутаты различных созывов, гости из Москвы, Омска, Томска и городов Алтайского края.

В июне 2008 г. был принят Устав городского округа — города Барнаула в новой, третьей по счету, редакции (решение БГД от 20 июня 2008 г. № 789)<sup>58</sup>. Всего БГД четвертого созыва было проведено 34 заседания, принято 863 решения.

В октябре 2008 г. в Барнауле прошли муниципальные выборы, по итогам которых в свои полномочия вступили депутаты городской Думы пятого созыва. В состав Думы вошли: И.В. Алферов, С.П. Безбородов, А.М. Белоус, А.В. Братышев, Е.В. Быкова, Ю.В. Величкин, Г.Н. Гаврин, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, А.Н. Зубович, В.В. Касплер, В.И. Кириллов, И.Г. Кислицин, И.В. Куц, А.А. Лунев, В.Н. Маликов, А.А. Миронов, А.В. Морозов, Г.М. Морозов, Ю.А. Павлов, В.П. Пирожков, С.В. Писарев, В.П. Попов, А.И. Прозоров, А.А. Сарычев, С.А. Семдянкин, А.А. Солодилов, С.В. Струченко, С.В. Тетерятник, С.В. Чапыгина, А.П. Черданцев, Ю.В. Шрамко, О.М. Шутова, В.Г. Юдин, В.А. Яшкин. Среди них были представители различных сфер деятельности с высоким уровнем образования и профессиональной подготовки (6 кандидатов наук, 5 заслуженных и почетных работников отраслей). Из 35 избранных горожане вновь оказали доверие 16 депутатам. На рисунке 2 дана схема сменяемости депутатского корпуса.

### общее число депутатов 35 человек



*Рис. 2. Ротация депутатского корпуса БГД пятого созыва*

Структура Думы пятого созыва существенных изменений не претерпела. В ее основе остались 4 постоянно действующих комитета. Их возглавили депутаты, имеющие опыт работы, способные продолжить традиции и заложить прочный фундамент новым позитивным начинаниям. Новшеством стало создание на заседании БГД в феврале 2009 г. комиссии по экологии. За 4 года работы депутатами пятого созыва проведено 37 заседаний, где принято 854 решения. Среди них Генеральный план городского округа, Правила землепользования и застройки городского округа, Концепция долгосрочного социально-экономического развития города до 2020 года, внесены радикальные изменения в Устав города и ряд важных решений, определяющих ход дальнейшего развития города. За данный период по инициативе БГД было проведено 13 публичных слушаний.

Наряду с официальными итогами деятельности БГД пятого созыва, считаем необходимым выразить и свою точку зрения на ряд моментов в ее деятельности. По мнению автора, депутатам выпала нелегкая доля

принятия очень непростых решений в связи с отставкой в августе 2010 г. всенародно избранного в марте 2008 г. главы города В.Н. Колганова. С этими событиями были связаны отмены и переносы заседаний Думы, инициирование процедуры «сложения депутатских мандатов» и пр., а также проведение 25 октября 2010 г. публичных слушаний, а затем и заседания БГД по вопросам внесения изменений в Устав и в схему управления городом при сопровождении ОМОН. С нашей точки зрения, ряд вышеописанных событий не способствовал улучшению имиджа городского округа и его представительного органа. Под определенным прессингом Устав был изменен и, в соответствии с поправками, 10 ноября 2010 г. Думой было принято решение № 392 об избрании главы города. Эту должность заняла Л.Н. Зубович, ранее являющаяся председателем представительного органа. На основании конкурса на замещение должности главы администрации города, назначенного решением от 10 ноября 2010 г. № 395 и проведенного в порядке, утвержденном решением № 394, по итогам тайного голосования главой администрации г. Барнаула стал И.Г. Савинцев (решение БГД от 22 декабря 2010 г. № 420).

На сайте БГД 12 октября 2012 г. в информации о завершении срока полномочий депутатов пятого созыва было отмечено, что «значительное время и силы были потрачены на проведение круглых столов, классных часов, тематических встреч, субботников с разными возрастными категориями жителей. На протяжении всего созыва депутаты вели конструктивный диалог со всеми органами власти, должностными лицами, общественными объединениями во имя продуктивной работы на благо горожан. Этот деловой тон переходит из созыва в созыв». Здесь же была представлена информация о предстоящих в октябре 2012 г. выборах в БГД

шестого созыва сроком на 5 лет и выражена надежда на активную гражданскую позицию горожан, от которых зависит решение, какой должна стать Дума следующего созыва<sup>59</sup>.

Выборы в БГД шестого созыва состоялись 14 октября 2012 г. Впервые Дума формировалась по смешанной избирательной системе: по одномандатным избирательным округам (20 депутатов) и по муниципальным спискам кандидатов, выдвинутым избирательными объединениями (20 депутатов). Несмотря на низкую явку на муниципальные выборы (в г. Барнауле она составила 20,51%), выборы были признаны состоявшимися и Дума шестого созыва начала свою работу в правомочном составе. Депутатами БГД сроком на 5 лет были избраны: Д.П. Аганов, Е.Ю. Астаховский, В.В. Банщикова, А.П. Барсуков, И.В. Борисенко, А.В. Братышев, А.А. Васильев, С.А. Войтюк, А.В. Вытоптов, Г.Н. Гаврин, В.А. Гражданкин, А.Н. Данилов, М.В. Ермоленко, М.Д. Жумадилов, С.В. Завалихин, В.И. Золотарев, Л.Н. Зубович, А.Е. Иванов, И.С. Карпов, В.В. Касплер, И.Г. Кислицин, И.В. Куц, И.И. Мордовин, Т.В. Мочалова, И.В. Огнев, В.Г. Павлюков, В.П. Пирожков, А.И. Прозоров, О.И. Прохода, Ю.С. Ряполов, А.А. Сартаков, А.Ю. Скосырский, А.А. Солодилов, С.В. Струченко, А.Ф. Суворов, С.Н. Чаплыгина, А.П. Черданцев, И.С. Шевченко, О.М. Шутова, В.Г. Юдин.

Структура Думы была утверждена решением от 08 ноября 2012 г. № 3. По сравнению с предыдущим созывом в ней произошли некоторые изменения. Помимо главы города (на эту должность решением № 2 вновь была избрана Л.Н. Зубович) в структуру введена должность заместителя председателя БГД (им стал А.А. Солодилов). Наряду с постоянными комитетами (их название и количество не изменилось) в Думе были

созданы депутатские фракции: Алтайского регионального отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия» (32 депутата); Алтайского краевого отделения политической партии «КПРФ» (4 депутата); Алтайского регионального отделения политической партии ЛДПР (1 депутат); регионального отделения политической партии Справедливая Россия (2 депутата); Алтайского краевого отделения политической партии РПР ПАРНАС (1 депутат).

В н.в. деятельность представительного органа г. Барнаула, помимо федерального и регионального законодательства, регламентируется:

- Уставом городского округа — города Барнаула Алтайского края, принятым решением Барнаульской городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. от 29.11.2013 № 213);

- Регламентом Барнаульской городской Думы, принятым решением от 26 ноября 2010 г. № 397 (в ред. от 31.08.2012 № 804);

- Положением о постоянных комитетах Барнаульской городской Думы, принятым решением от 03 июня 2011 г. № 546;.

- Положением о депутатских фракциях и депутатских группах, принятым решением от 10 июня 2009 г. № 124 (в ред. от 09.10.2012 № 853);

- Положением о комиссиях Барнаульской городской Думы, принятым решением от 03 июня 2011 г. № 547;

- Положением о статусе помощника депутата Барнаульской городской Думы, принятым решением от 28 февраля 2011 г. № 477;

- Правилами подготовки и оформления проектов решений Барнаульской городской Думы, проектов постановлений и распоряжений главы города Барнаула,

принятыми постановлением главы города Барнаула от 30 мая 2011 г. № 1- ПГ, иными муниципальными правовыми актами.

В соответствии с решением БГД от 08 ноября 2012 г. № 5 на постоянной основе в представительном органе работают 4 депутата. Остальные депутаты совмещают свои представительские функции с деятельностью по основному месту работы.

С октября 2012 г. по март 2014 г. БГД проведено 13 заседаний, принято 298 решений. По данным сайта депутатами на заседаниях Думы рассмотрены актуальные вопросы жизнедеятельности города и приняты такие важные решения, как: Стратегия социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года; Правила благоустройства территории городского округа — города Барнаула; Положение о полномочиях органов местного самоуправления по участию в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории города Барнаула; Положение о муниципальном контроле за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения на территории городского округа — города Барнаула. В 2013 году городская Дума воспользовалась своим правом законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании при внесении проекта закона Алтайского края «О внесении изменения в Закон Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» (в части установления ответственности за нарушение правил работы мелкорозничной торговой сети).

Регулярно депутаты городской Думы проводят приемы своих избирателей согласно утвержденному графику. Анализ поступивших обращений граждан в Думу

показал, что в 2013 году депутатами было принято к рассмотрению 3495 (2012г. — 3012) зарегистрированных обращений. Основная категория граждан, обратившихся в Думу, — это пенсионеры, служащие и рабочие.

Основными задачами городской Думы является совершенствование нормативной правовой базы и обеспечение соответствия решений Думы требованиям действующего законодательства; повышение уровня жизни горожан и улучшение социально-экономического климата в городе; повышение правовой культуры жителей города, их политической грамотности, популяризация законодательства в сфере местного самоуправления; обеспечение нормативного регулирования полномочий в сфере укрепления межнационального и межконфессионального согласия, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов<sup>60</sup>.

Как мы видим, деятельность ПО широка и многогранна. В таблице 1 приведены данные за 20 лет работы БГД (с мая 1994 г. по март 2014 г.).

Табл. 1. Статистические данные о количестве заседаний Барнаульской городской Думы и количестве принятых решений по созывам

№ п/п	Созыв	Период работы (даты первого и последнего заседаний)	Количество заседаний	Количество принятых решений
1.	I	05.05.1994 — 29.03.1996	25	277
2.	II	04.04.1996 — 22.03.2000	41	506
3.	III	30.03.2000 — 03.06.2004	42	498
4.	IV	17.06.2004 — 10.10.2008	34	863
5.	V	16.10.2008 — 09.10.2012	37	854
6.	VI	с 08.11.2012 по 28.03.2014	13	298

Анализ данных показывает, что наибольшее количество решений принималось в 2004 — 2012 гг., т.е. с момента принятия ФЗ № 131.

Изучив несколько периодов в реформировании местного самоуправления, особенности перехода от его советской модели к действующей в н.в., мы видим, что как бы не менялись названия представительного органа, его статус и полномочия, организационные формы, количество депутатов, данный выборный орган остается ведущим в системе МСУ.

По данным Росстата на 01 января 2013 г. в РФ в структуре местного самоуправления функционирует 23001 муниципальное образование, в Алтайском крае их насчитывается 735 (4 место в РФ). В каждом из них есть органы местного самоуправления, и, в первую очередь, представительные, и в каждом они функционируют с учетом исторических и иных местных традиций, а также с использованием организационных, кадровых, материально-технических, правовых, интеллектуальных и иных ресурсов, со своим опытом, как положительным, так и не совсем удачным. И независимо от того, решаются ли вопросы местного значения сходом граждан в маленьких поселениях, или их обсуждает значительный по количеству депутатов представительный орган крупного муниципального образования, а реализует достаточный по количеству муниципальных служащих аппарат администрации, в этом процессе остается множество вопросов и проблем, как не решенных ранее, так и возникающих вновь.

Подобно всей российской демократии, муниципальные начала в нашей стране до сих пор еще недостаточно развиты и малоэффективны.

Среди фундаментальных проблем, решаемых в ходе реформирования, выделялись следующие: внутренняя несогласованность, неполнота, несистемность и не полное соблюдение законодательства о местном самоуправлении; отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и региональными) и органами местного самоуправления; нехватка квалифицированных муниципальных кадров; несовершенство судебной защиты местного самоуправления; отсутствие финансово — экономической самостоятельности муниципальных образований. В связи с тем, что налоговая и статистическая информация рассредоточена по различным государственным учреждениям, органы местного самоуправления не имеют возможности создания единой базы налогоплательщиков, в том числе и по местным налогам и сборам, а значит и эффективно ее использовать.

Федеральный закон хотя и уделяет определенное внимание вопросам выравнивания уровня бюджетной обеспеченности в области разграничения полномочий, но финансы концентрируются на федеральном уровне, а ответственность за осуществление значительного объема полномочий лежит на местном уровне. Имеет место неоправданный перекося, который не обеспечивает финансовую самостоятельность местного самоуправления. По замыслу авторов реформы вместе с передачей полномочий местным властям должны были передать также источники доходов для осуществления расходов. На практике оказалось совсем не так, передача государственных полномочий фактически не обеспечена материальными средствами, а область вышеуказанных полномочий довольно разнообразна. В большинстве субъектов РФ недостаток финансовых

средств на исполнение полномочий по решению всех вопросов местного значения достигает 50%.

На сегодняшний день не до конца проведены разграничения между базовым федеральным законом, Налоговым и Бюджетным кодексами РФ. Так, ФЗ № 131 п. 10 ст. 35 к исключительной компетенции ПО относит вопросы принятия планов и программ развития территории, утверждение отчетов об их исполнении, а п.1 ст.179 БК РФ гласит, что долгосрочные целевые программы, финансируемые за счет местного бюджета, утверждаются местной администрацией. До сих пор нет перечня, полностью разграничивающего государственную и муниципальную собственность, еще много объектов остается бесхозными. Основными налоговыми доходами муниципальных образований являются только налоги на землю и имущество физических лиц.

Оценивая результаты муниципальной реформы по ФЗ № 131, многие эксперты — экономисты, в т.ч. доценты Алтайского государственного университета В.Н. и И.В. Стрижкины, отмечают, что перечень вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований увеличился практически в 2 раза без расширения доходной базы местных бюджетов. По их оценке, анализ изменения доходов и расходов бюджетов МО Сибири и Дальнего Востока показывает бюджетодефицит, в т.ч. г. Барнаула. Доля доходов местных бюджетов непрерывно сокращается, а доля дотаций, субсидий от субъекта РФ возрастает и составляет более 30% от всех доходов регионального бюджета. Авторы считают необходимым привести финансовую базу МО в соответствие с объемами полномочий, а также сделать акцент на увеличение собственной налоговой базы поселений.<sup>61</sup>

Приведенные данные показывают, что финансовая зависимость органов МСУ от региональной власти повышается. С вступлением в силу ФЗ № 131 был признан утратившим силу Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Возможно, принятие аналогичного закона в н.в. облегчило бы решение вышеобозначенных проблем.

ФЗ № 131 не до конца разрешил проблемы в сфере местного самоуправления, а в ряде случаев даже обострил противоречия. Например, осуществление реформы местного самоуправления преимущественно сверху оказалось чревато многими перекосами в тактике реформирования, что существенно снижает эффективность достижения результатов. Складывается ситуация, когда в законодательстве местное самоуправление есть, а в реальной практике ряда поселений его фактически нет.

Акцентируя внимание на значимости представительства населения во власти и необходимости тесного взаимодействия всех ее ветвей, думаем, что уместно будет привести 2 цитаты французского мыслителя Жана Жака Руссо, разработавшего прямую форму правления народа государством — прямую демократию: «законы — это лишь условия гражданской ассоциации. Народ, повинующийся законам, должен быть их творцом: лишь тем, кто вступает в ассоциацию, положено определять условия общежития»; «законодательная власть — сердце государства, власть исполнительная — его мозг»<sup>62</sup>.

И хотя, как известно, эти органы не могут работать друг без друга, до сих пор сложной остается проблема соотношения представительной и исполнительной ветвей власти на местном уровне. Взаимодействие представительных и исполнительно — распорядительных органов должно базироваться на системе «сдержек

и противовесов», предполагающей постоянное формирование органами местного самоуправления друг друга, совместный поиск приемлемых вариантов по решению вопросов принципиальной важности. Только там, где система местного самоуправления обладает четкой и продуманной структурой, где имеют место рациональное разделение труда между представительным органом муниципального образования и местной администрацией, присутствуют профессионализм муниципальных служащих и депутатов, установленный в нормативных правовых актах точно определенный круг прав и обязанностей каждого из них, где обеспечена ответственность руководителей, исполнителей и депутатов, а их деятельность находится под постоянным контролем населения, где активно работают органы территориального общественного самоуправления и население чувствует себя причастным к решению вопросов местного значения, процессы организации и управления муниципальным образованием достигают высокой эффективности.

Наряду с проблемами, характерными для всей системы местного самоуправления, есть ряд проблем, которые присущи только представительным органам муниципальных образований.

Считаем необходимым привести ряд рассуждений из статей Г.В. Барабашева по поводу проблем, присущих представительным органам, тем более, что многие из них, по нашему мнению, актуальны и сейчас. Одной из них является сужение представительных начал, обусловленное поведением избирателей, в котором отражается их отторжение политики и институтов государственной и муниципальной власти. Психология отчуждения и недоверие к местной власти рождает абсентеизм избирателей на муниципальных выборах, значительно превышающий масштабы этого явления

при общегосударственных выборах. Ученый считает, что выборность и коллегиальность муниципальных советов далеко не исчерпывает качественную характеристику института муниципального представительства. Реальность представительного начала раскрывается в соотношениях между представительной и исполнительной властью, в правовом статусе выборных лиц и в их отношениях с избирателями.

По мнению Г.В. Барабашева, В.И. Васильева и К.Ф. Шеремета ряд социологических исследований еще советских времен показал как неверие депутатов в свою социальную значимость и возможность что-нибудь решить, так и убежденность немалой части чиновников в том, что только они способны вершить важные дела. Поэтому на сессиях господствует дух формального одобрения «исполкомовских» проектов, дозированной депутатской критики, не работают необходимые элементы института отчетов исполнительных органов, депутатских запросов и многие другие. По мнению ученых, для коренного улучшения качественной характеристики депутатского корпуса нужно при оценке кандидатов в депутаты на первое место ставить их способности к организационно — управленческой деятельности, компетентность, опыт активного гражданского поведения. Необходимо создавать для депутатов реальную возможность серьезно заниматься управленческой деятельностью, подготовкой решений, контролем, работой в избирательных округах. Укрепление верховенства народного представительства должно подкрепляться развитием прямых контактов между ними и общественностью. Предлагаемые организационные реформы, естественно, повышают расходы на депутатскую деятельность. Сокращение числа депутатов от нескольких сотен в советский период до десятков в н.в. стало обязательным условием повыше-

ния мобильности и эффективности их работы. По мнению ученого, вряд ли можно считать оправданной позицию видеть преимущество демократии в большом депутатском корпусе и малых расходах на его функционирование<sup>63</sup>.

В своих статьях «Местное самоуправление — трудное дитя России» и «Совет и мэр в упряжке самоуправления» Г.В. Барабашев подчеркивает ведущую роль свободно избранного представительного органа, где каждый депутат должен руководствоваться своей предвыборной программой и совестью, а его партийная принадлежность не должна быть помехой здравому смыслу. К депутатам, несмотря на некоторое дилетантство, должно приходить осознание необходимости опираться на опыт специалистов, мнение экспертов, отклики населения. Различные ветви власти должны «в одной упряжке дружно пахать целину местных проблем». Избирая мэра население вручает ему мандат не на представительство, а на исполнительскую деятельность, которая не должна входить в противоречие с решениями представительного органа. Поэтому не должно быть постоянного и единогласного голосования на сессиях, а в ряде случаев квалифицированным большинством депутатов представительный орган, располагающий стратегическими полномочиями по регулированию и направлению текущего управления, может выразить недоверие главе местной администрации. Автор еще в начале перестройки организационных форм МСУ рассматривает их многообразие, в т.ч. вариативность норм избрания главы МО, подчеркивает необходимость глубокого анализа происходящих процессов и поиска оптимальных путей повышения эффективности функционирования МСУ и, в первую очередь, его выборных органов<sup>64</sup>.

На протяжении ряда лет продолжают дискуссии вокруг необходимости отмены ограничений, введенных статьей 40 ФЗ № 131 на количество депутатов, работающих на постоянной основе, не превышающее 10% от установленной численности представительного органа. Считаем, что в ряде крупных МО «нагрузку на бюджет» может выдержать и большее количество профессиональных депутатов, как это было в период действия предыдущего закона о местном самоуправлении от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Тогда в крупных городах — Красноярске, Омске и др. на постоянной основе работало более 10 депутатов. В Барнауле еще в советский период в Железнодорожном районе была введена практика работы депутатов на постоянной основе. Полагаем, что в н.в. для Барнаула оптимальным количеством было бы 5 депутатов, работающих на постоянной основе — глава города и по одному депутату от четырех постоянных комитетов БГД, а сейчас их 4 из 40 членов городской Думы. Наряду с этим, вызывает недоумение предложение представителей Минфина РФ о сокращении числа постоянно работающих депутатов в качестве одного из путей оптимизации местных бюджетов. И это при том, что во многих, особенно сельских, поселениях как депутаты, так и главы работают на общественных началах. Так, в Алтайском крае из более 7,5 тыс. муниципальных депутатов только 11 работают на постоянной основе (в т.ч. 8 — в городских округах: Барнауле, Бийске и Рубцовске). Вместе с тем, даже при дефицитных бюджетах можно решить вопрос о компенсационных выплатах депутатам, так как этот вопрос решается самим ПО. Так, БГД регулярно принимала подобные решения. В н.в. действует решение от 25 декабря 2013 г. № 255 «О ежемесячных компенсационных выплатах депутатам, осуществляющим

полномочия на непостоянной основе», в соответствии с ним депутат получает 6 тыс. рублей ежемесячно<sup>65</sup>.

К наиболее общим организационным проблемам в работе представительных органов муниципальных образований, в том числе и Барнаульской городской Думы, можно отнести ряд внутренних проблем.

Правовое регулирование организации и деятельности представительного органа, депутатов еще не достаточно. Имеющаяся нормативная база не дает ответа на возникающие вопросы, в частности, о социальных гарантиях выборных должностных лиц, об общественных приемных депутатов. Законодательно не урегулирован институт наказов избирателей. В большинстве ПО отсутствуют собственные финансы, необходимые для организации их деятельности, нет помещений, достаточных для размещения имеющихся служб и текущей работы, отсутствуют электронные средства голосования. Ряд представительных органов, в том числе и БГА, не оформили право юридического лица. Не все представительные органы имеют собственные аппараты, квалифицированных юристов, загруженность специалистов по работе с депутатами другими поручениями приводит к их взаимодействию с народными избранниками по остаточному принципу. Не всегда достаточен уровень подготовки депутатского корпуса для решения сложных проблем избирателей. Оставляют желать лучшего информационная обеспеченность деятельности ПО и качество интернет — сайтов, а в ряде поселений сайты вообще отсутствуют.

Представительный орган муниципального образования, сотрудничая с различными категориями граждан, представляя интересы населения, должен давать ему возможность осуществлять свои конституционные права. Поэтому активность и результативность деятельности депутатов должны находиться в постоянной

взаимосвязи с насущными потребностями жителей муниципальных образований, делегировавших своим представителям право на решение наиболее важных вопросов местной жизни. А заинтересованное участие населения в местном самоуправлении (и, в первую очередь, в муниципальных выборах), по нашему мнению, способствует реализации надежд на качественное улучшение состава депутатского корпуса и повышение результативности его работы.

Во многих поселениях муниципальные выборы проводятся в правовом поле и достаточно успешно функционируют новые органы местной власти. Вместе с тем, современное положение дел весьма далеко от идеального.

Вопросы организации и проведения выборов в представительные органы, в т.ч. и в БГД, осенью 2012 г. еще долго будут темой обсуждения на различных площадках. Однако, ряд изменений в избирательном законодательстве говорит о том, что тема отчуждения населения от участия в выборах, как в форме непосредственной демократии, заставляет задуматься как представителей власти, так и ее оппонентов.

Много дискуссий в настоящее время ведется по вопросу явки избирателей на выборы. Отмена ее порога, а также графы «против всех» привели к тому, что на последних выборах значительно упал процент принявших участие в голосовании. Так, если на выборах в БГД 14 марта 2004 г., совмещенных с выборами в другие уровни власти, явка была 61,59%, на повторных выборах 06 июня 2004 — 22,6%, то на муниципальных выборах в Барнаульскую городскую Думу 12 октября 2008 г. она составила всего 18,43%, а 14 октября 2012 г. — 20,51% <sup>66</sup>.

Вместе с возникновением проблемы снижения явки избирателей возникает проблема «легитимности» вла-

сти. В частности, на примере выборов в городскую Думу можно проследить взаимосвязь явки избирателей и наполнения голосами «за» конкретного депутатского мандата. Как видно из таблицы 2, в БГД в 2004-2008 гг. проходили депутаты, за которых проголосовало, в лучшем случае, — в пределах 5 — 2 тысяч избирателей, в худшем — от 2 тысяч до 700 человек. В 2012 г. разница между кандидатами, набравшими наибольшее и наименьшее количество голосов, составила более 2 тысяч чел. (в 2,3 раза). Тем не менее, оба избранных депутата представляют в БГД интересы населения своего округа.

Табл. 2. Данные по числу голосов, поданных «за» победивших кандидатов в депутаты Барнаульской городской Думы с наибольшей и наименьшей «наполненностью мандата»

Дата выборов	№ округа	Явка, %	Подано «за»	
			Число голосов	%
14.03.2004	19	62,31	4763	52,41
	24	65,44	2081	24,73
12.10.2008	24	23,33	2371	67,98
	29	14,8	735	33,05
14.10.2012	16	22,11	3888	61,64
	4	18,1	1663	41,02

По нашему мнению, на данный показатель влияют различные факторы, в том числе количество конкурентов, наличие среди них претендентов одинакового или слишком разного уровня, активность ведения агитационной кампании и ряд других. Имеет место и неподготовленность кандидатов, некоторые из них даже не знают положений законодательства о местном самоуправлении, не знакомы с основными муниципальными правовыми актами. Однако, репрезентативность

выборки недостаточно корректна, т.к. в 2012 г. при выборах в БГД по смешанной избирательной системе некоторые кандидаты стали депутатами только за счет перераспределения мандатов и отказа от них так называемых «паровозов» избирательных объединений по муниципальному избирательному округу. А если учесть, что депутаты теперь избирают из своего состава главу МО, то степень легитимности народных избранников вызывает вопросы. Вместе с тем, на этот показатель при явке 1/5 части избирателей влияет и ряд других факторов. По мнению политолога Г. Кузнецова «легитимность власти связана с ее популярностью. Просто потому, что конечную точку в установлении легитимности ставит голосование»<sup>67</sup>.

Рассмотрим еще один аспект деятельности депутатов ПО. В соответствии с ФЗ № 154 в субъектах РФ были приняты и действовали законы о статусе выборных должностных лиц местного самоуправления. Как уже отмечалось, был принят такой закон и в Алтайском крае — «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» от 07 июня 1995 г. № 4 — ЗС. Он определял права, обязанности и ответственность депутата представительного органа, предусматривал основные правовые и социальные гарантии при осуществлении им депутатской деятельности. После вступления в действие ФЗ № 131 и признания утратившими силу ряда законов субъектов РФ многие вопросы деятельности депутатов оставались неурегулированными, в том числе и вышеописанные. В 2006-2007 гг. депутатами Государственной Думы РФ был подготовлен проект федерального закона о статусе депутата представительного органа и выборного должностного лица муниципального образования, но он так и не был принят. Выход был найден в изменении ст.40 ФЗ № 131, в нее законом от 04 ноября 2007 г. № 253-ФЗ были

внесены поправки, на их основании гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления стало возможным устанавливать уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Был принят Закон Алтайского края от 10 октября 2011 г. № 130-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае»<sup>68</sup>. Однако, он не в полной мере охватывает особенности работы народных избранников.

Еще одним проблемным моментом, связанным с депутатской деятельностью, стало внесение изменений в ФЗ № 131, коснувшихся запрета избираться депутатами представительного органа руководителям муниципальных учреждений. Внесенные ФЗ № 199 от 31 декабря 2005 г. ограничения вызвали волнение депутатского корпуса, так как традиционно его значительную часть составляли представители таких учреждений (в составе БГД в этот момент из 24 депутатов 10 являлись руководителями муниципальных учреждений образования и здравоохранения). Бурная реакция «с мест» на эти неоднозначные поправки была услышана, и уже в начале следующего года данный запрет был отменен ФЗ № 24 от 15 февраля 2006 г. Кстати, и в н.в. в депутатском корпусе традиционным остается значительное количество представителей педагогических и медицинских профессий (в БГД шестого созыва четверть депутатов представляют эти отрасли — 6 работников сферы образования и 4 — здравоохранения).

Среди общих проблем муниципалов наиболее опасным, по мнению ряда экспертов, представляется тот факт, что развитие самоуправленческих начал нередко пытаются ставить в зависимость от хода

политической борьбы. Противоборствующие группировки видят в местном самоуправлении союзника или противника и в соответствии с этим выстраивают собственную политику. В итоге выясняется, что местное самоуправление, само по себе, как принцип, мало кого интересует — в нем усматривают лишь инструментальную, прикладную ценность. Очевидно, что до преодоления этого синдрома ждать радикальных прорывов и сдвигов в МСУ просто не приходится.

До сих пор, как у экспертов, так и рядовых избирателей вызывают споры положения п. 8 ст. 34 ФЗ № 131 об изменении структуры органов МСУ, особенно в случае изменения формы избрания главы МО. С нашей точки зрения, в этом случае меняются полномочия депутатов, выбирающих из своего состава главу МО, ведь они не обладали таковыми в момент их избрания в представительный орган, т.е. и не были наделены данными полномочиями (избрание высшего должностного лица МО) своими избирателями, интересы которых депутаты представляют. Следуя логике, данные поправки должны вступать в силу лишь в следующем созыве.

Остается открытым вопрос о возврате к всенародным выборам глав муниципальных образований, несмотря на то, что задачу расширения перечня выборных муниципальных должностей В.В. Путин поставил в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства» и подтвердил в виде поручения Правительству РФ в Указе от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Непосредственная реализация данного поручения была возложена на Министерство регионального развития РФ. В рамках реализации соглашения о взаимодействии Минрегион обратил в Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО) с просьбой провести опрос со-

ветов муниципальных образований для сбора и обобщения предложений по расширению перечня выборных муниципальных должностей. Результатом данной работы стал законопроект, в соответствии с которым в ФЗ № 131 предполагается закрепить норму об обязательности выборности глав муниципальных образований<sup>69</sup>. Однако, несмотря на то, что данный вопрос до сих пор не решен, ФЗ № 131 предполагает вариативность избрания главы МО как представительным органом, так и населением. По нашему мнению, вопрос эффективности той или иной схемы зависит от конкретной ситуации и остается темой многочисленных дискуссий. Всенародные выборы высшего должностного лица расширяют возможность реализации форм непосредственной демократии, а выборы из состава ПО показывают значимость представительных органов в системе МСУ и ведут к тому, что во главу исполнительно-распорядительных органов встают опытные управленцы. Но, с другой стороны, мы видим, что главы ряда МО, избираемые депутатами и зачастую не обладающими определенным управленческим опытом и другими качествами, необходимыми высшему должностному лицу МО, по сути, становятся «свадебными генералами», а все управленческие функции находятся в руках местной администрации. При переходе на данную форму в нашем регионе получилось, что по состоянию на август 2011 г. схема формирования органов местного самоуправления — избрание главы муниципального образования представительным органом из своего состава и назначение главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса, была предусмотрена уставами 309 муниципальных образований Алтайского края из 773 (39,9% от общего числа при 20,1% в РФ)<sup>70</sup>.

В н.в. практически все главы МО, за редким исключением, избираются из состава ПО. Оценить эффективность подобной схемы муниципального управления предстоит не только экспертам, но и населению, ведь должность и роль — разные понятия, особенно если это касается «лидеров» МСУ. К сожалению, таких руководителей, каким был глава городского самоуправления Барнаула В.Н. Баварин, входящий в десятку лучших мэров России и сочетающий в себе высокие человеческие, управленческие и политические качества, в н.в. не так уж много.

Эксперты считают, что при всенародном избрании главы МО на первое место выходят политические амбиции, а не эффективный менеджмент. Вместе с тем, в разных МО эти процессы проходят по-разному. В г. Барнауле, как мы отмечали выше, весьма непростая ситуация складывалась в июне 2008 г., когда в ст. 38 Устава при острых дебатах вводилась смешанная система выборов, и в октябре 2010 г. — при переходе на новую схему управления городом. А в г. Братске сложный момент в деятельности городской Думы возник в феврале 2014 г. и связан с нежеланием депутатов принимать поправки в устав города, возвращающие прямые выборы мэра и устанавливающие мажоритарную систему выборов городского парламента<sup>71</sup>.

Эти примеры подтверждают мнение многих экспертов о том, что развитие МСУ в России, начиная с Киевской Руси, идет неравномерно и зигзагообразно. Интересен взгляд на процесс поиска оптимальной модели МСУ экспертов Комитета гражданских инициатив, в т.ч. в оценке звучащих предложений по отмене выборов мэров и гордум в крупных городах<sup>72</sup>. С нашей точки зрения, предлагаемая трансформация выборного представительного органа на уровне большого города (а в стране их 67) в чем — то напоминает период, связанный

с «поэтапной конституционной реформой» осени 1993 г. (упразднение районных, городских и краевых Советов народных депутатов, а затем выстраивание новых структур и формирование выборных органов). Подобные проекты подтверждают размышления Г.В. Барабашева по поводу реформаторства МСУ, взаимоотношений различных уровней власти и встраивания МСУ в государственную вертикаль<sup>73</sup>. Однако, если в исследуемый им период Россией еще не была подписана Европейская хартия местного самоуправления и не была принята Конституция РФ 1993 г., то в н.в. все нововведения должны быть соотнесены с международными самоуправленческими стандартами и конституционными нормами. Вместе с тем, в обсуждаемой радикальной схеме просматривается и рациональный момент — район в городе, как наиболее приближенный к населению орган территориального управления, будет наделен как представительными, так и финансовыми полномочиями (как в советский период 80-90 гг.). А это, при соблюдении вышеназванных правовых норм и гражданских принципов, может способствовать повышению эффективности управленческих функций как на части территории городского округа, так и в целом.

Совершенствование основ МСУ — процесс объективный, способствующий развитию гражданского общества, повышению активности населения, без чьего участия в реализации права на управление делами государства не будет работать ни один самый совершенный закон.

Нужно отметить, что как федеральное, так и региональное законодательство не уточняют организационные формы взаимодействия власти и населения. Эти моменты находят отражение в муниципальных правовых актах — уставах, регламентах, положениях.

Может быть, стоит перенять опыт реализации прав жителей на участие в публичных слушаниях; на получение информации о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления; на участие в заседаниях представительного органа, заложенных в Уставах городов Костромы и Калининграда. Как отмечает Е.С. Шугрина, жителям этих городов гарантируется свободный доступ на открытые заседания представительного органа. Их регламентами предусмотрено, что если помещение, где проходит заседание, не может вместить всех желающих присутствовать на нем, организуется прямая трансляция заседания. Каждый житель вправе присутствовать и выступать с предложениями на публичных слушаниях, проводимых представительным органом, а рекомендации и предложения, высказанные жителями, обязательны к рассмотрению<sup>74</sup>.

Для повышения качества муниципального управления постоянно должен идти процесс совершенствования института муниципальной службы, повышения квалификации и профессионализма как чиновников, так и депутатов. В БГД традиционно на первом организационном собрании вновь избранным депутатам вручается подготовленный аппаратом «портфель депутата», куда наряду с Конституцией и ФЗ №131 вкладываются сборники нормативных правовых актов, регламентирующих депутатскую деятельность, а также формы участия населения в местном самоуправлении, регулярно проводится учеба депутатов, круглые столы, семинары и пр. В н.в. с целью эффективной и слаженной работы народных избранников и членов городского сообщества проходит конкурс помощников депутатов. Руководители органов МСУ, депутаты в рамках Единого информационного дня выезжают на предприятия, в организации, где информируют жителей о состоянии дел в городе, отвечают на вопросы. Такие формы общения способствуют

налаживанию «обратной связи», помогают изучению общественного мнения. Значимым событием является и вручение Почетных грамот и Благодарственных писем городской Думы. Определенную роль играет БГД и в формировании городской Общественной палаты. Необходимым элементом информационной деятельности ПО должно стать совершенствование форм взаимодействия депутатов со СМИ, повышение качества интернет — сайтов.

Для эффективного муниципального развития нужна ориентированность всех уровней власти и населения на решение общих задач по социально-экономическому развитию территории. По мнению автора, авторитет действующих органов МСУ города повысили бы ежегодные публичные отчеты главы города и главы администрации в залах, вмещающих достаточное количество представителей населения, как это было ранее, где в ходе обсуждения неравнодушные жители могли дать более реальную оценку работы муниципальной власти, высказать свои критические замечания и предложения по различным вопросам местной жизни.

Необходимо продолжать традиции взаимодействия с такими категориями горожан как ветераны и молодежь, приглашать председателей советов и комитетов ветеранов, молодых парламентариев, активных общественников на заседания представительного органа и другие важные мероприятия.

В последнее время на различных встречах руководством страны акцентируется внимание на расширении представительства молодежи во власти. Одной из форм вовлечения молодежи в управленческий процесс является молодежный Парламент. В Барнауле он действует на основании Положения, принятого решением БГД от 20 апреля 2011 г. № 513. Сейчас в городе

завершают работу молодые депутаты седьмого созыва, обсуждается необходимость корректировок деятельности в этом направлении. В районах города избираются Молодежные Советы. Представители названных формирований тесно сотрудничают со своими старшими товарищами из городской Думы, участвуют в муниципальных выборах, а набравших опыта, приходят на работу в государственные и муниципальные структуры.

Считаем, что народные представители должны пропагандировать и здоровый образ жизни, как это делают депутаты БГД, участвуя в «спортивных неделях» и спартакиадах муниципальных служащих. В олимпийский год впервые была сформирована депутатская команда во главе с капитаном — заместителем председателя БГД А.А. Солодиловым. За честь представительного органа на спортивной площадке дружно сражаются представители различных партийных фракций и избирательных округов.

В г. Барнауле сохраняются традиции взаимодействия различных уровней и ветвей власти. В советское время депутатские группы создавались по территориальному принципу. В решении проблем жителей округа, во взаимодействии с трудовыми коллективами работали депутаты краевого, городского и районного уровней. Продолжилась эта традиция и постсоветский период, когда краевые и городские депутаты совместно решали острые проблемы, проводили выездные заседания, приемы и отчеты перед избирателями. Депутаты БГД, вникнув в суть проблем городского округа, набравшись опыта при решении вопросов местного значения, участвуют в выборах краевого законодательного органа. Так, в 2008 г. шесть депутатов городской Думы стали депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания. Еще несколько примеров: М.П. Щетинин был депутатом Железнодорожного

районного Совета народных депутатов в 90-е гг., на протяжении трех созывов являлся депутатом БГД, после чего стал главой администрации Железнодорожного района, а затем вице-губернатором Алтайского края. М.Н. Звягинцев, депутат БГД трех созывов, в 2008 г. был избран председателем муниципальной избирательной комиссии, а сейчас возглавляет администрацию Железнодорожного района. На выборах в декабре 2011 г. несколько депутатов БГД стали депутатами АКЗС. Опыт депутатской деятельности способствует переходу на государственную и муниципальную службу, в иные управленческие и общественно значимые сферы. В.М. Лопаткину, А.Ф. Балушкину, В.А. Сафонову депутатский опыт пригодился при работе в Общественной палате г. Барнаула.

Как уже отмечалось выше, г. Барнаул сохраняет традиции активного участия в межмуниципальном сотрудничестве. Так, в ноябре 2011 г. в городе состоялась конференция АСДГ, где основным девизом был «Сильное самоуправление — залог развития страны». На совещании обсуждались вопросы функционирования представительных органов муниципальных образований, их взаимодействие с администрациями, региональными органами государственной власти и населением, была подчеркнута необходимость обмена информацией в различных сферах депутатской деятельности. В феврале 2014 г. в Барнауле прошло расширенное заседание Совета АСДГ, в нем приняли участие делегации 24 субъектов РФ<sup>75</sup>. Это событие можно считать знаковым в год 150-летия знаменитой Земской реформы. По мнению экспертов, создание нормативных предпосылок межмуниципального сотрудничества в России было связано с деятельностью Временного Правительства еще в начале прошлого века. Так, в Положении о Всероссийском земском союзе и Проекте

правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений 1917 г. указывается на право земств заключать договоры между собой и создавать союзы для решения задач, имеющих для земств общее значение<sup>76</sup>. В ФЗ № 131 вопросы межмуниципального сотрудничества регулируются ст. 8 и гл. 9.

Для единого подхода необходимы совместные действия и шаги всего сообщества. Проблемы представительства населения во власти, вопросы реформирования МСУ регулярно обсуждаются на различных форумах. Ведутся дискуссии по практическим вопросам МСУ нашего региона на зональных совещаниях, на съездах и конференциях Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края». Данные вопросы включены в повестку VI съезда МО на 25 апреля 2014 г. По инициативе депутатов «Справедливой России» 07 февраля 2014 г. состоялся Форум муниципальных депутатов Алтайского края. В его работе приняли участие депутаты Государственной Думы РФ, АКЗС от различных фракций, т.к. проблемы, решаемые народными представителями, не имеют партийной принадлежности. Опыт работы муниципалов края отражается в журнале «Местное самоуправление на Алтае».

Осенью 2013 г. на различных уровнях началось активное обсуждение проекта Основ концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период. Этот момент обозначил еще один этап в реформировании местного самоуправления и должен не формально, а реально способствовать совершенствованию законодательной базы и повышению эффективности муниципального управления. Проблемы МСУ рассматривались 08 ноября 2013 г. на Всероссийском съезде муниципальных образований, 23 ноября — на Общероссийском гражданском форуме,

на других дискуссионных площадках. Озабоченность судьбой МСУ была высказана на встрече В.В. Путина с заведующими кафедрами конституционно — правовых дисциплин. Акцент на этой проблеме сделал В.В. Невинский, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права АлтГУ, отметив, что «она не только муниципалов касается, она жизни человека касается, его семьи, на местах»<sup>77</sup>.

В Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г. муниципальные проблемы стоят на первом месте. В.В. Путин считает уточнение общих принципов организации МСУ, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах важнейшей задачей, которую необходимо решить уже в 2014 г. Президент уверен, что «сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны. И конечно, мы все заинтересованы в том, чтобы через механизм выборов во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности»<sup>78</sup>.

Считаем необходимым, чтобы мы все вместе учились умело управлять своей территорией и муниципальной собственностью, решать проблемы жизнеобеспечения и безопасности, осознанно участвовать в выборах, а те, кому выпала высокая честь быть избранными депутатами, достойно представляли местное общество на различных уровнях.

В н.в. «с мест» идут предложения по внесению изменений в ФЗ № 131 по разграничению полномочий, их финансовому обеспечению, определению вопросов местного значения, уточнению принципов территориального устройства и др.

Не исключается и вероятность принятия нового закона о местном самоуправлении. Идет поиск новых идей и реализация предложений, обеспечивающих конституционные права граждан на МСУ. Надеемся, что ко Дню местного самоуправления, впервые отмеченного в России 21 апреля 2013 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805, уже будут видны конкретные «наметки» нового, эволюционного периода в развитии МСУ. А каков он будет, во многом зависит как от федеральных и региональных законодателей, так и от муниципальных депутатов, наделенных главными полномочиями — достойно представлять интересы населения своей территории. Значимость представительного органа еще больше повышается в сложные периоды нашей истории, что налагает огромную ответственность как на народных представителей, так и на избирателей, делегирующих им свое право на принятие важных управленческих решений.

## **Глава 4. Совершенствование документационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления**

### **4.1. Самсонова Т. Н. Совершенствование документирования деятельности органов местного самоуправления**

В настоящее время большое внимание в теории и практике государственного и муниципального управления уделяется переходу на безбумажный документооборот. Это неоспоримо важное направление совершенствования информационного обеспечения систем управления. Однако независимо от вида носителя документированная информация должна выполнять свою основную функцию — обеспечивать управление. Перенос информации с бумажного носителя на электронный сам по себе не может привести к качественным изменениям в структуре и содержании документов. Документы как лакмусовая бумага отражают сильные и слабые стороны субъекта управления, от которого, прежде всего, зависит выбор зафиксированных в документах принципов, организационных структур, форм и методов управления, своевременность и качество принимаемых решений.

Для обеспечения как внутренней, так и внешней эффективности функционирования исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, прежде всего, необходимо рационально организовать документирование его деятельности, поскольку осуществление управленческого цикла неотъемлемо связано с конкретными делопроизводственными процедурами. Сердцевиной управленческого цикла можно считать реализацию организационной функции.

Рассмотрим элементарный пример, подтверждающий очевидность нашего утверждения. Деятельность любого муниципалитета начинается с формирования комплекса организационно-правовых документов, определяющих его миссию, организационно-правовую форму, компетенцию, структуру, штатную численность и должностной состав, функциональное содержание деятельности организации, ее подразделений и работников, их права, обязанности, ответственность и другие аспекты. Для закрепления организационной структуры управления, функций, обязанностей, прав, ответственности, порядка взаимодействия между структурными подразделениями и специалистами предусмотрено составление и использование организационных документов, например таких как, уставы, положения о структурных подразделениях, должностные инструкции. Эти документы призваны обеспечить соблюдение важнейших принципов управления: единоначалие, разделение труда, делегирование полномочий и ответственности и т.д. Разрабатываются и утверждаются организационные документы в процессе создания, реорганизации или совершенствования деятельности учреждения и действуют до замены новыми. Перечень наименований организационно-распорядительных документов, применяемых в системах управления Российской Федерации, определен и закреплен в Общероссийском классификаторе управленческих документов. В перечне важнейших организационных документов представлены: уставы, положения, регламенты, правила, инструкции, приказы, постановления, распоряжения, оперативные указания и т.д. Состав организационных документов для конкретной системы управления прописывается в федеральных законах, соответствующих локальных нормативных актах. Формирование рациональной организационной структуры органов местного

самоуправления является необходимым, но недостаточным условием их эффективной работы. Не меньшее значение имеет организация деятельности муниципальной власти, определенная в уставах, регламентах, инструкциях и иных организационных, а также договорных документах. Обозначим некоторые проблемы, возникающие по поводу определения состава, содержания и особенностей применения организационных и договорных документов в системе муниципального управления.

Система муниципальных правовых актов определена, прежде всего, в статье 43 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>79</sup>. Упомянутый закон в качестве обязательных документов называет устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). Соответственно в каждом муниципальном образовании при подготовке проекта устава очень важно четко определить состав документов, которые в дальнейшем позволят регламентировать его жизнедеятельность, а также организовать, мотивировать и контролировать работу всех выборных органов и должностных лиц.

Уставы муниципальных образований составляют правовую основу местного самоуправления, в соответствии с уставом принимаются иные правовые акты

местного самоуправления, действуют органы местной власти. Устав муниципального образования является основой для дальнейшего нормотворчества и должен включать все нормы, необходимые в практике решения вопросов местного значения.

В ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования условий и порядка организации муниципальной службы. Это можно обосновать тем что, вопросы организации муниципальной службы должны быть урегулированы на федеральном и региональном уровне законами о муниципальной службе.

Законодатель также не дает целостного представления о структуре устава, а перечень регулируемых в уставе муниципального образования вопросов не является исчерпывающим. В связи с этим на местах уставы муниципальных образований разрабатывают исходя из собственных представлений об их структуре и содержании. Действующие уставы чаще всего буквально воспроизводят нормы соответствующих федеральных и региональных правовых актов. Однако требование соответствия уставов законодательству не должно приводить к дублированию норм федеральных и региональных правовых актов в уставах муниципальных образований.

Выделяют два подхода в разработке уставов муниципальных образований. Первый предусматривает развернутое изложение в уставе всех вопросов, перечисленных в федеральном законе. В современных условиях подобный вариант малопродуктивен, так как постоянное изменение федерального и регионального законодательства приводит к необходимости непрерывных корректировок устава.

Второй подход предполагает относительно короткий и устойчивый к конъюнктурным изменениям устав конституционного стиля и пакет дополняющих его нормативно-правовых актов.

На практике во многих муниципальных образованиях, входящих в один субъект Российской Федерации, действуют тождественные уставы без учета местных социальных, экономических и культурных особенностей, отличающиеся друг от друга только названиями муниципальных образований. В уставах схематично, неконкретно, без какой — либо связи с особенностями жизнедеятельности муниципального образования, излагаются вопросы гарантий местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность.

Данную ситуацию нельзя оценивать однозначно. Дело в том, что в соответствии с Федеральным законом № 131 устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. «Разработка» включает подготовку проекта устава, согласование его с заинтересованными муниципальными и государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, обсуждение населением соответствующего муниципального образования и т.п. Закон не указывает конкретный орган (или органы), которые вправе разрабатывать проект устава, а относит это к компетенции в целом муниципального образования. Следует отметить, что на муниципальном уровне процедура разработки уставов, как правило, не получает детальной нормативно-правовой регламентации. Выборочный анализ регламентов представительных органов местного самоуправления показывает, что в большинстве случаев порядок разработки уставов в них также не оговорен.

Таким образом, разработать проект устава вправе депутаты или комиссия (комитет) представительного

органа местного самоуправления, глава муниципального образования, а также инициативная группа граждан соответствующего муниципального образования, местные общественные объединения и движения. Население муниципального образования, которое наделено правом внесения предложений в проект устава муниципального образования, не обладает навыками подготовки экспертных оценок документа такого уровня. Однако, роль устава для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования настолько существенна, что подготовку проекта этого документа необходимо поручать специальной рабочей комиссии, состоящей из профессионалов, специалистов в данной области, которых не всегда можно найти муниципалитету в необходимое время. Безусловно, что необходимо предварительное экспертное заключение на проекты уставов муниципальных образований, однако, делать это должны независимые экспертные организации и лица, а не государственные органы, тем более те, которые в последующем должны будут регистрировать эти уставы. Уставы муниципальных образований должны отражать специфику каждого отдельно взятого муниципального образования. Следовательно, процесс нормотворчества на уровне местного самоуправления нуждается в соответствующей организационной, правовой и методической поддержке, прежде всего со стороны органов государственной власти субъектов Федерации.

Для повышения эффективности местного самоуправления устав муниципального образования должен конкретно определять виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности, а также состав документов, регламентирую-

щих деятельность муниципальных служащих на территории соответствующего муниципального образования.

Остановимся на порядке регламентации обязанностей, полномочий и ответственности муниципальных служащих. В соответствии со ст. 42 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» правовое регулирование муниципальной службы, включая определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований<sup>80</sup>.

Лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, является по статусу муниципальным служащим. Это обстоятельство также подтверждается в типовой форме контракта с гражданином, назначаемым на должность главы администрации муниципального образования, приведенной в приложении №2 к закону Алтайского края №134 от 7 декабря 2007 г. «О муниципальной службе в Алтайском крае»<sup>81</sup>. В соответствии с типовой формой упомянутого контракта муниципальный служащий обязуется исполнять должностные обязанности главы администрации муниципального образования. Где и как должны быть регламентированы должностные обязанности муниципального служащего соответствующего статуса? Прежде всего, в пункте 4 контракта предписано, что муниципальный служащий несет основные обязанности муниципального служащего, предусмотренные статьей 12 Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>82</sup>.

В упомянутой статье содержатся нормы о том, что муниципальный служащий исполняет должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией. При этом закон не делает исключения для должности главы администрации муниципального образования среди иных муниципальных служащих. Все прочие, перечисляемые в данной статье должностные обязанности, касаются всех без исключения муниципальных служащих и имеют принципиальный характер для несения муниципальной службы независимо от статуса и направления деятельности муниципального служащего. Например, сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

В статье 5 упомянутого выше контракта можно увидеть некоторую конкретизацию должностных обязанностей главы администрации муниципального образования:

- организовать надлежащее осуществление полномочий администрации муниципального образования по решению вопросов местного значения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, а также отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Алтайского края;
- отчитываться о деятельности администрации муниципального образования в порядке, предусмотренном Уставом муниципального образования;
- отчитываться перед уполномоченными федеральными законами и законами Алтайского края государственными органами о ходе реализации отдельных государственных полномочий, переданных в

соответствии с этими законами, в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и законами Алтайского края.

Далее в типовом контракте упоминается о том, что представитель нанимателя в лице главы муниципального образования имеет право требовать от главы администрации муниципального образования исполнения должностных обязанностей, возложенных на него настоящим контрактом.

В типовой форме контракта с гражданином, назначаемым на должность главы администрации муниципального образования, определена ответственность сторон. В частности упоминается, что глава администрации муниципального образования несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации, в тоже время, в соответствии с этим же контрактом запрещается требовать от муниципального служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных настоящим контрактом.

Заклученный с главой администрации контракт может быть прекращен по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Трудовым кодексом Российской Федерации.

Глава администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан, использование своих служебных прав в корыстных целях несет предусмотренную п. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность.

В соответствии со ст.11 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>83</sup> контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
- высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

Вместе с тем, применение данной меры дисциплинарной ответственности к главе администрации муниципального образования возможно только в том случае, если имеются документы, в которых четко зафиксированы обязанности данного должностного лица. В соответствии со ст. 11 Трудового кодекса РФ<sup>84</sup> на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. В соответствии с ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>85</sup> порядок примене-

ния и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. Следовательно, для реализации на практике положений ст. 11 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо установить следующие обстоятельства:

- совершение муниципальным служащим нарушения возложенных на него должностных обязанностей;
- неправомерность действий муниципального служащего и конкретное проявление этих действий;
- причинную связь между неправомерным, виновным поведением муниципального служащего и нарушением возложенных на него должностных обязанностей.

В соответствии со ст. 4 ФЗ РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>86</sup> одним из основных принципов муниципальной службы является ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Именно в целях реализации данного принципа был осуществлен в свое время переход на контрактную основу работы глав администраций. Как справедливо отмечали сторонники этого нововведения, контрактная система, во-первых, позволит депутатам (жителям муниципалитета) четко контролировать эффективность работы главы администрации, во-вторых, будет дополнительным стимулом для самих глав администраций работать более результативно.

Однако положения типового контракта, а вслед за ним и индивидуальных контрактов, заключаемых с главами районных администраций, не содержат четко определенных должностных обязанностей муниципального служащего и имеют ссылки на иные нормативные акты. В

отдельных муниципальных образованиях конкретизация статуса, обязанностей и ответственности главы администрации осуществляется в регламенте, определяющем порядок организации деятельности администрации муниципального образования. Однако этот документ нормативно не определен как обязательный для администраций и разрабатывается там, где вопросы повышения эффективности работы администрации не являются праздными. Отсутствие регламента работы администрации предполагает детализацию обязанностей, полномочий и ответственности главы администрации в служебном контракте. Представительным органам муниципальных образований при рассмотрении и заключении служебных контрактов необходима очень конкретная, детально проработанная форма типового контракта, позволяющая в дальнейшем принимать организационные решения. Если служебный контракт не содержит четкой регламентации деятельности муниципального служащего такого уровня, то и для должности главы администрации также становится актуальной должностная инструкция муниципального служащего, в которой должны быть определены трудовые функции, круг обязанностей и что крайне важно пределы ответственности в рамках занимаемой должности.

Значение должностной инструкции состоит в нормативном определении четкого объема обязанностей работника, в целях соблюдения требований упомянутого выше принципа ответственности. Грамотно составленная должностная инструкция поможет муниципальному служащему на должном уровне ответственно исполнять должностные обязанности, и соответственно повышать эффективность административной деятельности.

Изучение практики муниципального управления позволяет сделать вывод о нечеткости и неоднозначно-

сти определения состава и содержания важнейших организационных документов, что ведет в свою очередь к несовершенству организационных структур управления. Основным документом, определяющим организацию деятельности местной администрации, является регламент, утверждаемый главой администрации. Соблюдение регламента позволяет установить четкие границы между уровнями управления и горизонтальные связи между подразделениями. На основе регламента распределяются обязанности, ответственность и права, формируется система единых требований к руководителям. Наряду с регламентом работы администрации, важную роль в организации ее деятельности играют нормативные документы, регламентирующие деятельность отдельных структурных подразделений и специалистов. К их числу относятся положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников.

Необходимо помнить, что в подобной ситуации не исключен конфликт интересов со стороны главы администрации, когда должностное лицо, деятельность которого четко не регламентирована заключенным с ним контрактом должно принимать решение об утверждении регламента или подготовке проекта должностной инструкции. Для устранения перечисленных недостатков необходима более четкая организация и регламентация всех сторон деятельности муниципальной власти и ее структурных подразделений.

Подготовка проектов организационных документов требует серьезных интеллектуальных и временных затрат. Эту работу обычно выполняют руководство муниципалитетов, высококвалифицированные специалисты, юристы. Содержание всех разделов документов, входящих в единый комплекс организационных документов не должно быть противоречивым.

На практике зачастую наблюдается формальный подход к процедуре подготовки проектов организационных документов. В результате, зафиксированная в них регламентация задач, функций, прав и ответственности, не обеспечивает рационального разделения труда в учреждении и даже не всегда отражает реально сложившуюся или необходимую организационную структуру. Обратим внимание на характерные ошибки, встречающиеся в организационных документах исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, наличие которых приводят к снижению эффективности управления.

В разделе "Функции" положения об отделе обычно перечисляются основные действия или виды работ, которые должно выполнять подразделение для решения поставленных перед ним задач. Его содержание не всегда соотносится с разделом "Должностные обязанности" квалификационной характеристики руководителя структурного подразделения. Еще раз напомним, что положение о структурном подразделении является своего рода должностной инструкцией руководителя подразделения, а соответственно использование квалификационной характеристики только поможет определить функции отдела в целом.

Типичным недостатком положений об отделах является отсутствие соответствия между перечисляемыми в документе функциями, правами и ответственностью. Например, в большинстве положений об отделах функции представлены достаточно полно, а перечень обстоятельств, за которые несет ответственность руководитель отдела, определены схематично. При этом перечень прав отдела не в полной мере соотносится с широко представленным набором предписанных ему функций. Эта же проблема характерна для должностных инструкций. Нередко встречаются положения об

отделах и должностные инструкции, в которых вообще отсутствует раздел, определяющий ответственность специалистов. В то же время, имеющиеся в организационных документах разделы об ответственности, как правило, не конкретизированы и содержат обтекаемые фразы: «отдел несет ответственность за .....». В структурных подразделениях работает много специалистов, находящихся в определенной служебной иерархии и имеющих разный уровень ответственности, который закреплен в должностных инструкциях. Если в документе написано, что отвечает отдел, то персонально никто не отвечает. Обратим внимание на то, что руководитель структурного подразделения выполняет не только представительскую функцию а, прежде всего, наделяется набором прав и несет ответственность за организацию работы отдела, что обязательно должно быть отражено в положении об отделе. Например: организационный отдел в лице его руководителя несет ответственность за нарушение норм трудового законодательства при работе с персоналом и т.д. В первую очередь руководитель несет ответственность за надлежащее и своевременное выполнение отделом своих функций.

На него также возлагается персональная ответственность за:

1. Соответствие законодательству издаваемых подразделением, и подписываемых руководителем инструкций, указаний и других правовых актов.
2. Организацию в подразделении оперативной и качественной подготовки и исполнения документов, ведение делопроизводства в соответствии с действующими правилами и инструкциями, а также использование информации сотрудниками подразделения строго в служебных целях.

3. Своевременность и качество исполнения документов и поручений руководства предприятия.

4. Создание условий для производственной деятельности сотрудников подразделения.

5. Обеспечение сохранности имущества, находящегося в подразделении и соблюдение правил пожарной безопасности.

6. Соблюдение сотрудниками отдела трудовой дисциплины.

Данный раздел может строиться по другому принципу. Так, на руководителя подразделения возлагается персональная ответственность в случае:

1. Несоответствия законодательству правовых актов, издаваемых подразделением.

2. Необеспечения или ненадлежащего обеспечения руководства предприятия информацией о деятельности подразделения.

В реальных документах крайне редко можно встретить указание на то, за что именно может быть привлечен к ответственности руководитель структурного подразделения, и в какой управленческой ситуации. Документы, введенные в действие с подобными ошибками, не организуют, а дезорганизуют работу муниципалитетов. В частности пострадает организация деятельности, так как без наличия четко определенных прав проблематичной становится реализация функций. Очень затруднительным также будет осуществление управленческого контроля и мотивации специалистов.

Анализ действующих положений об отделах показывает, что составители документов часто используют категорию «обязанности» для определения направленности деятельности структурного подразделения. В каждом втором положении об отделе встречаются такие формулировки: «отдел обязан...». Необходимо уточнить, что в положении об отделе уместным является

раздел о функциях структурного подразделения, которые затем должны быть персонифицированы в разделах об обязанностях должностных инструкций специалистов отдела.

В качестве встречающейся в управленческой практике ошибки можно назвать отсутствие четкости в разграничении функционала между ведомствами, структурными подразделениями и специалистами. Эта небрежность, просматривающаяся в организационных документах, ведет к бездействию или дублированию действий и хуже того к безответственности. Отсюда очень важно при составлении проектов организационных документов четко определять направления деятельности и исключать повторы.

Характерной ошибкой при составлении положений, регламентов и должностных инструкций является слабая проработка раздела взаимоотношения и связи. Эти разделы, как правило, очень лаконичны и копируются для всех структурных подразделений организации в одном варианте. Например: в пределах своей компетенции отдел взаимодействует с выборными должностными лицами, органами государственной власти, иными органами местного самоуправления, населением города, а также с коммерческими и некоммерческими организациями всех форм собственности. Регламентация внутриорганизационного взаимодействия отделов и специалистов при этом часто даже не предполагается.

Отсутствие четкой регламентации взаимоотношений между структурными подразделениями и специалистами на уровне организационных документов усложняет взаимодействие функциональных подсистем. Если для разрешения часто повторяющихся управленческих ситуаций требуется обмен информацией между специалистами и отделами, то порядок этого взаимодействия рационально закреплять в

положениях о структурных подразделениях. В противном случае неизбежно обращение в каждом конкретном случае к руководству, что приводит к чрезмерной централизации управления и снижению оперативности в работе.

Обозначим ряд проблем характерных в сфере применения должностных инструкций. Данные документы на момент составления действительно отражают эффективную систему разделения труда и определяют основу для координирования деятельности специалистов. Однако нередко, прежде всего, руководители, не ориентируются в содержании должностных инструкций, принимая управленческие решения. Документы хранятся в делах, а организация работы, распределение обязанностей и оценка деятельности осуществляются спонтанно со всеми вытекающими отсюда последствиями. В тоже время рядовые специалисты, осознавая расхождение требований и заданий руководителя с содержанием должностных инструкций, не решаются поднимать эту проблему по вполне понятным причинам. Должностные обязанности, права и ответственность работника должны быть четко и в полном объеме зафиксированы документально, иначе невозможно определить границы должностной компетенции и ответственности работника, что неизбежно приводит к конфликтам, а порой и к необоснованным нареканиям и дисциплинарным взысканиям.

Тем не менее, в большинстве администраций муниципальных образований в настоящее время имеются положения о структурных подразделениях, предназначенные для нормативно-правовой регламентации деятельности подразделений, распределения их функций, прав и ответственности в системе управления администрацией. Для регламентации работы специалистов на основе положений о структурных подразделениях раз-

рабатываются должностные инструкции. Они содержат перечень конкретных обязанностей по каждой муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности. Должностные инструкции призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Они должны обеспечить целесообразную специализацию работников, их взаимодействие и достижение намеченных результатов. Должностные инструкции используются также при оценке работы муниципального служащего во время аттестации, при приеме граждан на муниципальную службу. Должностные инструкции составляются, как правило, на все должности за исключением главы администрации. В отдельных администрациях муниципальных образований разработаны регламенты, определяющие порядок функционирования администрации с детальной конкретизацией деятельности главы администрации. Однако в настоящее время в большинстве муниципалитетов деятельность глав администраций регламентируется контрактами, которые составлены на основе типового контракта схематично и не обеспечивают реализацию принципа ответственности в муниципальном управлении.

Организация управленческого труда муниципальных служащих — один из важнейших факторов эффективной работы местной администрации. Именно рациональная организация управленческого труда существенно влияет на обоснованное распределение обязанностей и ответственности внутри управленческого аппарата. Для совершенствования процессов нормотворчества на муниципальном уровне и соответственно реализации принципа ответственности должностных

лиц необходимо внесение изменений в действующее законодательство. В частности в ст. 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ<sup>87</sup>, в перечень вопросов, подлежащих обязательному разрешению в уставе муниципального образования необходимо внести следующий пункт: состав и порядок принятия (издания) органами местного самоуправления организационных документов, регламентирующих организацию работы данных органов.

#### **4.2. Самсонова Т. Н. Нормативно-правовые, методические и организационные основы формирования системы делопроизводства в администрации муниципального образования**

Продолжающаяся реформа муниципального управления направлена на обеспечение его эффективности. Многочисленные нерешенные социальные и экономические проблемы россияне склонны рассматривать как дисфункцию системы государственного и муниципального управления. Укрепление авторитета власти зависит от множества факторов. Один из них можно определить как способность системы муниципального управления адекватно и быстро ориентироваться в непрерывном потоке информации, принимать взвешенные управленческие решения, обеспечивать их своевременную реализацию. Быстрота и оптимальность выбора управленческого решения, доведение его до исполнителя, своевременный контроль исполнения решений в администрации муниципального образования во многом зависит от наличия и использования в ней рациональной системы делопроизводства.

В Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 управление документами определяется как совокупность планомерных и эффек-

тивных действий по созданию, использованию, хранению и уничтожению документов в организациях с целью доказательства проведения деловых (управленческих) операций<sup>88</sup>. Система управления документами позволяет создавать информационный ресурс о функционировании организации, который может поддерживать ее последующую деятельность и отдельные решения, а также обеспечивать отчетность. Стандарт подчеркивает многозначность документов в управленческой деятельности. Документы позволяют организациям:

- осуществлять свою деятельность упорядоченно, эффективно и ответственно;
- предоставлять информацию последовательно и объективно;
- обеспечивать информационную поддержку при принятии управленческих решений;
- обеспечивать согласованность и непрерывность управленческой деятельности;
- повышать эффективность деятельности всей организации;
- обеспечивать бесперебойность деятельности в случае чрезвычайных ситуаций;
- обеспечивать защиту и поддержку в судебных делах, включая риски, связанные с наличием или отсутствием документальных доказательств, содержащих сведения о деятельности организации;
- защищать интересы организации и права сотрудников, а также всех заинтересованных сторон;
- предоставлять документированные доказательства личной, общественной и деловой деятельности.

Создание в администрации муниципального образования единой системы делопроизводства является основой для обеспечения действенности и многофункциональности служебных документов.

Основополагающими принципами управления документами в современной организации являются: законность, ответственность, унификация, создание единой системы документирования и организации работы с документами, применение информационных технологий и т. д. Прокомментируем кратко содержание этих принципов.

Соблюдение **принципа законности** предполагает четкое следование требованиям законов РФ по всем направлениям деятельности администрации муниципального образования, в том числе ее документационного обеспечения. Например, вопросы документирования нашли отражение во всех Кодексах Российской Федерации. Особенно много статей, посвященных документам, можно найти в Гражданском кодексе, регулирующем гражданские правоотношения и устанавливающим виды и разновидности документов, создаваемых в процессе этих правоотношений. Обратим внимание на то, что не меньше указаний на порядок документирования и виды документов содержит Трудовой кодекс. Базовые положения, связанные с документированием информации определяет Федеральный закон Российской Федерации от 27 июня 2006 г. № 149 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Закон устанавливает принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и обеспечении защиты информации. В статье 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указано: «Правила делопроизводства и документооборота, установленные

иными государственными органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части делопроизводства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти»<sup>89</sup>.

Вопросы защиты персональных данных детально раскрыты в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Закон содержит определение терминов «персональные данные» и «обработка персональных данных». Законом регулируются отношения, «связанные с обработкой персональных данных с использованием средств автоматизации или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации»<sup>90</sup>.

Для администрации, в которую могут обратиться граждане, важно следование Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>91</sup>. В исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований Новосибирской области разработаны инструкции по работе с обращениями граждан на основе упомянутого закона.

Особое внимание уделяет государство вопросам обеспечения сохранности документов. Прежде всего, это Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», устанавливающий состав Архивного фонда РФ и порядок включения архивных документов в его состав.

Важнейшими являются статьи, разграничивающие право собственности на документы: документы, относящиеся к государственной собственности (ст. 7);

муниципальной собственности (ст. 8); частной собственности (ст. 9). Статья 12 Закона посвящена праву собственности на архивные документы<sup>92</sup>. 8 апреля 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который регулирует отношения в области использования электронных подписей (далее ЭП), при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий.

Закон обеспечивает правовые условия использования ЭП, при соблюдении которых ЭП в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе

Виды электронных подписей, используемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, порядок их использования, а также требования об обеспечении совместимости средств электронных подписей при организации электронного взаимодействия указанных органов между собой устанавливает Правительство Российской Федерации<sup>93</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 25.06.2012 №634 утверждены Правила определения видов электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг.

Подчеркнем, что соблюдение действующих законов и иных нормативных актов, регламентирующих порядок документирования и организации работы с документами, является неотъемлемым условием эффективного управления документами и основанием для разработки локальных нормативных актов исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

**Принцип ответственности** в управлении документами органично вписывается в общие принципы деятельности муниципальной службы. Ответственность и полномочия специалистов в области управления документами должны быть четко определены в организационно-правовых документах: административных регламентах, положениях об отделах, должностных регламентах (инструкциях). Эти документы позволяют жестко регламентировать ответственность за все делопроизводственные операции.

Ответственность должна быть распределена между руководством и всеми сотрудниками администрации. Особая ответственность в области управления документами должна быть возложена на лицо, отвечающее за делопроизводство в администрации (заместитель главы администрации, начальник отдела, ответственного за делопроизводство). Назначение ответственных лиц должно быть регламентировано распорядительным документом. Ответственность в области делопроизводства должна быть распределена следующим образом:

- ответственность руководства заключается в поддержке применения единой системы делопроизводства во всей организации;
- специалисты, отвечающие за организацию делопроизводства в соответствии с должностными обязанностями, занимаются созданием, внедрением и применением системы управления документами, а также обучением специалистов правилам документирования и организации работы с документами;
- все сотрудники муниципалитета ответственны за сохранение аутентичности, целостности, достоверности и пригодности для использования документов, отражающих их деятельность.

В должностные инструкции сотрудников, обеспечивающих работу с документами, должны быть вписаны обязанности, права и ответственность, касающиеся вопросов организации и ведения делопроизводства. Организатором работы по делопроизводству, как правило, является управляющий делами администрации района. В его должностной инструкции должны быть указаны следующие должностные обязанности: организация и совершенствование ведения делопроизводства; организация работы по контролю за исполнением постановлений, распоряжений и поручений главы района; регистрация и согласование нормативных правовых актов органов местного самоуправления и т.д.

Следует отметить, что в должностных инструкциях специалистов комитетов и отделов должны быть закреплены обязанности и ответственность по документированию собственной деятельности и работе с документами в соответствии с действующей инструкцией по делопроизводству. При организации работы отдела, занимающегося документационным обеспечением управления и составлении должностных инструкций работников, ответственных за делопроизводство необходимо использовать Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утвержденный постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. №37)<sup>94</sup>. Справочник является основой для разработки должностных инструкций всех категорий работников организации. Порядок применения единого квалификационного справочника утвержден постановлением Минтруда России от 9 февраля 2004 №9.

Практика показывает, что повышению качества работы с документами у специалистов способствует наличие и применение инструментов оценки и стимулирования этой деятельности. В ходе принятия управ-

ленческих решений по кадровым вопросам необходимо брать во внимание наличие навыков и ответственности в работе с документами у каждого конкретного специалиста.

Юридическая сила и аутентичность документов, а также информационная поддержка управления обеспечиваются, прежде всего, посредством соблюдения **принципа унификации** в управлении документами. Документ является аутентичным, если он соответствует установленным правилам; был создан или отправлен лицом, уполномоченным на это; был создан или отправлен в то время, которое обозначено в документе<sup>95</sup>. Под унификацией понимают установление единообразия состава и форм управленческих документов, фиксирующих осуществление однотипных управленческих функций и задач, а также единых требований к процессам, средствам документирования и информационным технологиям по форме и содержанию. Унификация реализуется путем разработки и внедрения федеральными архивными органами нормативно-методических актов: стандартов, инструкций, правил в области управления документами. Нормативно-методические акты — это важнейшие справочники для всех работающих с документами. Они устанавливают признанный обязательный порядок и определяют, как правильно управлять документами. Для создания единой современной системы делопроизводства в администрации муниципального образования необходимо использовать действующие нормативно-методические акты.

В Российской Федерации приняты и действуют федеральные законы, регулирующие вопросы организации местного самоуправления и деятельности органов местного самоуправления. Однако вопросы организации делопроизводства в системах муниципального управления решаются в них только частично. В свою

очередь муниципальные образования наделены правом издания индивидуальных муниципальных правовых актов и локальных нормативных актов, в том числе и по вопросам ведения делопроизводства. Какие нормативные документы следует применять при подготовке индивидуальных инструкций по делопроизводству в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

После выхода постановления Правительства РФ № 477 от 15 июня 2009 г. об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти<sup>96</sup> (далее правила делопроизводства) была отменена типовая инструкция по делопроизводству, на основе которой ранее составлялись индивидуальные инструкции по делопроизводству в системе муниципального управления.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти в соответствии со ст.11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27.07.2006 должны стать основой для регламентации делопроизводства в органах местного самоуправления в пределах их компетенции<sup>97</sup>. Таким образом, новые правила делопроизводства и методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти являются нормативной базой для разработки ведомственных инструкций по делопроизводству не только в федеральных органах исполнительной власти,<sup>98</sup> но и в организациях системы муниципального управления. Прошло пять лет после введения в действие правил делопроизводства, однако разработчики инструкций по делопроизводству муниципалитетов не ссылаются на данный нормативный документ при формировании конкретной системы управления документами. Например, в

целях упорядочения работы с документами, совершенствования делопроизводства в Администрации и иных органах местного самоуправления города Барнаула Алтайского края, была утверждена инструкция по делопроизводству со ссылкой на единственный нормативный документ — ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации, требования к оформлению документов»<sup>99</sup>.

Анализ инструкции по делопроизводству, как основного документа в Администрации города Барнаула определяющего порядок ведения делопроизводства, показал, что в локальном нормативном акте не используется термин «электронный документооборот», не регламентированы правила ведения документации в электронном виде. Следовательно, содержание данной инструкции не соответствует современным требованиям.

В чем заключается причина отсутствия внимания к правилам делопроизводства у специалистов муниципалитетов? Дело в том, что утверждение правил делопроизводства только частично способствовало решению проблемы создания нормативных основ для регламентации делопроизводства в системе муниципального управления. Упомянутые правила в соответствии с названием адресованы федеральным органам исполнительной власти. Например, центральным звеном каждой инструкции по делопроизводству является раздел, устанавливающий порядок документирования, то есть состав и порядок оформления реквизитов официального документа. Однако в правилах делопроизводства приводятся наименования реквизитов обязательные для составления документов в федеральных органах исполнительной власти. Большая часть наименований реквизитов соответствуют рекомендациям действующего стандарта ГОСТ Р 6.30 — 2003. Однако некоторые

реквизиты переименованы: реквизит «резолуция» в новых правилах делопроизводства именуется «указания по исполнению документов», а реквизит «заголовок к тексту» теперь называется «наименование документа либо аннотация документа». В наименования отдельных реквизитов включено указание на принадлежность реквизита к составу документов создаваемых в федеральных органах исполнительной власти, например: «наименование федерального органа исполнительной власти», «справочные данные о федеральном органе исполнительной власти». При составлении инструкций по делопроизводству в организациях системы муниципального управления естественно возникают вопросы по выбору состава и наименований реквизитов, на которые в правилах и методических рекомендациях нет однозначного ответа. Указанный в стандарте ГОСТ Р 6.30 — 2003 реквизит «герб субъекта федерации или муниципального образования» вообще не приведен в данных правилах. В правилах приведены образцы бланков федеральных органов исполнительной власти. Для правильного оформления бланка администрации муниципального образования не приведены ни рекомендации, ни образцы. Поэтому на бланках муниципалитетов до сих пор встречается досадные ошибки. Размещение выше изображения герба муниципального образования надписи «Российская Федерация». Место издания документа приводится без указания наименования населенного пункта, например: Алейск, по аналогии с Москвой. Таким образом, в процессе разработки инструкции по делопроизводству для районной или поселковой администрации специалисты не могут найти в правилах делопроизводства в полном объеме необходимую информацию и вынуждены использовать иные нормативные и методические документы, в частности ГОСТ Р 6.30 — 2003 Унифицированные

системы документации. Система организационно-распорядительных документов. Требования к оформлению документов<sup>100</sup>. Положения ГОСТ распространяются на организационно-распорядительные документы, относящиеся к Унифицированной системе организационно-распорядительной документации (УСОРА): постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, акты, письма и другие документы. Эти документы, включенные в Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД, класс 0200000), фиксируют решения административных и организационных вопросов, а также вопросов взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, юридических и физических лиц независимо от формы собственности. Но в связи с тем, что требования новых правил делопроизводства и упомянутого стандарта не совпадают даже по составу реквизитов, принцип унификации при составлении документов подвергается очередному испытанию.

Как уже упоминалось выше правила делопроизводства в соответствии с их названием ориентированы только для федеральных органов исполнительной власти. В последние годы разработчики индивидуальных инструкций привыкли работать с единым текстом типовой инструкции по делопроизводству, который дополнялся материалом об особенностях регламентации делопроизводства в конкретной организации.

Однако структура и содержание методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти не упрощает, а осложняет работу составителей ведомственных инструкций. Специалистам каждой организации приходится основательно редактировать исходный

документ. Дело в том, что методические рекомендации, в соответствии со своим названием, только предписывают содержание разделов инструкции, и дают ссылки на приложение к данному документу, в котором имеются уточняющие материалы. Специфическая структура текста методических рекомендаций предполагает, что составлением ведомственных инструкций по делопроизводству должны заниматься специалисты достаточно высокой квалификации во избежание неточностей и интолкований текста исходного нормативного документа.

В настоящее время в условиях сокращения управленческого аппарата в организационной структуре управления администраций муниципальных образований, как правило, отсутствует служба делопроизводства. Функции по организации работы с документами в соответствии с должностными инструкциями закрепляются за отдельными муниципальными служащими и специалистами. Поскольку в администрациях районов нет специалистов по делопроизводству, для разработки локальных нормативных актов по делопроизводству создают рабочие группы, в которые обычно включают таких специалистов как: управляющий делами администрации района, начальник юридического отдела, начальник архивного отдела, заместитель главы администрации района.

Работа по составлению инструкции становится, как правило, довольно длительным и сложным процессом, так как при разработке инструкции должны быть учтены специфические особенности работы органов местного самоуправления, предусмотрены перспективные направления развития документационного обеспечения. Таким образом, органы местного самоуправления муниципального района в состоянии разработать необходимые документы самостоятельно, а вот поселени-

ям данный объем работы не под силу, поскольку Администрация сельсовета чаще всего состоит из главы администрации, его заместителя и специалиста по финансам, которые в большинстве своем не имеют профильного образования. На них возложена ответственность по исполнению всех полномочий, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и переданных им отдельных государственных полномочий. Отсутствие юридической службы и специалистов по делопроизводству на уровне поселений тормозит развитие нормативной базы по вопросам документационного обеспечения управления. В администрациях сельских поселений десятилетиями не обновляются локальные нормативные акты, регламентирующие как общее, так и кадровое делопроизводство. Таким образом, инструкция по делопроизводству администрации муниципального образования должна поддерживать единую систему делопроизводства и содержать следующие разделы: общие положения, правила разработки бланков и оформления реквизитов документов; оформление отдельных видов документов, организация документооборота и исполнения документов; контроль исполнения документов; разработка и ведение номенклатуры дел, формирование дел и их текущее хранение, порядок передачи документов на хранение в архив, особенности работы с электронными документами, изготовление, учет, использование и хранение печатей, штампов и бланков документов. Инструкция по делопроизводству разрабатывается и используется как комплексный документ, отражающий все технологические операции документационного обеспечения управления.

Для разработки инструкции по делопроизводству необходимо использовать «Основные правила работы архивов организаций», одобренные решением коллегии Росархива 6 февраля 2002 г.<sup>101</sup>. В этом документе детально регламентирован порядок составления номенклатуры дел и формирования дел. Правила также определяют требования к оформлению дел при подготовке их к сдаче в архив, к составлению и оформлению описей дел, к проведению экспертизы ценности документов. «Основные правила работы архивов организаций» являются незаменимым документом для создания архива администрации и обеспечения его деятельности. Для определения продолжительности хранения различных документов разработаны специальные справочники, так называемые перечни документов с указанием сроков их хранения<sup>102</sup>. Данный перечень, прежде всего, необходим для составления номенклатуры дел администрации и осуществления экспертизы ценности документов.

Принцип унификации делопроизводства также должен обеспечиваться применением национального стандарта ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования», подготовленного на основе международного стандарта. Этот ГОСТ необходим для создания системы документационного обслуживания управления, организации работы службы ДОУ и разработки важнейших организационных документов: положения о службе ДОУ, должностных инструкций специалистов, инструкции по делопроизводству.

Для реализации принципа унификации в управлении документами муниципальным служащим важно однозначно понимать понятия и термины, характеризующие процессы документационного обеспечения деятельности. Для этого необходимо использовать ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело.

Термины и определения»<sup>103</sup>. Новая редакция данного стандарта подготовлена специалистами ВНИИДАДА в 2013 году и в настоящее время проходит согласование и обсуждение.

Для того, чтобы заказать печать для применения реквизита «оттиск печати» в документах муниципальных образований, следует использовать ГОСТ Р 51511-2001 «Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования» (с изменениями №1 от 25 декабря 2002 г. №505-ст)<sup>104</sup>. При оформлении дел для сдачи в архив необходимо использование ГОСТ 17914-72 «Обложка дел длительного хранения. Типы, размеры и технические требования»<sup>105</sup>.

Поскольку **важнейшим принципом** организации современного делопроизводства является его **автоматизация**, применение современных информационных технологий, в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований используются возможности местных локальных сетей и современных программных продуктов в области делопроизводства, создаются автоматизированные рабочие места. Системы электронного документооборота обладают определенными достоинствами: комплексная автоматизация ведения делопроизводства, снижение затрат, ускорение управленческих процессов. Переход на электронный документооборот имеет значительно больше преимуществ, чем недостатков. Однако плохо организованный процесс внедрения электронного документооборота может свести на нет все преимущества автоматизации работы с документами.

Можно перечислить множество объективных и субъективных причин и факторов, тормозящих процесс внедрения электронного документооборота в практику муниципального управления, однако основная причина

кроется в недостаточной законодательной и нормативно-методической проработке данного вопроса.

В настоящее время сложно найти администрацию муниципального образования, в которой бы электронный документооборот полностью или частично заменил бумажный. В лучшем случае наблюдается дублирование и крайне редко совмещение бумажного и электронного документооборота. Следовательно, внедрение электронного документооборота не снижает, а увеличивает трудозатраты на ведение делопроизводства со всеми вытекающими отсюда последствиями. Правила делопроизводства подчеркивают, что каждое отдельное ведомство в инструкции по делопроизводству должно установить порядок создания, получения, обработки, хранения и использования электронных документов в условиях применения ведомственной системы электронного документооборота, а также порядок отправки, получения и регистрации электронных сообщений.

Применение современных информационных технологий в органах местного самоуправления, деятельность которых сопряжена с необходимостью обработки и анализа большого объема разнородной информации, сегодня особенно актуально. По данным канцелярии Администрации города Барнаула объем общего документооборота за два года (с 2010 по 2012 год) увеличился на 12,3%. Внедрение информационных технологий дает возможность передавать, хранить и анализировать большие объемы данных, снижать трудозатраты на работу с информацией, повышать продуктивность взаимодействия муниципальных служащих в ходе реализации стоящих перед ними задач, увеличивать эффективность работы структур муниципального управления.

Важным этапом перехода к электронному документообороту является разработка локальных нормативных актов, необходимых для создания действующей системы электронного документооборота муниципалитета. К числу необходимых локальных нормативных актов можно отнести следующие постановления: «Об использовании электронной подписи», «Об утверждении перечня лиц, которых необходимо обеспечить средствами ЭП», «Об организации электронного документооборота». Внедрение электронного документооборота требует внесения соответствующего раздела в инструкцию по делопроизводству, создания перечня документов создание и хранение, которых должно осуществляться в электронной форме; внесение изменений в сводную номенклатуру дел. В номенклатуре дел в графе примечания должны быть указаны наименования документов и дел, которые будут создаваться и храниться на электронных носителях.

Для осуществления экспертизы ценности документов в администрации создается экспертная комиссия. В состав экспертной комиссии, как правило, включают заместителя главы администрации и специалистов, ответственных за делопроизводство. Комиссия создается постановлением главы администрации и занимается согласованием номенклатуры дел, разрабатываемой ежегодно в администрации, актов на уничтожение документов, срок хранения которых истекает и описей документов, передаваемых на хранение в ведомственный и государственный архивы.

Необходимо помнить, что применение нормативно-методических документов при разработке положения о службе делопроизводства, должностных инструкций, инструкции по документационному обеспечению управления обеспечивает высокое качество этих документов и эффективность функционирования

самой системы управления документами в администрации. Наряду с инструкцией по делопроизводству в администрации для поддержания единой системы управления документами могут быть разработаны:

- Табель форм документов администрации;
- Альбом унифицированных форм документов, применяемых в администрации.

Табель форм документов представляет собой перечень разрешенных к применению форм документов, необходимых и достаточных для реализации функций и задач управленческой деятельности, с характеристикой их юридического статуса, этапов подготовки и оформления. Применение Табеля обеспечивает юридическую силу документов, позволяет вести оперативный поиск необходимых документов, сокращая тем самым затраты рабочего времени на составление, оформление и обработку документации, он выполняет роль справочника в практике документирования деятельности организации. Табель форм документов составляется в виде таблицы. Форма табеля определяется разработчиками: документы могут быть систематизированы по структурным подразделениям администрации или по функциям и задачам управления.

### Образец табеля форм документов УТВЕРЖДАЮ

Глава администрации

Н-ского района

Подпись

Дата

№	Наименование формы документа	Дата утверждения наименования органа утвердившего форму документа	Периодичность издания	Подразделение, ответственное за подготовку	Порядок подписания, согласования или утверждения	Примечание
1	2	3	4	5	6	7

Табель может дополняться и другими графами: адресат, ответственный за контроль исполнения, код формы по классификатору и т.д. В графе 3-ей размещаются ссылки на Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. №299<sup>106</sup>. При описании кадровых документов ссылаются на Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, утвержденный постановлением Госкомстата России от 05 января 2004 г. №1.<sup>107</sup> Результаты унификации форм документов закрепляются в Альбоме форм документов администрации, применяемых в ее деятельности, что обеспечивает соблюдение единых требований в области документирования, способствует сокращению возвратного движения документов и совершенствованию документооборота. Ведение Табеля и Альбома, внесение в них изменений и контроль за применением этих документов возлагается на отдел документационного обеспечения управления.

Отсутствие логически выстроенной нормативно-методической базы по вопросам организации делопроизводства, ориентированной на систему муниципального управления тормозит разработку локальных нормативных актов данного уровня и отрицательно сказывается на темпах внедрения системы электронного документооборота. Необеспеченность органов местного самоуправления поселений квалифицированными специалистами, готовыми к работе по созданию локальных нормативных актов, определяющих порядок работы, как в традиционном, так и электронном документообороте настоятельно требует разработки максимально конкретных методических рекомендаций по разработке инструкций по

делопроизводству для администраций, действующих в системе местного самоуправления. Практические работники особенно нуждаются в рекомендациях по составлению следующих разделов инструкций по делопроизводству: подготовка и оформление правовых актов, бланки документов, особенности и порядок работы с электронными документами. Наличие правильно составленной инструкции по делопроизводству является серьезным основанием для обеспечения организации делопроизводства в системе муниципального управления на уровне современных требований. Органам местного самоуправления необходимы методические пособия по проектированию и совершенствованию документационной базы: примерный табель форм документов (схема классификации форм документов по типовым управленческим функциям и типовым структурным подразделениям администрации), типовая схема построения номенклатуры дел, альбом унифицированных форм документов, а также методические указания по формированию системы документации местной администрации — документ, позволяющий регулировать порядок разработки конкретного табеля, номенклатуры дел и альбома. В них должны быть определены критерии выборки форм документов для табеля, даны указания по унификации форм документов, а также классификации документов по функциям органа управления. Совершенствование деятельности по составлению и оформлению документов, кроме разработки локальных нормативных документов в области документирования, должно обеспечиваться также контролем над этой деятельностью и оказанием методической помощи руководителям структурных подразделений, специалистам структурных подразделений со стороны работников управления документационного обеспечения управления. Следует отметить,

что наличие локальных нормативно-методических документов в области документирования не исключает необходимости знакомства специалистов с научной и методической литературой по соответствующей тематике. Инструкции по делопроизводству не могут дать исчерпывающие ответы на все вопросы, возникающие у специалистов в ходе их многогранной деятельности. Таким образом, встает вопрос о целенаправленной работе по формированию и развитию делопроизводительной культуры специалистов, занятых в системе государственной и муниципальной службы.

Таким образом, система делопроизводства действует на основе организационных документов администрации (устав, регламенты, положения об отделах, должностные инструкции), инструкции по делопроизводству, Табеля форм документов администрации, Альбома унифицированных форм документов, применяемых в администрации. Очень важно добиваться, чтобы данные документы были «работающими», то есть выполняли свою основную организационную функцию, а также были основой для оценки деятельности муниципальных служащих и администрации в целом. Руководству администрации при осуществлении контрольной функции следует уделять внимание делопроизводительной грамотности специалистов, своевременно организовывать повышение квалификации аппарата. В процессе аттестации, при решении вопросов движения кадров целесообразно учитывать наличие у специалистов навыков в области документирования и организации работы с документами. От умения служащих профессионально управлять, эффективно осуществлять решения во многом зависит качество жизни населения и соответственно отношение населения к власти.

### **4.3. Ильин В. Н. Особенности ведения кадрового делопроизводства в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования**

Местное самоуправление — сложный феномен, ценность которого заключается в необходимости самоорганизации населения на местах в целях решения общих дел и в формировании гражданского общества. Соответственно, кадровая политика в органах местного самоуправления имеет важное значение, т.к. направлена на сохранение, укрепление и развития кадрового потенциала, создание сплоченного, высокопроизводительного коллектива, способного своевременно реагировать на меняющиеся требования факторов внешней среды (политические, экономические, социальные и др. условия).

Важными принципами работы с кадрами в органах местного самоуправления стоит отметить такие, как: приоритет стратегических целей государственной политики в организации работы с персоналом; повышение престижа муниципальной службы; регулярная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, их подразделений, отдельных руководителей и специалистов; совершенствование организационных структур, методов и технологий кадровой работы и пр. Непрерывно осуществляемая кадровая работа имеет четкие задачи, и не зависит от смены власти на различных уровнях. Соответственно, важна деятельность документирующая данные процессы.

Постановка и ведение кадрового делопроизводства является первостепенной составляющей трудовых взаимоотношений, официально отражающей отношения работодателя и наемного работника, а соответственно, обязательным условием работы любого учреждения. Стоит отметить, что кадровое делопроизводство муницип-

ципальной службы имеет свою специфику, которая, соответственно, заслуживает отдельного внимания.

Порядок кадрового делопроизводства закреплен на федеральном уровне, на уровне субъектов, и на муниципальном уровне. Федеральное законодательство определяет общие моменты кадрового делопроизводства в муниципальной сфере (прием, прохождение, увольнение), законодательство субъектов РФ и муниципального образования более детально закрепляют специфику муниципальной службы (присвоение чина, аттестация и т.д.)<sup>108</sup>.

Законы, постановления, инструкции и другие документы, содержащие нормы трудового права необходимы для профессиональной работы специалиста кадровой службы. Поэтому важным является создание максимально полной базы нормативных документов, которые можно разделить на две группы:

1. Законодательные и подзаконные акты о муниципальной службе, нормы трудового права и охраны труда, являющиеся обязательными для исполнения (конституция РФ, законодательство о муниципальной службе, Трудовой кодекс РФ, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные акты субъектов РФ, акты органов местного самоуправления, локальные нормативные акты). За нарушение норм, содержащихся в этих правовых актах, стороны могут быть привлечены к различным видам ответственности. К федеральным законам, регламентирующим муниципальную службу относятся: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 — ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации», Федеральный закон от 2 марта 2007 года №25 — ФЗ «О муниципальной службе в российской Федерации», Федеральный закон

от 25 декабря 2008 года №273 — ФЗ «О противодействии коррупции». Существует также ряд документов, необходимых в работе кадровой службы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, например Федеральный закон от 27 июля 2006 года №152 — ФЗ «О персональных данных». На основании этого закона строится вся работа кадровой службы с персональными данными сотрудников, решается вопрос о том, каким образом будет обрабатываться и где храниться информация, полученная от муниципального служащего при его поступлении на муниципальную службу. Определяется круг лиц, имеющих доступ к персональным данным, разрабатывается Положение о защите персональных данных.

Регулируют и определяют принципы организации документирования трудовых отношений также Трудовой кодекс РФ, Постановление Правительства РФ от 16.04.2003 №225 «О трудовых книжках». Важно отметить, что все нормы Трудового Кодекса, являющегося основным законом, которым руководствуются специалисты кадровой службы, применяются с учетом специфики муниципальной службы.

2. Документы методического характера по управленческому труду и кадровому делопроизводству. Эти документы, в отличие от документов первой группы, имеют рекомендательный характер, например, по оформлению кадровых документов и организации работы с ними. К этой группе документов можно отнести государственные стандарты, межотраслевые и ведомственные нормативы, перечни типовых управленческих документов, правила ведения и хранения документов, инструкции по заполнению кадровых документов, общероссийские классификаторы и справочники, альбомы унифицированных форм первичной учетной документации. Несмотря на свою второстепенность,

данные документы имеют огромное значение, например, ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» определяет перечень реквизитов, которые должны присутствовать на документах, издаваемых в организации, порядок их расположения, требования к фирменным бланкам. Документы, оформленные с отступлением от требований данного Государственного стандарта, теряют юридическую значимость.

Таким образом, Федеральное законодательство, наравне с документами методического характера, обеспечивает возможность использования кадровой документации для построения эффективной системы управления персоналом, его учета и профессиональной деятельности муниципального служащего в целом.

Внутренние документы кадровой службы в муниципальном управлении можно классифицировать в соответствии с организационной структурой местной администрации. Традиционно можно выделить 5 групп структурных подразделений: функциональную, организационную, отраслевую, территориальную и вспомогательную, соответственно управление кадрами муниципального образования (как и делопроизводство) приобретает свою специфику, например:

- Штатное расписание формируется в соответствии с утвержденной представительным органом муниципального образования структурой местной администрации и утверждается уполномоченным лицом в соответствии с Уставом муниципального образования. Соответственно, оно является основным документом, который определяет должности и численный состав администрации муниципального образования.

Штатное расписание должно соответствовать унифицированной форме № Т-3 «Штатное расписание» с учетом специфики муниципальной службы. Наименование организации указывается в точном соответствии с тем наименованием, которое значится в Уставе муниципального образования.

В качестве дополнения к штатному расписанию может служить штатный список, который не является обязательным и имеет установленную форму, где указываются данные о конкретных работниках. Подобный документ часто бывает незаменим для кадровой деятельности<sup>109</sup>.

- Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы.

- Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей устанавливаются муниципальными правовыми актами (на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы). В соответствии с требованиями законодательства о муниципальной службе, должны быть утверждены квалификационные требования по конкретным должностям<sup>110</sup>.

- Представительным органом муниципального образования принимаются правовые акты, устанавливающие порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, а также размер и порядок материального вознаграждения (должностной оклад, дополнительные выплаты).

- Положение о проведении аттестации муниципальных служащих разрабатывается в муниципальном обра-

зовании и утверждается на основании требований, установленных федеральными законами и субъектами РФ.

- В муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы. В данном случае законодательство не определяет условий формирования кадрового резерва муниципальных служащих, однако в силу специфики муниципальной службы многие основы формирования кадрового резерва на гражданской службе в данном случае не уместны.

Эффективность работы аппарата муниципальной службы в целом и каждого из его подразделений в отдельности во многом зависит от того, насколько четко определены, согласованы, сбалансированы все составные части, звенья и элементы кадрового делопроизводства. Достичь этого на государственной службе можно только при помощи четкого и регламентированного применения в системе государственного и муниципального управления нормативных правовых актов и актов локального нормотворчества, которые должны соответствовать действующему в России законодательству, быть согласованными между собой и с другими организационно-распорядительными документами.

Кадровое делопроизводство обычно включает в себя несколько функций:

- учет и анализ (подготовка штатного расписания, должностных инструкций, учет кадров, формирование и ведение личных дел сотрудников и т.д.);

- подбор специалистов (поиск и отбор персонала, кадровое планирование, оценка профпригодности соискателей и т.д.);

- мотивация (аттестация, разработка материального и нематериального стимулирования);

- социальная адаптация (внедрение корпоративной культуры, создание условий для развития и т.д.);
- обучение (повышение квалификации, планирование карьеры и т.д.)<sup>111</sup>.

Основной функцией кадровой службы муниципальной организации является документирование процесса движения кадров. Прохождение государственной службы включает в себя принятие на государственную службу, продвижение по ней служащих, стимулирование их работы, решение других вопросов, связанных со службой. То есть, под прохождением подразумеваются определенные факты, характеризующие служебно-правовое положение государственного служащего, которое отображается в его личном деле. К таким фактам относятся: получение более высокой государственной должности, зачисление в кадровый резерв, присвоение очередного ранга, увеличение денежного вознаграждения и др. Наиболее важными моментами документационного обеспечения при прохождении муниципальной службы является предоставление документов при поступлении на муниципальную службу, документы при прохождении службы, прохождения аттестации, а также порядок ознакомления с документами, регулирующими трудовой распорядок и т.д. По мнению Кузнецовой В.И. важнейшими функциями кадровой службы в муниципальном органе являются такие, как содействие продвижению по службе муниципальных служащих (формирование кадрового резерва), оценка результатов работы служащих (аттестация, мониторинг, квалифицированный экзамен) и применение современных технологий подбора кадров и работы с ними<sup>112</sup>.

Все факты прохождения государственной службы отображаются в личном деле. При этом ключевым мо-

ментом прохождения государственной службы является продвижение по службе.

Причины, по которым гражданин не может быть принят на муниципальную службу, или находиться на ней, обозначены в Федеральном законе от 02.03. 2007 № 25–ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», среди которых особого внимания заслуживают следующие пункты:

1. близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

2. прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3. наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе.

Также стоит отметить, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им предельного возраста, установленного для замещения муниципальной службы — 65 лет.

В соответствии с законодательством обязанности каждого муниципального служащего индивидуализируются в трудовом договоре и должностной инструкции. Трудовой договор на муниципальной службе заключается в соответствии с трудовым законодательством и особенностями, предусмотренными Федеральным законом о муниципальной службе.

Должностная инструкция является одним из основных организационно-правовых документов, который определяет задачи, функции, основные права, обязанности и ответственность, а также квалификационные требования, предъявляемые муниципальному служащему при осуществлении им трудовой функции согласно замещаемой должности. В первом разделе должностной инструкции «Общие положения» указываются полное наименование органа местного самоуправления, конкретной должности, место должности в Реестре муниципальных должностей муниципальной службы по группам, может быть указана непосредственная подчиненность, порядок назначения и освобождения от должности, наличие и состав подчиненных<sup>113</sup>.

Квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков муниципальных служащих ин-

дивидуализируются применительно к содержанию и особенностям их должностных обязанностей.

Конкретные функции муниципального служащего образуются при сочетании общих функций управления, (таких как: планирование, организация, регулирование, контроль) с видами муниципальных функций и услуг.

Федеральным законом о муниципальной службе закреплена необходимость разработки Правил внутреннего трудового распорядка, представляющих собой локальный нормативный акт, регламентирующий (также в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации) такие важные трудовые вопросы, как режим работы, время отдыха, меры поощрения и взыскания и др. Соблюдение правил внутреннего трудового распорядка муниципальным служащим является одним из признаком трудовых отношений. Порядок оформления Правил внутреннего трудового распорядка определяется тем, что они входят в состав системы организационно-распорядительной документации и на них распространяются требования к оформлению документов, установленные ГОСТ Р 6.30-2003 («Унифицированные системы документации. Требования к оформлению документов»)<sup>114</sup>.

Следующей, важной функцией кадровой службы муниципалитета является аттестация муниципальных служащих, которая проводится раз в три года. До истечения трех лет после проведения предыдущей аттестации может проводиться внеочередная аттестация муниципальных служащих. Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщение аттестуемого муниципального служащего (или его непосредственного руководителя) о профессиональной деятельности муниципального служащего. По результатам аттестации комиссия может давать

следующие рекомендации: о поощрении муниципального служащего за достигнутые им успехи в работе (о повышении в должности), об улучшении деятельности муниципального служащего, о направлении на повышение квалификации. Аттестационный лист — как итоговый документ хранится в личном деле муниципального служащего и может играть важную роль при прохождении муниципальной службы.

Таким образом, основной целью кадровой работы в муниципальном образовании является формирование такого кадрового состава муниципальных служащих, который бы по своим личным и профессиональным качествам был бы способен решать вопросы местного значения, учитывая проблемы Субъектов Российской Федерации.

Все кадровые процедуры приобретают документальное оформление, соответственно, кадровая работа — деятельность, документирующая трудовые отношения муниципальных служащих. Эффективность деятельности кадровой службы органов местного самоуправления зависит от того, насколько грамотно организована работа с документами. Представленные в полном объеме, правильно оформленные и зарегистрированные документы — это гарантия эффективной работы с кадровым составом муниципального образования.

## **Глава 5. Компетентностный подход в подготовке муниципальных служащих как фактор развития муниципального образования**

### **5.1. Мельникова Н. С. Перспективы устранения препятствующих факторов оптимального уровня подготовки по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) на основе реализации инновационного потенциала мотивационного программно-целевого управления в структуре педагогической системы**

Необходимость модернизации государственной сферы управления как базиса стабильности государства и каждого гражданина обусловлена значительным количеством накопившихся проблем и противоречий. Большинство сотрудников государственных и муниципальных управленческих структур имеют в большей степени практический опыт в служебной карьере роста, но не достигают оптимального результата. Контекстуальным проблемным акцентом выступает недостаточный уровень качества профессиональной подготовки кадров для государственной гражданской службы. Значимость повышения качества подготовки государственных гражданских служащих обусловлена реалиями проводимых административных реформ с акцентом на: «...повышение эффективности, результативности профессиональной служебной деятельности, осуществление кадровой политики оптимизации состава государственной гражданской службы, в том числе в Алтайском крае, путем изменения роли служащих как социально-профессиональной группы...»<sup>115</sup>

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации численность работников государственных органов и органов местного самоуправления Алтайского края на 2013 год составляла более 40 тысяч человек. С 1995 года (22576 человек) заметна явная тенденция к увеличению численности работников государственной гражданской службы<sup>116</sup> Однако по критерию «образовательный уровень» государственных гражданских служащих Алтайского края согласно ежегодно обновляемым статистическим данным территориального органа федеральной службы государственной статистики «Алтайкрайстат»<sup>117</sup> в динамике с 2005 по 2013 существуют следующие результаты:

- высшее образование имеют 15,1% (2005) — 90,6% (2013)
- по направлению «ГМУ» 4,1% (2005) — 32,0% (2013),
- средне специальное образование имеют 2,4% (2005) — 8,6% (2013),
- не имеют образования 0,1% (2005) — 0,7% (2013).

Именно показатели критерия «образовательный уровень» отражают, с одной стороны, позитивные тенденции, но, с другой стороны, реалии государственной службы (компетентность сотрудников) говорят о необходимости повышения качества подготовки по направлению 081100 «ГМУ» (бакалавриат) с учетом региональных особенностей. Существует острая необходимость в сотрудниках с оптимальным и допустимым уровнем компетентности, мотивационной и технологической готовности к профессиональной деятельности для минимизации компетентностных дефицитов<sup>118</sup> и созданию прогрессивной тенденции в вопросах реформирования государственной гражданской

службы. По-нашему мнению, речь идет о проблемной ситуации, когда истинные причины возникновения проблемы скрыты, а следствие проблемы находится на поверхности. В результате изучения причинно-следственных связей мы установили следующие препятствующие факторы оптимального уровня качества подготовки государственных гражданских служащих по направлению 081100 «ГМУ» (бакалавриат):

- 1) несоответствие подготовленности большинства государственных гражданских служащих по базовым компетенциям — западает технология достижения профессиональных целей;<sup>119</sup>
- 2) наличие методологической основы (нормообразец)<sup>120</sup> в виде ФГОС и находящегося на стадии доработки профессионального стандарта, но отсутствие технологии применения синергетически обусловленных механизмов реализации данной методологической основы, как фактор пробелов в системе профессиональной подготовки кадров государственной гражданской службы;
- 3) быстрая смена внешних (по отношению к учебному заведению) запросов к содержанию образовательного процесса по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат), обусловленная процессами активного реформирования государственной сферы управления;<sup>121</sup>
- 4) отсутствие профессионального стандарта с перечнем требований к профессиональным компетенциям выпускника по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) (профессиональные знания функциональных обязанностей, реализация которых определяет конечные результаты труда) как препятствующий фактор корректной идентификации

наполнения образовательных программ и требований к компетентному специалисту в государственной сфере управления;

- 5) наличие недостаточного, а порой и критического уровня компетентности сотрудников государственного сектора управления, мотивационной готовности к профессиональной деятельности и высокой текучести кадров в государственном секторе.

Мы склонны согласиться с мнением большинства исследователей сферы государственного и муниципального управления<sup>122</sup> и констатировать, что эффективность и оперативность действий властных структур напрямую связаны с уровнем квалификации (компетентности) управленческих кадров, сформированных системой высшего профессионального образования соответствующего профиля<sup>123</sup>. Анализ литературных источников, раскрывающих вопросы управления качеством образования в области подготовки государственных гражданских служащих, показал, что специальность «ГМУ» была включена в классификатор специальностей в марте 1992 года, когда еще не существовало ни одного нормативного акта, определяющего параметры государственной и муниципальной службы в России<sup>124</sup>. Содержание образовательной программы по данному направлению подготовки имело технократический характер, формировалось на основе общих представлений о государственной службе, зарубежного и складывающегося отечественного опыта.<sup>125</sup> Государственный образовательный стандарт «первого поколения» 1995 года показывает практически полное совпадение требований к подготовке специалистов по таким существенно разным специальностям, как «государственное и муниципальное управление» и «менеджмент». Более того, технократический характер

осложнялся равнением на «знаниевую» образовательную модель по направлению подготовки «ГМУ», когда усвоение основных знаний в предписанной предметной области было залогом успешной профессиональной деятельности и играло главную роль. Однако в данной профессиональной сфере режим трансляции только знаний «что?» без технологии их практического применения «как?» полностью противоречил особенностям профессиональных видов деятельности государственного служащего. Таким образом, возникла необходимость создания комплексов профессионально ориентированных знаний, умений и навыков с акцентом на практическую составляющую, то есть перехода от обучения только знаниям «ради знаний» (что?) к обучению компетенциям (как?) — к «компетентностной» образовательной модели<sup>126</sup>, являющейся системным ресурсом повышения качества образования. Недостаточный уровень разработанности устойчивых совокупностей инновационных технологических механизмов для минимизации разрыва между компетентностью будущего специалиста (реальные условия профессиональной подготовки) и требованиями работодателя (государство, органы государственной власти) препятствует системной актуализации содержания образования (ООП)<sup>127</sup> по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) и переводу управляемого образовательного процесса из состояния функционирования в состояние постоянного развития<sup>128</sup>. Мы ведем речь о неких нормах-образцах реализации компетентностных установок ФГОС по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) с учетом профессионального стандарта в логике МПЦУ.<sup>129</sup>

Контекстуально адаптируя теорию всеобщего управления качеством (TQM) для решения проблемы его повышения, мы согласимся с мнением

М.П. Карпенко «... управление качеством — есть управление по процессам...», а значит, различного рода инновации для качественного изменения управляемой системы должны вноситься по всем процессам в тактически и стратегически системной последовательности, с взаимной увязкой, в противном случае неизбежен сбой в работе системы при возможном улучшении лишь некоторых процессов.<sup>130</sup> Научная обоснованность применения инновационного потенциала МПЦУ в образовательном процессе с учетом профессиональных требований к выпускнику по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) исходит из целей и задач государственной гражданской службы. Компетентное применение потенциальным государственным служащим полученного опыта в соответствии с должностными инструкциями, минуя феномен «излишней компетентности»<sup>131</sup> бакалавров является результатом применения инновационного потенциала МПЦУ. Согласно уровневым профессиональным компетенциям нормы-образца профессиональной деятельности в соответствии с ФГОС ВПО<sup>132</sup>: «... бакалавр — это компетентный «линейный исполнитель» по соответствующим видам профессиональной деятельности: организационно-управленческий, информационно-методический, коммуникативной, проектной и вспомогательно-технологической (исполнительская)...» Интегративные научные знания, воплощенные в методологии МПЦУ, сконцентрированы на учете внешних профессиональных запросов к содержанию образовательного процесса в структуре педагогической системы следующим образом:<sup>133 134</sup>

1) перевод социально значимой цели — повышение качества подготовки государственных гражданских служащих — в мотив деятельности посредством построения дерева целей (Пдц)<sup>135</sup> — ярусы: «хочу» — «могу»;

2) уровень подготовки бакалавра (посредством актуализации содержания образования (ООП)) адекватен требованиям внешних потребителей образовательных услуг — работодатель (посредством оптимального уровня развития профессиональных компетенций) на основе построения дерева целей — ярусы: «делаю» — «получаю»<sup>136</sup>, разработки исполняющей программы (концентрированно выражено в образовательных и профессиональных стандартах как нормах-образцах);

3) педагогические коммуникации в контексте управляемого образовательного процесса соответствуют компетентностной образовательной модели, внешним запросам к образовательному учреждению и обогащены инновационной синергетически обусловленной технологией МПЦУ;

4) преподавательский состав владеет мотивационной технологией интериоризации целей, актуализированным содержанием ООП, традиционными и нетрадиционными педагогическими коммуникациями;

5) студенты целенаправлены, трудоспособны, социально активны, качество знаний выше средних показателей по результатам ФЭПО, мыслительные операции направлены на поисковую и практическую деятельность.

Сочетание всех компонентов классической педагогической системы на уровне не ниже допустимого является комплексной характеристикой способности, готовности и необходимости специалиста государственной гражданской службы применять сформированные в процессе обучения компетенции для создания новых объектов профессиональной деятельности. В прагматике МПЦУ данный процесс представляет собой последовательное формирование блоков компетенций субъектов управляемого образовательного процесса: инвариантные блоки П, Т — см. рис. 1) и

вариативные блоки (Ф, К — там же), где каждый блок зависит от предыдущего и обуславливает последующий<sup>137</sup>.

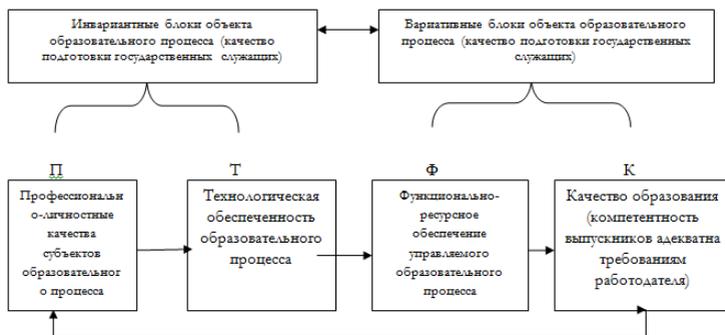


Рис. 1 "Блоки компетенций субъекта образовательного процесса (качество подготовки государственных служащих)"

Важно подчеркнуть, что повышение качества подготовки связано не только с эффективной организацией совместного труда ППС и студентов и постоянным совершенствованием образовательного процесса, но и с учетом сущности компетентностного подхода (КП). Согласно традиционной логике (в нашем случае ФГОС ВПО) КП с его подструктурами в виде ОК и ПК<sup>138</sup> заявлен как базовый элемент в вопросе подготовки кадрового потенциала государственной гражданской службы на оптимальном уровне. В нетрадиционной (инновационной) логике МПЦУ интеграция КП в процесс реализации компетентностных установок<sup>139</sup> ФГОС повышает качество формирования ОК и ПК.<sup>140</sup> Таким образом, КП в логике совокупной реализации блоков компетенций обуславливают усиление роли интегрированных составляющих ФГОС (учебный план, календарный учебный график/график учебного процесса, рабочие программы учебных дисциплин/модулей, программы учебных и производствен-

ных практик, программы НИР и НИРС, паспорт компетенций, программы текущего и промежуточного контроля), автоматическую актуализацию содержания ООП по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) реалиям профессиональной действительности (профессиональный стандарт) и устраняют препятствующие факторы оптимального уровня качества подготовки кадрового состава государственной гражданской службы. В данном контексте мы акцентируем внимание на следующих критериальных характеристиках профессиональной пригодности выпускника по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат):

- профессионально-личностные качества (ключевые компетенции МПЦУ, ОК (ФГОС));
- компетентностные установки ФГОС (требования к результатам освоения ООП по видам профессиональной деятельности (ПК) в логике КП, МПЦУ (базовые компетенции) и профессионального стандарта (должностные регламенты) с основой в виде «четырёх ярусного» дерева целей повышения качества подготовки государственных гражданских служащих;
- компетентностные установки ФГОС (требования к результатам освоения ООП по видам профессиональной деятельности (ПК) в логике КП, МПЦУ (специальные компетенции) и профессионального стандарта (должностные регламенты) с основой в виде «четырёх ярусного» дерева целей повышения качества подготовки государственных гражданских служащих;
- компетентностные установки ФГОС (требования к результатам освоения ООП по видам профессиональной деятельности (ПК) в логике КП, МПЦУ (оценочно-рефлексивные компетенции) и профессионального стандарта (должностные регламенты)

с основой в виде «четырёх ярусного» дерева целей повышения качества подготовки государственных гражданских служащих.

Непосредственно в профессиональной деятельности это характеризуется в том числе:

- профессионально-личностными качествами субъектов профессиональной деятельности и их постоянное развитие (совершенствование): самоактуализация, эрудиция и рост профессионализма, человечность и личные цели и др.,
- владением общекультурными навыками, навыками психологической культуры,
- коммуникативными навыками (устные и письменные коммуникации, умение слушать, умение контролировать эмоции, работа в команде),
- выполнением основных должностных обязанностей (качество работы; объем работы; умение планировать и организовывать работу; уровень профессиональной компетентности),
- отношением к работе (лояльность к организации; дисциплина; отношение с руководителем),
- пониманием работы и наличием карьерного потенциала (стремление к результату, обучаемость, отношение к новому, инициативность, творческий подход, умение анализировать и применять логику).

Повышение качества профессиональной подготовки специалиста является актуальной проблемой. Возможный вариант разрешения данной проблемы нам видится в интегрированном усилении роли составляющих ФГОС во взаимосвязанном структурно-логическом ряду совокупностей: компетентностные установки ФГОС ВПО (в нашем понимании это нормы-образцы модельного представления идеала

компетентного выпускника) — реализация установок ФГОС ВПО в логике МПЦУ (ключевые-базовые-специальные-оценочно-рефлексивные компетенции) — реализация установок ФГОС ВПО в логике профессионального стандарта (в нашем понимании нормы-образцы модельного представления идеала компетентного специалиста, готового осуществлять профессиональную деятельность в рамках должностных регламентов).

Поскольку проблемы в сфере государственного управления имеют тенденцию к повышению и взаимосвязи, то их решение возможно только специалистами «нового типа», мотивированными в рамках должностных регламентов на практическое применение актуализированных ОК и ПК (ФГОС) для принятия управленческих решений в социально-экономической среде региона (Алтайский край), в планировании и организации внедрения социально-значимых проектов, прогнозе и оценке их последствий, усиливает потребность в подобных специалистах. Особенность профессиональной деятельности характеризует обилие возникающих задач при уникальности каждой из них и требует нового подхода в их решении, а значит, практическая полезность совокупности компетенций для достижения поставленных целей превышает эффект отдельных знаний, умений и навыков.

## **5.2. Ломова Н. Г. О некоторых аспектах подготовки будущих муниципальных служащих в вузах**

Уважаемые коллеги!

Специальность «Государственное и муниципальное управление» (или, как еще говорят в обиходе — ГМУ) — одна из самых молодых в современной России. Официально она появилась в 1992 году. Сегодня

мы готовим специалистов в сфере государственного управления уже по федеральному государственному стандарту третьего поколения, который был введен в действие с января 2011 года. Он предполагает получение двух квалификаций — «бакалавр» и «магистр». И та, и другая квалификация дает высшее профессиональное образование. Но, если бакалавриат дает общие основы по направлению, то магистратура дает знания, умения и навыки или как предполагает ГОС ВПО формирует компетенции по конкретной образовательной программе. Т.е. бакалавриат — это первый, базовый уровень высшего образования, которое длится 4 года, и имеет практико-ориентированный характер. Квалификация «бакалавр» при поступлении на работу дает гражданину право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование.

После завершения четырехлетнего курса обучения и получения квалификации «бакалавр» по направлению «Государственное и муниципальное управление» выпускники могут продолжить обучение в магистратуре по той же специальности, а могут начать карьеру в федеральных и региональных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, в бизнес-структурах или открыть собственное дело.

Содержание профессиональной учебной программы по направлению бакалавриата «Государственное и муниципальное управление» основано на государственном стандарте и предусматривает формирование знаний в области правовых норм и современных технологий публичного управления, государственных и муниципальных финансов, работы с кадрами, этики и психологии управления. Одновременно с этим студенты получают хорошую подготовку по менеджменту, экономике, информационным технологиям.

Практика показывает, что выпускники направления ГМУ могут работать в различных структурных подразделениях государственных и муниципальных органов власти. Примеры по нашему вузу говорят о том, что выпускники успешно трудятся не только в органах социальной защиты и организационно-контрольных управлениях, но и в архитектуре, комитетах по предпринимательству, т.е. в тех подразделениях, где нужны навыки работы с документами, организаторские способности, коммуникабельность.

Специальность ГМУ дает молодому человеку хороший толчок для будущей карьеры. И хотя исключать протекционизм на той же государственной службе пока еще рано, тенденция последних лет однозначно свидетельствует: становится все больше тех, кто поднимается по карьерной лестнице именно в силу успешного освоения специальности государственное и муниципальное управление и собственной настойчивости.

Переходя к характеристике образовательных стандартов и образовательных программ должна отметить, что первое и второе поколения государственных стандартов, принятые в середине 1990-х — начале 2000-х гг., отличаются друг от друга только количеством блоков дисциплин (федеральный блок, региональный блок, и блок дисциплин, определяемых самими образовательными учреждениями) и процентным соотношением блоков дисциплин по количеству входящих в них зачетных единиц. Внедрение стандарта третьего поколения характеризуется продвижением к увеличению вариативного блока дисциплин и переходу к компетентностной парадигме.

Если сравнивать первый и последующие поколения государственных стандартов, то видно, что требования к учебным планам, программам учебных курсов, к организации учебной и производственной практики, к

кадровому, учебно-методическому, финансовому и материально-техническому обеспечению, к формам контроля за результатами учебного процесса, имеют тенденцию к детализации и ужесточению и становятся предметом государственного контроля (через механизмы так называемой «самооценки вузов»). В целом, образовательная деятельность вузов становится все более «государственно регулируемой» по формам, методам и направлениям контроля.

Государственное и муниципальное управление, как образовательное направление, объективно примыкает к тем образовательным направлениям, которые заинтересованы в переходе к двухуровневой системе вместо специалитета, в развитии компетентного подхода, в усилении вариативности образования. Причины этого таковы.

По младшим должностям: вакантные младшие должности в настоящее время заполняются в недостаточном количестве, постоянно ощущается нехватка младших специалистов обеспечивающей группы должностей. Дело в том, что выпускники специалитета по ГМУ слишком квалифицированы для работы на младших должностях государственной и муниципальной службы. Они «излишне компетентны». С другой стороны, среднего специального образования для эффективной работы на младших должностях государственного и муниципального управления становится недостаточно в связи с внедрением новых управленческих технологий и появлением новых требований по взаимодействию с гражданами, по исполнению государственных услуг.

По старшим должностям: требования к стратегическим компетенциям, присущие должностям старшего и особенно высшего уровней государственного и муниципального управления, в специалитете не могут быть

выработаны. Для этого должны внедряться намного более насыщенные специальными курсами образовательные программы, ориентированные на более высокий уровень образования, на переход к интерактивному и проектному образованию, на специализированные и значительно варьирующиеся нужды государственных и муниципальных органов, других организаций в сфере публичного управления.

Надо отметить, что мы должны готовить сегодня управленцев новой формации для следующих объектов деятельности:

- федеральные государственные органы, органы власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- государственные и муниципальные учреждения, предприятия и бюджетные организации;
- институты гражданского общества;
- общественные организации;
- некоммерческие организации;
- международные организации и международные органы управления;
- научно-исследовательские и образовательные организации и учреждения.

Безусловно, цели и задачи, содержание деятельности вышеперечисленных организаций существенно отличаются. Тем не менее, в стандарте четко прописаны компетенции и дисциплины, рассчитанные на подготовку сугубо государственных и муниципальных служащих. Правомерно ли это? Более того, государственное и муниципальное управление — единственное направление, в котором прописаны все дисциплины вариативной части. Вузу остается добавить 6-7 дисциплин по выбору, за счет которых он может сохранить свою специализацию или как теперь принято говорить — свой профиль.

Поскольку в стандарте прописано, что вариативную часть дисциплин вуз определяет самостоятельно, то, на наш взгляд, при подготовке стандарта следующего поколения (а нам известно, что он уже готовится) следует либо сократить количество обязательных дисциплин вариативной части, либо полностью предоставить вузу право самим определять их перечень. Кстати этот перечень можно сократить и за счет выведения дублирующих дисциплин. А их немало.

Факультеты ГМУ, в отличие от распространенного мнения, готовят управленцев не только и не столько для государственных и муниципальных органов, но для всех областей публичного управления, всюду, где служение обществу является миссией управления.

Если учесть, что в Алтайском крае только 4 государственных вуза обладают лицензией на осуществление образовательной деятельности по ГМУ, а есть еще и негосударственные образовательные учреждения, и если также принять во внимание, что в них существуют кафедры, отделения или факультеты ГМУ, то мы должны понять: среди такой значительной группы факультетов, отделений и кафедр не могут не существовать существенные различия, обусловленные характеристиками этих факультетов и кафедр.

Отличия затрагивают следующие параметры:

- внутренняя специализация (экономика государственного и муниципального управления, управление на федеральном и региональном уровнях, правовые аспекты управления, управление государственной службой, и т.д.);

- масштабы образовательной деятельности (имеются как группа больших факультетов и институтов, так и кафедры, обеспечивающие локальные образовательные потребности);

- уровень профессорско-преподавательского состава (особенно по параметрам наличия публикаций и степеней, а также участия в реальных НИР и в практической работе, по степени взаимодействия с органами государственного и муниципального управления);

- уровень научно-методического и материально-технического обеспечения образовательного процесса;

- наличие международных связей;

- формы осуществления образовательного процесса (в том числе, модульная или семестровая форма) и т.д.

Отсюда вытекает, что согласование позиций по вопросам о том, что включать в образовательную программу бакалавриата, по каким направлениям открывать магистратуру диктуется практической действительностью. И это несмотря на то, что существует жесткая конкуренция между вузами и идет борьба за каждого студента. В связи с этим на уровне региона возникает необходимость создания специального органа, который мог бы на совещательном уровне координировать эти вопросы. Назвать его можно по-разному: координационный совет, экспертный совет и т.д.

Возвращаясь к образовательному стандарту, не могу обойти вниманием и следующую проблему. По определению бакалавры в соответствии с квалификационными требованиями по окончании вуза могут занимать только младшие и старшие должности государственной гражданской и муниципальной службы. А стандарт предполагает готовить бакалавров к проектной и аналитической работе.

Так ли это необходимо? Пригодится ли это в их практической деятельности? На наш взгляд это должно стать следующей ступенью подготовки и войти в ООП магистратуры. Такой подход позволит сократить не только количество изучаемых дисциплин (их в учебном плане 62), но и количество формируемых

компетенций. Если у юристов и у экономистов за учебный цикл необходимо сформировать около 40 компетенций, то у управленцев — 70. Можно ли это сделать качественно за 4 года обучения? На наш взгляд — это трудноразрешимая задача. А самое главное — нет острой необходимости в ее решении.

То есть на сегодняшний день создан некий унифицированный стандарт, с поправкой на массовое исполнение. Государственный стандарт бакалавриата по ГМУ, доступный для реализации большому количеству разноплановых факультетов, институтов и кафедр. Тем не менее, первый необходимый шаг — создание самостоятельного стандарта бакалавриата по ГМУ — был совершен.

Формирование нового стандарта осложнялось еще и отсутствием ясного импульса от работодателей, представления работодателей о том, какие профессиональные компетенции нужны выпускникам. Федеральный реестр государственных гражданских служащих дает классификацию должностей в соответствии с их иерархией, без привязки к требуемым компетенциям. Профессиональные компетенции не прописаны должным образом в должностных регламентах и в связанных с ними документах (контрактах и планах индивидуального развития), что, в свою очередь, затрудняет контроль качества профессиональной деятельности, оценку результатов и эффективности работы.

В частности, на уровне 79-ФЗ отсутствует разделение должностей по профессиональным требованиям к выпускникам бакалавриата и магистратуры, что обесценивает подготовку магистров и превращает «по факту» бакалавров в магистров и наоборот. Работодатели не присутствуют в наблюдательных советах факультетов и кафедр, не влияют на формирование миссий, содержания программ, учебных планов. При отсутствии четко-

го заказа со стороны работодателей этим вынуждено заниматься само образовательное сообщество, имеющее тенденцию использовать «то, что есть»: знания имеющегося преподавательского состава.

В какую сторону идти далее? По теории, можно двигаться в одном из трех направлений: первичная подготовка аналитиков, подготовка практиков нижних звеньев для аппарата, подготовка широкого спектра менеджеров сферы публичного управления в целом.

Хотя окончательное «размежевание» типов программ происходит на уровне магистратуры, однако уже в программах бакалавриата по государственному и муниципальному управлению может преобладать один из вариантов образовательных миссий, связанных с типами программ.

Основным препятствием выступает отсутствие адекватного учета уровня образования при замещении должностей, что снижает ценность образования по ГМУ. Это отражается и в законодательстве о государственной гражданской службе (нет квалификационной рамки, нет требований к образованию с разделением на бакалавриат и магистратуру, с введением преференций по направлениям профессионального образования в зависимости от специфики должностных обязанностей).

Требования к компетенциям не прописаны в должностных регламентах, планах индивидуального развития. Отсюда, несмотря на всю привлекательность развития указанных программ бакалавриата по ГМУ, те образовательные учреждения, которые будут развивать такие программы, должны предварительно:

- 1) совместно с работодателями определить их пожелания, включая спецификацию профессиональных компетенций и реализацию этих компетенций в учебных курсах, производственных практиках;

2) привлекать к участию в учебном процессе представителей организаций-работодателей, государственных и муниципальных служащих.

Наконец, подготовка менеджеров для публичного управления (некоммерческий сектор) также находится на начальной стадии становления. С одной стороны, имеется значительная потребность НКО в специалистах, хорошо представляющих себе специфику публичного управления, умеющих контактировать с различными группами граждан, с бизнесом и властью. С другой стороны, состояние гражданского общества в РФ характеризуется как неудовлетворительное. Роль НКО в социальной сфере зачастую сводится к разовым акциям. НКО в целом слабые и их бюджеты маленькие, оплата менеджеров незначительна и работа осуществляется в основном «на энтузиазме» граждан. Тем не менее, первые попытки создать программы подготовки менеджеров для некоммерческого сектора ныне начинаются на уровне программ магистратуры, но без программ бакалавриата такие программы магистратуры окажутся лишенными фундамента.

Итак, уже на уровне бакалаврских программ по ГМУ различие образовательных миссий столь значительно, что единым государственным стандартом бакалавриата их объединить невозможно, даже если стандарт бакалавриата будет включать в себя объемный блок вариативных дисциплин. Образовательные направления публичной политики, публичных отношений и публичного администрирования имеют тенденцию к «разветвлению» уже на уровне базовых дисциплин, и в соответствии с этими направлениями все больше проявляется специфика различных факультетов, отделений и кафедр ГМУ.

Они не будут, да и не смогут двигаться единообразно и сплоченно, у них значительные различия в связях с разными группами работодателей, в кадровом обеспечении образовательного процесса, в материально-технологических ресурсах.

Таким образом, имеется острая необходимость корректировки действующего стандарта, которая бы предполагала:

1. Ограничение количества дисциплин в учебном плане (не более 35-40 дисциплин за четыре года обучения). Приоритет необходимо отдать дисциплинам, формирующим базовые компетенции (системные и профессиональные) и расширить спектр дисциплин по выбору (студент может строить индивидуальную образовательную траекторию в соответствии со своими интересами).

2. Освоение общеобразовательных и социально-гуманитарных знаний и компетенций через длительные дисциплины или цепочку дисциплин, включая дисциплины по выбору.

3. Серьезную базовую подготовку по экономическим и менеджеральным дисциплинам, независимо от направления подготовки.

4. Фундаментальное освоение английского языка (изучается все 4 года).

А вот развитие аналитических и исследовательских навыков и компетенций должно носить начальный характер и получать дальнейшее развитие на уровне магистратуры.

## Примечания и комментарии

<sup>1</sup> Демографический ежегодник России. 2010: Стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013; Демографический ежегодник России. 2013: Стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013; Естественное движение населения Российской Федерации за январь-декабрь 2013 года: Стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. — Москва, 2014; Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики России. — URL: <http://www.gks.ru/>; Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013; Центральная база статистических данных / Федеральная служба государственной статистики России. — URL: <http://cbsd.gks.ru/>; Численность и миграция населения Российской Федерации в 2012 году: Стат. бюл. / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013; Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2013 года / Федеральная служба государственной статистики России. — М., 2013.

<sup>2</sup> Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2006; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2009; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2010; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2011; Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2013; Естественное движение населения Алтайского края за январь-декабрь 2012 года: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы госу-

дарственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2013; Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Возрастно-половой состав и состояние в браке. Стат. сб., том 2/ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2012; Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Национальный состав и владение языками, гражданство. Стат. сб., том 4, часть 1 / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2013; Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Численность и размещение населения Алтайского края. Стат. сб., том 1 / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2012; Миграционные процессы в Алтайском крае 2003–2011: Стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2012; Миграция населения Алтайского края в 2012 году: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2013; Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — URL: <http://akstat.gks.ru>; Региональная база статистических данных / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — URL: [http://ak.gks.ru/dbinet\\_dg/DBInet.cgi](http://ak.gks.ru/dbinet_dg/DBInet.cgi); Численность населения по муниципальным образованиям Алтайского края на 1 января 2013 года: Стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Барнаул, 2013.

<sup>3</sup> Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант №11-03-0667а). При реализации проекта использовались также средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года №300–рп (договор №001/К от 11.01.2011).

<sup>4</sup> См. в работах: 1. *Великий П.П.* Российское село. Процессы постсоветской трансформации. — Саратов, 2012; 2. *Калугина З.И.* Российская деревня в лабиринте реформ: социологические зарисовки / З.И. Калугина, О.П. Фадеева. — Новосибирск, 2009. 3. *Нечипоренко О.В.* Сельские сообщества изменяющейся России:

традиции и инновации. — Новосибирск, 2010. 4. *Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы* / Отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. — Новосибирск, 2008. 5. *Староверов В.И. Аграрно-сельская социология: история, концепция, методология* / В.И. Староверов и др. — М., 2009. 6. *Хагуров А.А. Социология российского села: монография*. 3-е изд. — М., 2012.

<sup>5</sup> Наиболее полно результаты исследований представлены, во-первых, в коллективной монографии: *Бедность* сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: колл. монография / Под ред. А.М. Сергиенко. — Барнаул, 2014.

Во-вторых, отдельные аспекты изучения проблемы сельской бедности можно встретить в следующих публикациях: 1. *Алтайское село: современные процессы и механизмы социального развития: монография* / Л.В. Родионова, А.М. Сергиенко, А.Я. Троцковский и др. / Под ред. А.Я. Троцкого. — Барнаул, 2011. 2. *Сергиенко А.М. Современные процессы и механизмы развития социальной сферы села в условиях муниципальных реформ* / А.М. Сергиенко, Л.В. Родионова, О.А. Иванова // Вестник РГНФ. 2010. №4. С. 60–69. 3. *Сергиенко А.М. Социальная поддержка сельских молодых семей в Алтайском крае: монография* / А.М. Сергиенко, С.А. Решетникова. — Барнаул, 2013. 4. *Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: коллективная монография* / Л.В. Родионова, А.М. Сергиенко, А.Я. Троцковский и др. / Науч. ред. А.Я. Троцкий. — Барнаул, 2013.

<sup>6</sup> См.: 1. *Алтайское село: современные процессы и механизмы социального развития: монография* / Л.В. Родионова, А.М. Сергиенко, А.Я. Троцковский и др. / Под ред. А.Я. Троцкого. — Барнаул, 2011. 2. *Сергиенко А.М. Современные процессы и механизмы развития социальной сферы села в условиях муниципальных реформ* / А.М. Сергиенко, Л.В. Родионова, О.А. Иванова // Вестник РГНФ. 2010. №4. С. 60–69. 3. *Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: коллективная монография* / Л.В. Родионова, А.М. Сергиенко, А.Я. Троцкий и др. / Науч. ред. А.Я. Троцкий. — Барнаул, 2013.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. — 1993. — 25 декабря

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. — 1993. — 25 декабря

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. — 1993. — 25 декабря

<sup>10</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>11</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>12</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>13</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131 — ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>14</sup> Томская С.А. Уличные комитеты - начальное звено территориального общественного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2008. — № 2. — С.93.

<sup>15</sup> Воронков А.Ф. Территориальное общественное самоуправление Железнодорожного района как один из факторов социально-экономического развития // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. — № 2. — С.81-83.

<sup>16</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 14.

<sup>17</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 окт. 2003 г. №

131–ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>19</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

<sup>20</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 19 (ч. 1).

<sup>21</sup> О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ// СЗ РФ. — 2004. — № 19 (ч. 1).

<sup>22</sup> Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / под ред. А.В. Иванченко. — М., 2004. — С. 21.

<sup>23</sup> Хитров Г.М. Еще раз о реформе местного самоуправления [Электронный ресурс] // Сайт "Местное самоуправление в Санкт-Петербурге". — URL.: [http://spb.municip.ru/win0/lib\\_spb.htm](http://spb.municip.ru/win0/lib_spb.htm), 19.09.2005.

<sup>24</sup> Майбородова, Д.В. Альтруизм // Всемирная энциклопедия. Философия. — М.: АСТ: Совр. лит., 2001.

<sup>25</sup> Апресян, Р.Г. Эгоизм // Новая философская энциклопедия: в 4 т. — Т. 4: Т-Я / науч. ред. М.С. Ковалева [и др.]. — М.: Мысль, 2001. — С. 412–413.

<sup>26</sup> Колюзов Ю.И. Эволюция знания и культуры: проблема взаимодействия // Философия, методология, история знаний. — Вып. 5. Труды СИЗ. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. — С. 32–40.

<sup>27</sup> Гесиод. Полное собрание текстов [Вступ. ст. В.Н. Ярхо]. — М.: Лабиринт, 2001. — 254 с.

<sup>28</sup> Ушакова Е. В. Системная философия и системно-философская научная картина мира на рубеже третьего тысячелетия: монография: в 2 ч.— Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1998. — Ч. 1. — 264 с.

<sup>29</sup> Ушакова Е.В. Системная философия и системно-философская научная картина мира на рубеже третьего тысячелетия: монография: в 2 ч.— Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1998. — Ч. 2. — 221 с.

<sup>30</sup> Новейший философский словарь / сост. и гл. науч. ред. А.А. Грицанов. 3-е изд., исправл. — Минск: Интерпрессервис: Кн. Дом, 2003. — 1280 с.

<sup>31</sup> Фролов А.С. Философско-религиозный мир русской культуры: монография. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. — 261 с.

<sup>32</sup> Официальный сайт Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ) [Электронный ресурс]. — URL: <http://wciom.ru/>.

<sup>33</sup> Expert Online. [Электронный ресурс]. — URL: <http://expert.ru/>. (дата обращения: 03.04.2013).

<sup>34</sup> Гудков А.Д., Дубин Б.В., Зоркая Н.А., Молодежь России. — М.: Московская школа политических исследований, 2011. — 96 с.

<sup>35</sup> Официальный сайт Фонда «Общественное мнение» (ФОМ) [Электронный ресурс]. — URL: <http://fom.ru/>.

<sup>36</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. Федеральных Конституционных законов от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; от 05.02. 2014 № 2 ФКЗ) // Российская газета. — 2009—21 января; Собрание законодательства РФ —2014/— № 9/ — Ст. 851.

<sup>37</sup> Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 36. — Ст.4466.

<sup>38</sup> Велихов А.А. Основы городского хозяйства. — Обнинск, 1995. — С.114.

<sup>39</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ, 1996. — 352 с.

<sup>40</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. - М.: Юристъ, 2002. — С.199-202.

<sup>41</sup> Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 09 апреля 1990 г. // Свод законов СССР. — 1990. — Т. 1, С. 267.

<sup>42</sup> О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

<sup>43</sup> О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов в РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости ВС РСФСР. — 1989. — № 44. — Ст. 1306.

<sup>44</sup> О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов: Закон РСФСР от 30 октября 1990 г. // Ведомости

Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 23. — Ст. 279.

<sup>45</sup> О Положении о городском самоуправлении: постановление администрации города Барнаула от 12 января 1994 г. № 10 // Архивная копия, основание: Ф.Р-6. Оп.7.Д.1656.Л.34-38.

<sup>46</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 35. — Ст. 3506; 1997. — № 12. — Ст. 1378.

<sup>47</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края: Принят Алтайским краевым Законодательным Собранием 26 мая 1995 г.: Закон Алтайского края от 05 июня 1995 г. № 3-ЗС (в ред. Закона Алтайского края от 02.07.2013 № 43-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. — 1995. — № 10. — С.1.

<sup>48</sup> Об основах местного самоуправления в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 05 декабря 1995 г. № 29-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. — 1995. — № 17.

<sup>49</sup> О статусе депутата представительного органа местного самоуправления: Закон Алтайского края от 07 июня 1995 г. № 4-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. — 1995. — № 11.

<sup>50</sup> Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов: Закон Алтайского края от 08 июля 2003 г. № 35-ЗС (в ред. Закона Алтайского края от 12.11.2013 № 70-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. — 2003. — № 87. — Ч. 1. — С.31.

<sup>51</sup> Барнаул: энциклопедия. — Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2000. — С. 83-84.

<sup>52</sup> Алтайский край. Двухтомное иллюстрированное повествование. — Том 2. — Барнаул, 2007. — С. 30-31.

<sup>53</sup> Барнаурская городская Дума. 1877-1996. Сборник документов. — Барнаул: Управление архивного дела администрации Алтайского края, 1999. — С. 5.

<sup>54</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 04 августа 2000 г. № 107-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3330.

<sup>55</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 №

396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2013. — № 52. — Ст. 6961.

<sup>56</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации — М.: Т.К. Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 186-187.

<sup>57</sup> Лякишева В.Г., Шарапов А.В. Теория и практика проведения публичных слушаний как одной из форм реализации института непосредственной демократии (на примере Барнаула) // Известия АлтГУ. — 2011. — № 4/1 (72/1). — С.254-258.

<sup>58</sup> Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края: принят решением Барнаульской городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. решения Барнаульской городской Думы от 29.11.2013 № 213) // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

<sup>59</sup> Официальный сайт Барнаульской городской Думы: [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.duma-barnaul.ru>.

<sup>60</sup> Там же.

<sup>61</sup> Стрижкина В.Н., Стрижкина И.В. Финансовая необеспеченность — главная проблема муниципальных образований // Известия АлтГУ. — 2012. — № 2/1. — С. 326-328.

<sup>62</sup> URL: <http://www.epwr.ru/quotauthor/242/txt11.php>.

<sup>63</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — 352 с.

<sup>64</sup> Там же.

<sup>65</sup> Официальный сайт Барнаульской городской Думы: [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.duma-barnaul.ru>.

<sup>66</sup> Официальный сайт Избирательной комиссии Алтайского края [Электронный ресурс]. — URL <http://www.altai Terr.izbirkom.ru>.

<sup>67</sup> URL: <http://izvestia.ru/news/564022>.

<sup>68</sup> О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 10 октября 2011 г. № 130-ЗС (в редакции Закона Алтайского края от 02.07.2013 г. № 38-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. — 2011. — № 186. — Ч.1. — С.92.

<sup>69</sup> Вестник ОКМО: Деятельность ОКМО и советов муниципальных образований. Итоги 2012 и задачи 2013 — М., 2013. — С.14.

<sup>70</sup> Экономическая энциклопедия регионов России. Алтайский край / Глав. ред. — кол.: Ф.И. Шамхалов (гл. ред.) и др. — Москва: Экономика, 2012. — С.155.

<sup>71</sup> <http://www.amic.ru/news/254220>.

<sup>72</sup> <http://komitetgi.ru/publications/1139>.

<sup>73</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М.: Изд-во МГУ, 1996. — 352 с.

<sup>74</sup> Шутрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Т.К. Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 175-176.

<sup>75</sup> Официальный сайт города Барнаула: [Электронный ресурс]. — URL: <http://barnaul.org>.

<sup>76</sup> <http://cmo.khabkrai.ru/tema-42-pravovye-osnovy-mezhmunicipalnogo-sotrudni>.

<sup>77</sup> Официальный сайт «Президент России»: [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.kremlin.ru/news/19579>.

<sup>78</sup> Официальный сайт «Президент России»: [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

<sup>79</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>80</sup> Там же.

<sup>81</sup> О муниципальной службе в Алтайском крае: закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. — 2007. — № 140 (ч. 1). — С. 49.

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>84</sup> Трудовой кодекс РФ: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3.

<sup>85</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2007. — № 10. — Ст. 1152.

<sup>86</sup> Там же.

<sup>87</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. №

131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

<sup>88</sup> ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИБИД. Управление документами. Общие требования.

<sup>89</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (часть I). — Ст. 3448.

<sup>90</sup> О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (часть I). - Ст. 3451.

<sup>91</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 16. — Ст. 2060.

<sup>92</sup> Об архивном деле в Российской Федерации: федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 43. — Ст. 4169.

<sup>93</sup> Постановление Правительства РФ от 09 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи»

<sup>94</sup> Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих. М.: Минтруд России, 2000.

<sup>95</sup> ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИБИД. Управление документами. Общие требования.

<sup>96</sup> Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации № 477 от 15 июня 2009 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 25. — Ст. 3060.

<sup>97</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3448.

<sup>98</sup> Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Утверждены приказом Росархива № 76 от 23 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 41. — Ст. 4818.

<sup>99</sup> Об утверждении инструкции по делопроизводству в городской, районных, сельских и поселковых Администрациях, их отделах, управлениях и комитетах: постановление Администрации г. Барнаула от 25 мая 2012 г. № 1563 // Вечерний Барнаул. — 2012 - №124.

<sup>100</sup> ГОСТ Р 6.30-2003 Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительных документов. Требования к оформлению документов.

<sup>101</sup> Правила работы архивов организаций. 2002.

<sup>102</sup> Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения», утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25 августа 2010 г. № 558

<sup>103</sup> ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

<sup>104</sup> ГОСТ 51511-2001. Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования. Утвержден постановлением Госстандарта России от 25.12.2001 №573-ст (с изм. №1 от 25.12.2002, изм. № 2 от 05.11.2003, изм. №3 от 15.01.2004, изм. №4 от 04.03.2004).

<sup>105</sup> ГОСТ 17914-72 Обложки дел длительных сроков хранения. Типы, размеры и технические требования.

<sup>106</sup> Общероссийский классификатор управленческой документации (ред. от 01.05.2000).

<sup>107</sup> Постановление Госкомстата России от 5 января 2004 г. №1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2004. - № 5.

<sup>108</sup> Мольков Г.А. Регистрация кадровых документов // Кадровик. Кадровое делопроизводство. — 2008. — № 5. — С. 12-13.

<sup>109</sup> Заборовская С.Г. Кадровая работа в муниципальном образовании // Вестник БИСТ. — 2010. - № 1. — С. 74-80.

<sup>110</sup> Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в РФ» М. — 2011. — 698 с.

<sup>111</sup> Комиссарова Т.Ю. Работодатель на страже персональных данных работника // Отдел кадров коммерческой организации. — 2009. — № 8. — С. 20-24.

<sup>112</sup> Кузнецова В.И. Акты в кадровом делопроизводстве: составляем правильно // Отдел кадров коммерческой организации. — 2012. — № 4. — С. 25-34.

<sup>113</sup> Семенihin В.В. Трудовые книжки: правовые и бухгалтерские аспекты // Новая бухгалтерия. — 2009. № 6. — С. 26-27.

<sup>114</sup> Успенская Е. Как проходят проверки работы кадровика? // Кадровик. Кадровое делопроизводство. — 2012. - № 11. — С. 192-199.

<sup>115</sup> Программа «Развитие государственной гражданской службы Алтайского края (2009 — 2013 годы)»: Постановление Администрации Алтайского края от 30 ноября 2009 г. № 501.

<sup>116</sup> Сборник. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2013.

<sup>117</sup> Официальные статистические публикации: Каталог 2013. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. — Б., 2012. — 104 с.

<sup>119</sup> Шалаев И.К. Нормы-образцы реализации технологических функций МПЦУ как базовые компетенции современного управления: учебно-методическое пособие. — Барнаул: АлтГПА, 2009. — 32 с.

<sup>120</sup> Норма-образец-это модельное представление идеала деятельности или эталона деятельности (Шалаев И.К. Нормы-образцы реализации технологических функций МПЦУ как базовые компетенции управления: учебно-методическое пособие. — Барнаул: АлтГПА, 2009. — 32 с.)

<sup>121</sup> Савченко Т.Ю. Компетентностный подход к подготовке резерва управленческих кадров для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы в Челябинской области // Вопросы управления. — 2009. — №3.

<sup>122</sup> Фахрутдинова А.З., Новокрещенов А.В., Таушканов Н.Н., Акимова Н.А., Зенков М.Ю., Метелева Е.Р. Основы государственного управления и государственной службы: учеб. пособие. СибАГС.- Новосибирск: изд-во СибАГС, 2010. — 556 с.

<sup>123</sup> Мельникова Н.С. Концептуализация повышения качества подготовки государственных гражданских служащих посредством реализации инновационного потенциала МПЦУ // Мир науки, культуры, образования.— 2011. — №5. — С. 156-158.

<sup>124</sup> Первый нормативный акт, фиксирующий основные регулирующие положения для государственной службы, в частности,

требования к образованию, датирован декабрём 1993 года (Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993 — №52 — Ст. 5073)

<sup>125</sup> Глушенко Е.В., Захарова Е.В., Тихонравов Ю.В. Теория управления: учебный курс. — М.: Вестник, 1997

<sup>126</sup> Компетентностная образовательная модель предполагает соотношение профессиональных компетенций будущего специалиста и требований работодателя (государство, органы государственной власти) в виде соответствующих ступеням образования уровней профессиональных компетенций для оптимальной переориентации с обучения «знаниям ради знаний» к обучению «знаниям для практического применения в социально-значимой сфере в условиях реальной профессиональной действительности».

<sup>127</sup> ООП — основная образовательная программа (см. ФГОС)

<sup>128</sup> Шалаев И.К. Региональная составляющая теории и практики управления образованием: монография. — Барнаул: АлтГПА, 2012. — 193 с.

<sup>129</sup> МПЦУ - это наука и практика перевода управляемой системы в новое более высокое качественное состояние на основе построения дерева целей, разработки адекватной дереву целей исполняющей программы и реализации управляющей программы, органично сочетающей в себе социально-психологическую стратегию, социально-психологическую тактику и традиционный управленческий цикл. [Шалаев И.К., 2009. 32 с.]

<sup>130</sup> Карпенко М.П. Телеобучение — М.: СГА, 2008. — 800 с.

<sup>131</sup> Барабашев А.Г., Кастрель Т.Н. Направления совершенствования государственного стандарта бакалавриата по государственному и муниципальному управлению // Вопросы государственной службы, 2012. № 1

<sup>132</sup> Федеральный Государственный Образовательный Стандарт Высшего Профессионального Образования по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) (Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41)

<sup>133</sup> Для классической педагогической системы типичны научно обоснованные академиком Н.В. Кузьминой, Ю.К. Бабанским следующие компоненты: цель, содержание, педагогические коммуникации, педагог (в нашем исследовании - профессорско-преподавательский состав), учащиеся (в нашем исследовании —

студенты выпускных по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат)). [Бабанский Ю.К. 1982; Кузьмина Н.В., 1975]

<sup>134</sup> Шалаев И.К. «Региональная составляющая теории и практики управления образованием: монография — Барнаул: АлтГПА, 2012 . — 193 с.

<sup>135</sup> Ярус «хочу» - мотивационная готовность к профессиональной деятельности студентов и ППС, ярус «могу» - технологическая готовность к профессиональному труду студентов и ППС, ярус «делаю» - обеспечение процесса профессиональной деятельности, ярус «получаю» - следствие процесса профессионального труда и мер достижения актуальной или генеральной цели соответственно. (И.К. Шалаев Программно-целевая психология управления: учебное пособие. — Изд-е 5-е, дополненное, переработанное. — Барнаул : БГПУ, 2007.-344с.)

<sup>136</sup> Успех достижения последующего «яруса» должен повышаться, если осуществлены цели предыдущего «яруса». (Шалаев И.К. Программно-целевая психология управления: учебное пособие. — Изд-е 5-е, доп. и перераб.. — Барнаул : БГПУ, 2007.-344с.)

<sup>137</sup> Ключевые компетенции (П) определяют уровень развития профессионально-личностных качеств субъекта образовательного процесса в контексте компетентностных установок ФГОС и должностных регламентов; базовые компетенции (Т) содержат достижения науки управления, направлены на технологическое обеспечение компетентного субъекта образовательного процесса для достижения социально значимых целей в контексте реализации компетентностных установок ФГОС в логике КП и МПЦУ (базовые, специальные, оценочно-рефлексивные компетенции) и профессионального стандарта (должностные регламенты); специальные компетенции (Ф) предполагают наличие функционально-ресурсного обеспечения образовательного процесса на оптимальном уровне; оценочно-рефлексивные компетенции (К) включают в себя навыки самоанализа, критерии оценки компетентного выпускника в результате освоения ООП ВПО (ФГОС) по направлению подготовки 081100 «ГМУ» (бакалавриат) в приложении к видам и задачам профессиональной деятельности как процесса и результата труда ППС и студентов.

<sup>138</sup> ОК — общекультурные компетенции, ПК- профессиональные компетенции (ФГОС ВПО 081100 «ГМУ» (бакалавриат))

<sup>139</sup> Компетентностные установки — заданные ФГОС ориентиры, достижение которых происходит в процессе освоения ООП в соответствии с нормами ФГОС

<sup>140</sup> Мельникова Н.С. Концептуализация повышения качества подготовки государственных гражданских служащих посредством реализации инновационного потенциала МПЦУ // Мир науки, культуры, образования. — 2001. — №5. — С. 156-158

**АКТУАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ  
И ПРАКТИКИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

*Монография*

**Под общей редакцией  
кандидата психологических  
наук Н. Г. Ломовой**

Ответственный редактор *Н. Соломадина*  
Корректор *С. Лобанова*  
Верстальщик *С. Лобанова*

Издательство «Директ-Медиа»  
117342, Москва, ул. Обручева, 34/63, стр. 1  
Тел./факс + 7 (495) 334-72-11  
E-mail: [manager@directmedia.ru](mailto:manager@directmedia.ru)  
[www.biblioclub.ru](http://www.biblioclub.ru)