

Колесников Вячеслав Александрович

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: К НОВОМУ КАЧЕСТВУ**

В статье исследуется развитие местного самоуправления как основы конституционного строя, основания системы народовластия и укоренения демократии в муниципальных образованиях России, выявляется роль Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" – важнейшего документа, определяющего задачи современного этапа муниципальной реформы. Вычленяются проблемы, решение которых объективируется необходимостью достижения нового качества российским местным самоуправлением.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2014/2-1/20.html](http://www.gramota.net/materials/3/2014/2-1/20.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2014. № 2 (40): в 2-х ч. Ч. I. С. 82-89. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2014/2-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2014/2-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

*Список литературы*

1. **Дживелегов А. К.** Торговля на Западе в средние века. СПб., 1904. 223 с.
2. **Зомбарт В.** Буржуа: этюды по истории духовного развития современного экономического человека. М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2009. 576 с.
3. **Зомбарт В.** Современный капитализм: в 2-х т. М.: Издание С. Скирмунта, 1904-1905. Т. 2. Теория капиталистического развития. 1905. 485 с.
4. **Кулишер И. М.** Лекции по истории экономического быта Западной Европы: в 2-х ч. Изд-е 6-е, перераб. Пг.: Мысль, 1923. 360 с.
5. **Сунягин Г. Ф.** Промышленный труд и культура Возрождения. Л., 1987. 160 с.

**MODERN EUROPEAN TRADE: MECHANISMS FOR CIVILIZATIONAL IMPACT****Karnaukh Vladimir Kuz'mich***North-West Institute (Branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
karnauh\_vk@mail.ru***Novozhilova Elena Olegovna***Saint Petersburg State University  
elena1572009@rambler.ru*

The article considers the role of trade as a form of communication and integration in the development of civilization. The mechanisms for the civilizational impact of the modern European trade, which replaced ancient oriental trade and preceded modern trade, generated by the globalization of social-economic life, are analyzed in detail. The modern European trade represented all social-economic changes that occurred in the early modern period. It contributed to the spread of new ideas, practices and forms of social life organization.

*Key words and phrases:* trade; modern European trade; mechanisms of civilizational impact; social wave; communication; integration.

УДК 323.21

**Политология**

*В статье исследуется развитие местного самоуправления как основы конституционного строя, основания системы народовластия и укоренения демократии в муниципальных образованиях России, выявляется роль Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – важнейшего документа, определяющего задачи современного этапа муниципальной реформы. Вычленяются проблемы, решение которых объективируется необходимостью достижения нового качества российским местным самоуправлением.*

*Ключевые слова и фразы:* местное самоуправление; муниципальные образования; муниципальная реформа; муниципальное нормотворчество; организационное обеспечение местного самоуправления; муниципальный кадровый потенциал.

**Колесников Вячеслав Александрович**, д. полит. н., доцент*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации (филиал) в г. Волгограде  
kolesnikov-vags@mail.ru***МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: К НОВОМУ КАЧЕСТВУ<sup>©</sup>**

6 октября 2013 года исполнилось десятилетие со дня принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (вступил в силу в январе 2006 года). Прошедший период позволяет провести оценку значения этого важнейшего документа с учетом реалий развития местного самоуправления (МСУ) в нашей стране.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации (РФ) заложила основы демократического типа местного самоуправления – третьего уровня системы публичной власти в России. Определяющими являются ст. 3, ст. 12, ст. 130-133 в главе 8 «Местное самоуправление» – они стали ключевыми для формирования российского законодательства о местном самоуправлении и новой правовой отрасли «Муниципальное право».

Следует также отметить, что действовавший до января 2006 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ был принят через полтора года после принятия Конституции РФ. Ряд субъектов РФ, опередив федерального

законодателя, но во исполнение принципа ст. 72 п. (н) Конституции РФ «о предметах совместного ведения» и в целях гарантий развития местного самоуправления приняли к этому времени региональные законы об организации местного самоуправления для обеспечения муниципального строительства.

Волгоградская область была в десятке пионеров муниципального законотворчества. Закон Волгоградской области «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области» № 21-ОД разработан в 1994 году и принятый в начале 1995 года был востребован для правового и организационного обеспечения муниципальных образований [15]. В силу доминанты федерального права по предметам совместного ведения затем принимается и соответствующий содержанию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года №154-ФЗ областной Закон «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области» от 11 сентября 1996 года № 82 (вступил в силу в октябре 1996 года) [16].

Каков вклад в дело муниципального строительства Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (с изменениями и дополнениями закон работал 11 лет)? Этот закон обеспечивал становление местного самоуправления в сложный период исторических преобразований в России, утверждал одну из основ Конституции РФ, отвечал принципам Европейской Хартии местного самоуправления (принятой в Страсбурге в 1982 году) ратифицированной Российской Федерацией в 1998 году и способствовал вхождению России в международное правовое пространство. Подчеркнем: данный законодательный акт – правовой предшественник Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (вступившего в силу в январе 2006 года).

Верификация практикой выявила недостатки первого статутного закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, к которым отнесем следующие:

- содержание дефиниции местного самоуправления в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ было не четким и сводилось к «деятельности по решению вопросов местного значения» [12] – не конкретизировало властную суть российского местного самоуправления как формы народовласти. Это исправляется в ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [13];

- в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ закреплялась «загруженность» муниципальных образований единым перечнем из 30 вопросов местного значения вне учета возможностей и потенциалов крупных, средних и малых муниципальных образований поселенческого типа. К этому в ст. 6 закона в редакции 1997 года декларировались: экономическая и финансовая самостоятельность муниципальных образований; не допускается подчиненность одного муниципального образования другому;

- федеральным законом не были отрегулированы разграничение компетенции районного и поселенческого уровней местного самоуправления, наделение муниципальных образований отдельными государственными полномочиями;

- четкости требовал механизм взаимодействия государственного и местного начал, вопросы бюджетной обеспеченности и налоговой составляющей, ответственности органов местной и региональной власти по социальным обязательствам;

- межмуниципальная практика, ассоциативный тип объединения и кооперации муниципальных образований в субъектах РФ, а с этим – правовая защита муниципальных интересов также требовали нового подхода.

Эти и другие недостатки влекли сбои в организации местного самоуправления в сферах территориального обустройства, финансового обеспечения, хозяйствования и благоустройства муниципальных образований. Обозначилась тенденция к укрупнению муниципальных образований и огосударствлению районного уровня местного самоуправления, закрепляемая практикой «сворачивания» поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления. В научной литературе в этой ситуации активизировалась аналитика рисков и угроз демократической перспективе местного самоуправления в России [1, с. 14; 3, с. 40; 6, с. 28; 9, с. 38-39].

В ряде субъектов РФ в 2000-2002 гг. был осуществлен переход от поселенческой к районной форме территориальной организации местного самоуправления (в Тюменской, Оренбургской областях). А в некоторых субъектах (Владимирской, Астраханской областях) с «двухурвневой» системой местного самоуправления район по отношению к внутрирайонным муниципальным образованиям наделялся особыми правами. Во Владимирской области на основе регионального закона интенсифицировали политику укрупнения муниципальных образований. Было введено специальное понятие «муниципальное образование районного бюджетного регулирования», практически выводившее бюджеты городов, поселков из федерального и субъекта РФ законодательного поля с передачей прав на формирование бюджета поселенческого муниципального образования другому муниципальному образованию, то есть району.

В Петушинском районе города Петушки, Покров, Костерево и другие муниципальные образования оказались в полной зависимости от района, устанавливающего для внутрирайонных муниципалитетов отчисления от налогов по своему усмотрению. В «Обращении глав малых городов и поселков Владимирской области к губернатору и законодательному собранию» констатировалось: «Закон Владимирской области – в порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований» 2001 года противоречит ст. 131 Конституции РФ, ст. 12, 13 Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ. Конституция РФ определяет городские и сельские поселения (поселенческий принцип) территориальной организации основой местного самоуправления с гарантиями прав муниципальных образований независимо от численности населения на самостоятельное решение вопросов местного значения» [17, с. 23].

В Волгоградской области в 2001 году посредством института полномочных представителей губернатора и образованных региональных округов на стыке государственного регионального управления и местного самоуправления вводится административная вертикаль «координации и кураторства». Региональная модель (с учетом принципа ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти») отличалась от президентской системы полномочных представителей в федеральных округах РФ, а также действовавшей модели губернаторского полпредства в Саратовской области [10].

Институт и практика полномочных представителей губернатора в десяти округах Волгоградской области, с целями поддержки, координации и взаимодействия государственных органов и муниципальных органов управления явили как свои плюсы, так и минусы. Это находило отражение при реализации конкретных функций губернаторского полпредства: в сферах экономико-хозяйственного и координационного характера, подсистемах правового и методического обеспечения местного самоуправления, информационной и непосредственной работе с органами местной власти и населением муниципальных образований.

Заметим, координирующий институт действовал в сложный период реформирования местного самоуправления в регионе 9 лет в условиях значительно возросшего числа муниципалитетов и органов местной представительной и исполнительной власти. Если в 2003 году в Волгоградской области было всего 39 муниципальных образований (33 района и 6 городов Волгоград, Волжский, Камышин, Михайловка, Урюпинск, Фролово со статусом муниципальных образований), то в 2006 году функционировало 491 муниципальное образование (из них 452 городских и сельских поселения в составе муниципальных районов). Существенна на данном этапе актуализация территориального принципа двухуровневой муниципальной системы: не поселения для развития муниципальных районов, но муниципальные районы способствуют утверждению поселенческого принципа в системе российского местного самоуправления.

Напомним, в ФРГ координирующие органы взаимосвязи земельного управления и местного самоуправления способствуют развитию общин (основные модели общинного самоуправления «Северо-германский совет», «Южно-германский совет», «Неправильный магистрат», «Бургомистр»), востребованы управленческой практикой. Эти органы функционируют в земельных округах, и немецкий опыт подтверждает их приемлемость. Так, в федеральной земле Бавария действует семь земельных округов с соответствующими административными структурами координирующего и надзорного характера по отношению к общинам и районам, расположенным на территории земельного округа [7, с. 109-110].

Конкретной формой взаимосвязи в ФРГ земельных органов и местного самоуправления выступает институт главы окружной администрации – президент земельного округа. Под его руководством, например, окружная администрация Франкфурта (федеральная земля Гессен) реализует цели координации и планомерного развития районов и общин, обеспечивает задачи землеустройства в округе, развития инфраструктуры, перспективного планирования, согласования экономических и хозяйственных интересов входящих в округ местных единиц.

В земле Северный Рейн-Вестфалия координирующие органы действуют в правовом режиме установленного законом «Об организации управления Землей» в соответствии со ст. 28 Основного закона ФРГ. Президент земельного округа наделен конкретными полномочиями: полномочия собственной компетенции, связанные с обеспечением функций государственного управления в округе; контрольные полномочия в отношении местных единиц на территории округа, двух видов – общий надзор при реализации местными единицами собственной компетенции и административный контроль в отношении возложенных на местные органы государственных обязанностей; полномочия инстанции опосредствующей жалобы населения в суд на неправомерные действия администрации; полномочия планирующей инстанции. В частности, осуществляет координационное планирование транспортных магистралей и развития электросетей, мероприятия по охране окружающей среды в округе, развитию сельского и лесного хозяйства. Глава администрации округа координирует также привлечение частного капитала в эти сферы [23, с. 134].

Учитывая практику полномочных представителей региональной власти в территориальных образованиях с позиций поддержки муниципалитетов и результативную деятельность координирующих структур в округах Волгоградской области в период 2001-2009 гг. для развития системы местного самоуправления осмелимся также утверждать, что германский опыт государственного окружного управления вполне приемлем к адаптации в условиях реформирования российского местного самоуправления. Администрацией экс-губернатора А. Г. Бровко, к сожалению, институт полпредов был упразднен из региональной системы управления Волгоградской области.

Проблемы с развитием российского местного самоуправления в начале 2000-х годов оказываются в фокусе внимания центральной власти – начинается подготовка нового статутного закона о местном самоуправлении, а с этим – муниципальной реформы. С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определен курс на реализацию новой реформы. На это были нацелены органы федеральной и региональной власти, руководители муниципалитетов и население с тем, «чтобы обеспечить результативность реформы, равнозначной по целям и характеру, революционным изменениям» – так определял целевую направленность и суть реформы местного самоуправления Президент РФ В. В. Путин [18, с. 3].

Каковы основные цели и задачи муниципальной реформы, конкретизирующие содержание Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ?

- во-первых, преодолеть издержки Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ и обеспечить более эффективное правовое поле для дальнейшего развития российского местного самоуправления в соответствии с ратифицированной Европейской Хартией о местном самоуправлении;

- во-вторых, закрепить перечни вопросов местного значения за основными видами муниципальных образований поселенческого, районного, городского – окружного типов (агрегирует полномочия городских и сельских поселений и муниципальных районов), четко определить сферу полномочий органов местного самоуправления;

- в-третьих, обеспечить эффективную взаимосвязь государственного и муниципального начал в субъектах РФ, повысить ответственность властных органов в сфере наделения и исполнения отдельных государственных полномочий (данные полномочия снимаются с поселенческого уровня и возлагаются к исполнению на органы муниципальных районов и городских округов);

- в-четвертых, максимально приблизить местное самоуправление к реальным запросам развития и обустройства локальных поселений, повысить качество и уровень обеспечения местной жизнедеятельности в РФ;

- в-пятых, активизировать население муниципальных образований как основного субъекта местной жизнедеятельности к новому уровню участия в решении вопросов местного значения;

- в-шестых, укоренять народовластие на муниципальном уровне российской системы публичной власти. Здесь ориентир на идеал местного самоуправления, с тем чтобы перевести отношения местной власти и граждан из действующей модели «субъект-объектного» типа к модели «субъект-субъектные» отношения, в которой органы местной власти и население выступают равноправными партнерами муниципальной жизнедеятельности.

На эту определяющую характеристику субъектного потенциала местной власти и качество основного субъекта местного самоуправления обращалось внимание и в нашей статье [8, с. 68]. Дефиниция местного самоуправления в ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в данном контексте конкретная. Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, реализацию права на самостоятельное ведение местных дел. Местное самоуправление – это «самостоятельное и под свою ответственность» (закреплено в ст. 2) решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

На этой основе конкретизируется понимание развития демократии в современной России, продвижение к обретению нового качества институтами гражданского общества, а с этим – к преодолению фрагментарности переходного состояния российского общества в политической системе и государственности. Аналитический материал о «гибридном» политическом режиме России с обоснованием необходимости консолидации демократии, расширения массовых гражданских свобод и усвоения демократических ценностей на уровне политической культуры населения и укоренения самоуправления предложен в статье Э. В. Шакировой «Концепт гибридного политического режима в современной политологии как аналитическая рамка анализа российской политики» [22, с. 205].

В условиях реформы особо востребована к практической реализации пятая глава Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ст. 22-33): «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления». Представляется перспективным выделение и внедрение в муниципальном строительстве «форм участия» населения в осуществлении местного самоуправления. В 2013 году в Волгоградской области в этом направлении показательными стали: правовое обеспечение, опыт функционирования и практика развертывания региональной системы ТОС (территориального общественного самоуправления). Заметим, что уникальная для интересов России система территориального общественного самоуправления Волгоградской области стала формироваться и получила развитие при губернаторе Н. К. Максюте (руководил регионом в период 1996-2009 гг.).

Сегодня на решение комплекса организационных и функциональных задач местного самоуправления направлена деятельность органов государственной и местной власти, активизированы к обеспечению реформы теоретическая наука и исследовательский корпус. В этом аспекте значимы организуемые органами власти и учеными научные исследования, реализуемые совместные исследовательские проекты, проводимые научно-практические конференции и семинары, издаваемые монографические труды и методические разработки по многообразному спектру проблем и вопросов реформируемого местного самоуправления.

В Волгоградском филиале РАНХиГС при Президенте РФ также осуществляется вклад в аналитическую проблематику, исследуются вопросы местного самоуправления и российской муниципальной практики. В 2010 году издана монография «Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе» [21], а в 2012 году увидела свет монография «Социально-политическая активность муниципальных образований в современной России» с социологическим опросом мнения и исследованием позиций 500 респондентов в муниципалитетах Волгоградской области [20].

Выделим ряд проблем, на которые нацеливает практика реформирования местного самоуправления в современной России. Прежде всего, необходимо совершенствование муниципального правотворчества и повышение качества муниципальных актов в рамках формируемой системы муниципального права. В частности,

в связи с исследованием норм муниципального правового процесса и ведением единого регистра муниципальных актов, активизирующего решение основных задач: пополнение общедоступной базы данных муниципальных правовых актов; обеспечение контроля качества муниципального нормотворчества при систематизации модельных муниципальных правовых актов. В Ростовской области, например, на первоначальном этапе ведения регистра нарушения органами местной власти действующего законодательства фиксировались более чем в 50% муниципальных актов. В настоящее время негативные показатели снижены вдвое, регион стабильно находится в первой десятке субъектов РФ по количеству муниципальных актов, внесенных в регистр. В областном регистре размещено более 19 тысяч актов, проведена экспертиза в отношении более 2,3 тысячи актов [5, с. 23].

Качественное правовое поле функционирования местного самоуправления – одно из условий повышения доверия населения к местной власти. В 2003 году число жителей Волгоградской области «в большей или меньшей мере отказывавших в доверии местным органам власти» достигало 52-57% (органы местного самоуправления «не справляются» с решением социально-экономических проблем) [24, с. 6, 12]. Оценки опроса мнения жителей Волгоградской области в 2006 году также свидетельствовали о низком уровне доверия: почти половина жителей региона (47%) считали, что местными властями плохо исполняются законы, гарантирующие социальные права граждан [2, с. 168]. Близкие результаты получали исследователи Ростовской области. По данным социологического опроса, проведенного Ассоциацией муниципальных образований Ростовской области в 2011 году в 50 муниципальных районах области (опрошено 1150 жителей сельских поселений), 80% респондентов продолжали считать местное самоуправление официальной государственной властью с наличием отчуждения органов этой власти от интересов местного населения [11, с. 7, 25].

Повышение доверия к местной власти неотделимо от предоставляемых населению качественных муниципальных услуг. Перспективны в этом направлении: перевод услуг в электронный вид, методическое обеспечение и унификация, комплексные меры по созданию сети многофункциональных центров – МФЦ. Деятельность МФЦ основана на современных технологиях управления, обеспечивающих также межведомственное взаимодействие и постоянный контакт с заявителями (особо в крупных муниципалитетах: городских округах и районах – единые требования, фирменный стиль, организационное и правовое обеспечение). В Ростовской области эффективную деятельность по оказанию муниципальных услуг населению осуществляют многофункциональные центры в городах Ростов-на-Дону, Шахты, Каменск-Шахтинский, Новочеркасск, Волгодонск, Таганрог, Азов, Батайск, Октябрьском и Сальском районах. Сегодня продолжается работа по развитию сети МФЦ и созданию таких структур еще в двадцати муниципальных образованиях региона.

Для культивации доверия необходимы повышение ответственности и самостоятельность муниципальных властей, в частности, на районном уровне самоуправления. Во многих субъектах РФ сложилась своя модель отношений с районами, а учитывая соглашения о передаче полномочий и практику межбюджетных отношений, и в большинстве районов в отношениях с поселениями. Не всегда такая модель соответствует действующему законодательству и зачастую это происходит в силу того, что региональные законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстраивать практику самоуправления.

Муниципальная автономия в значительной степени остается ограниченной. Формирование системы налоговых источников и собственной налогооблагаемой базы, ориентированной на самообеспеченность, на деле не осуществляется в отношении муниципальных образований, особо поселенческого уровня. Действующий механизм распределения основных налоговых источников настолько неравномерен, что их передача повлечет концентрацию в считанных территориях: на этом, как правило, заканчивается обсуждение вопроса о передаче налоговых источников в регионах на муниципальный уровень и начинается полемика о «справедливом перераспределении» доходов через вышестоящий бюджет.

Посредством функциональной необходимости и стереотипов управления, финансовой зависимости, контроля исполнения переданных полномочий и совместном решении задач в регионах еще сохраняется «дирижизм» в отношении муниципальных районов, проявилась тенденция к укрупнению муниципальных единиц и сокращению поселений.

В 2012 году Законом Волгоградской области «Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 года № 1033-ОД – Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области» № 65-ОД от 28 июня 2012 года закреплено объединение города Михайловки (городская территория) и Михайловского муниципального района с 14 сельскими поселениями в его составе (сельская территория). В ст. 1 закона записано: «С согласия населения городского округа город Михайловка Волгоградской области, выраженного Михайловской городской Думой, и согласия населения сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, выраженного их представительными органами, а также с учетом мнения населения Михайловского муниципального района Волгоградской области, выраженного Михайловской районной Думой, объединить с городским округом город Михайловка Волгоградской области (далее – городской округ город Михайловка) следующие муниципальные образования, входящие в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области...». В ст. 2 констатируется: «1. Со дня вступления в силу настоящего Закона сельские поселения, входящие в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, утрачивают статус муниципальных образований. 2. Городской округ город Михайловка является правопреемником сельских поселений, входящих в состав Михайловского

муниципального района Волгоградской области и Михайловского муниципального района Волгоградской области, в том числе в сфере бюджетных и имущественных отношений» [14].

На локальной территории в настоящее время действует одно муниципальное образование – Михайловский городской округ. Поселения и район перестали функционировать как муниципальные образования, а сельские жители стали горожанами – жителями городского округа. Уменьшилось число представительных и исполнительных органов муниципальной власти. «Эксперимент» с минимизацией поселенческого потенциала местного самоуправления возможен к повторению в других муниципальных районах для повышения управляемости территорией субъекта федерации. Результативность от укрупнения ожидается в хозяйственной сфере, бюджетных и имущественных отношениях, электоральной практике. Сегодня приоритетны государственные интересы региона, а основными единицами административно-территориального устройства Волгоградской области (АТУ) являются 6 городов значения субъекта федерации и районы.

Существенной для обеспечения местного самоуправления является проблема муниципальных кадров, а с этим – качество муниципального менеджмента. Состояние профессиональной подготовки работников местного самоуправления требует особого внимания: в этом управленческая основа местной жизнедеятельности, здесь ориентиры на новые технологии в организации муниципальной службы. Так, на 1 июля 2013 года в Волгоградской области работало 7862 муниципальных служащих и специалиста и из них 93% действующих глав муниципальных образований более пяти лет не проходили переподготовку и повышение квалификации. Обновление кадрового потенциала в муниципалитетах региона в 2013 году составило 1131 человек (около 15%).

Представляет интерес качество образовательного уровня муниципальных служащих. Согласно данным из Министерства по делам территориальных образований Волгоградской области, распределение муниципальных кадров-служащих по профилям высшего образования в регионе следующее: 40% (2996 чел.) имеют подготовку по гуманитарным и социально-экономическим наукам; 12% (854 чел.) – техническое образование; 10% (785 чел.) – педагогическое образование; 6% – сельскохозяйственное; 2% – здравоохранение. Образовательный уровень муниципальных служащих в целом выглядит так: 76% (5490 чел.) имеют высшее образование, 19% (1202 чел.) – средне-специальное образование, 5% (364 чел.) не имеют профессионального образования. В сельских поселениях 15% из них имеют среднее образование, 35% – среднее специальное, 50% – высшее образование. Констатируется и стабильная тенденция: уровень высшего образования в муниципальных районах достигает 91%, а в городских округах и городских поселениях доля муниципальных служащих с высшим образованием составляет 85% [4, с. 3].

Формирование муниципального профессионального потенциала осуществляется на основе целей Государственной программы «Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в Волгоградской области»: совершенствование организации муниципальной службы; повышение эффективности исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей. Конкретными задачами региональной программы являются: внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности муниципальных служащих; обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности; развитие системы подготовки кадров для муниципальной службы, дополнительного профессионального образования муниципальных служащих; создание системы контроля деятельности муниципальных кадров институтами гражданского общества.

Существенны для достижения целей и установленные показатели эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих. В этом ряду: соответствие содержания выполненных работ нормативно установленным требованиям; широта использования знаний при выполнении работы; использование в работе автоматизированных средств обработки информации; способность устанавливать и поддерживать деловые взаимоотношения; интенсивность работы; инновационность в работе; использование в процессе работы методов планирования.

Реализация программных целей и задач на основе верифицируемых показателей эффективности муниципальной службы, а с этим – результативной работы органов местного самоуправления в Волгоградской области начата. Интенсифицировано формирование кадрового муниципального резерва: за пять лет организованной работы к 2018 году ожидается повышение квалификации более 7862 муниципальных служащих и 500 депутатов представительных органов муниципальных образований Волгоградской области. В целом из бюджета области на реализацию программных целей и задач предполагается направить 59337,4 тыс. рублей, из бюджетов городских округов и муниципальных районов – 16075,0 тыс. рублей.

В заключение отметим, что посредством комплексного решения организационных и функциональных проблем муниципальной практики новый этап развития местного самоуправления в субъектах РФ должен быть обеспечен. Заметим также, что позиция к четкому разграничению полномочий в субъектах федерации посредством трансформации городских округов и муниципальных районов в государственное звено управления аргументируется важностью упрочения поселенческого уровня самоуправления (исключается верхний уровень и «двухуровневый» принцип территориальной организации местного самоуправления) и государственным интересом – повысить эффективность и ответственность региональных органов управления.

Эта позиция вновь озвучена в начале декабря 2013 года на конференции Общероссийского народного Фронта «Форум действий» в Москве перед Президентом России. На неразбериху с полномочиями особо указал в послании Федеральному собранию 2013 года и Президент РФ В. В. Путин, подчеркнувший: «Считаю важнейшей задачей – уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной,

независимой, финансово состоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и, в основном, законодательно обеспечить уже в следующем 2014 году – в год 150-летия знаменитой Земской реформы» [19].

В целях дальнейшего реформирования местного самоуправления целесообразно осуществление и таких мер, как:

- формирование в российском обществе консолидирующей идеологии на основе ценностей единства, народовластия и гражданского патриотизма;
- изменение законодательства в целях перераспределения налоговых доходов в пользу бюджетов поселенческих муниципальных образований, а в качестве критерия благосостояния взять за основу уровень душевого дохода;
- проведение информационной политики, активизирующей участие граждан в управлении местными делами и направленной на повышение доверия муниципальной власти;
- обеспечение поэтапного перехода к новой «субъект-субъектной» модели отношений в системе местного самоуправления, при которой местная власть и население взаимодействуют как равноправные партнеры.

#### Список литературы

1. **Бабичев И.** «Страшно далеки они от народа», как сформировать оптимальную структуру местной власти? // Муниципальная власть. 2001. № 6. С. 13-16.
2. **Буров А. Н., Дильман Д. А., Смолянский П. В.** Власть и общество: успешность деятельности властных структур в глазах жителей региона: монография / ФГОУ ВПО ВАГС. Волгоград: РПК «Политехник» – ВолгГТУ, 2006. 224 с.
3. **Воронин А., Мурашко А., Савранская О.** Реформа сводит местное самоуправление к ТОС // Муниципальная власть. 2002. № 3. С. 40-42.
4. **Головин В. А.** Формирование муниципального кадрового потенциала в Волгоградской области // Государственная служба: поиск эффективной модели: доклады науч.-практ. конф. (29 октября 2013 г.) / Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС. Волгоград: Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2013. С. 1-7.
5. **Гончаров В. Г.** Местное самоуправление в Ростовской области: современный этап развития. Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии) // Материалы международной научно-практической конференции. (14 апреля. 2011 г., Ростов-на-Дону). Ростов н/Д, 2011. С. 19-25.
6. **Замотаев А.** Может ли государственная власть руководить властью муниципальной? // Российская Федерация – сегодня. 1998. № 18-19. С. 28-30.
7. **Кнемайер Ф. Л.** Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 4. С. 107-121.
8. **Колесников В. А.** Местная власть в современной России: к идентификации политического содержания // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 5 (19). Ч. II. С. 67-72.
9. **Крохина Ю.** Субъективный произвол. Правовой аспект государственного регулирования доходов местных бюджетов // Муниципальная власть. 2001. № 5. С. 38-42.
10. **Максюта Н. К.** Вертикаль // Волгоградская правда. 2001. 24 апреля.
11. **Мнение населения о современном состоянии местного самоуправления в сельских поселениях** // Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии): информац.-аналитич. мат-лы межд. науч.-практ. конф. (14 апреля 2011 г.). Ростов-на-Дону: СКАГС, 2011. 152 с.
12. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. URL: <http://www.gosthelp.ru/text/Federalnyjzakon154FZObovs.html> (дата обращения: 12.01.2014).
13. **Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации** [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.11.13). URL: <http://www.referent.ru/1/208345> (дата обращения: 12.01.2014).
14. **Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. № 1033-ОД «Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области» и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области** [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 28 июня 2012 г. № 65-ОД. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1719607> (дата обращения: 12.01.2014).
15. **Об организации местного самоуправления в Волгоградской области** [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 20 февраля 1995 г. № 21-ОД (ред. от 19.10.2001). URL: [http://volgograd.news-city.info/docs/sistema/dok\\_peuysz.htm](http://volgograd.news-city.info/docs/sistema/dok_peuysz.htm) (дата обращения: 12.01.2014).
16. **Об организации местного самоуправления в Волгоградской области** [Электронный ресурс]: Закон Волгоградской области от 11 сентября 1996 г. № 82-ОД. URL: <http://zakon-region.ru/volgogradskaya-oblast/55725> (дата обращения: 10.12.2013).
17. **Обращение глав малых городов и поселков Владимирской области к губернатору и Законодательному собранию** // Муниципальная власть. 2001. № 6.
18. **Путин В. В.** Выступление на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации, 23 октября 2002 г. // Муниципальная власть. 2002. № 5. С. 3-4.
19. **Путин В. В.** Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html> (дата обращения: 17.12. 2013).
20. **Социально-политическая активность муниципальных образований в современной России:** монография / под ред. д-ра полит. наук В. А. Колесникова; Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО РАНХиГС. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2012. 240 с.



21. **Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе:** монография / под ред. д-ра филос. наук, проф. Р. А. Данакари; ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. 244 с.
22. **Шакирова Э. В.** Концепт гибридного политического режима в современной политологии как аналитическая рамка анализа российской политики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 6 (32): в 2-х ч. Ч. II. С. 203-210.
23. **Шнапп Ф. Е.** Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ // Государство и право. 1994. № 4. С. 129-135.
24. **Экспертиза:** информационно-аналитический бюллетень. Волгоград: издательство ВАГС, 2003. Вып. 3. 64 с.

#### LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: TOWARDS NEW QUALITY

**Kolesnikov Vyacheslav Aleksandrovich**, Doctor in Political Sciences, Associate Professor  
*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Branch) in Volgograd*  
*kolesnikov-vags@mail.ru*

In the article the development of local self-government as a basis for constitutional structure, democracy system, democracy inculcation is studied; the role of the Federal Law № 131-ФЗ «On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation», which is the most important document defining the tasks of municipal reform modern stage, is revealed. The problems that are solved due to the objective necessity of achieving new quality by the Russian local self-government are singled out.

*Key words and phrases:* local self-government; municipal territories; municipal reforms; municipal rule-making; organizational support of local self-government; municipal staff potential.

---

УДК 13; 008:316.42

#### Культурология

*Статья обращается к исследованию ценностного пространства культурного мира текста авторской песни и области вырабатываемых при этом личностных смыслов. Ценностно-смысловой анализ песенного текста как вариант когнитивно-семиотического анализа устанавливает теоретико-ценностную ориентацию текста авторской песни. Обнаружение мира ценностей в песенном тексте позволяет сделать вывод о тексте авторской песни как о своеобразной аксиологической памяти культуры, способной хранить, передавать и формировать ценностные смыслы.*

*Ключевые слова и фразы:* тексты авторской песни; культурный мир авторской песни; ценности; общие ценности; общечеловеческие ценности; актуальные песенные смыслы.

#### Конова Ирина Генриховна

*Коми государственный педагогический институт*  
*irina\_genrihovna@rambler.ru*

#### ЦЕННОСТНЫЕ СМЫСЛЫ КУЛЬТУРНОГО МИРА АВТОРСКОЙ ПЕСНИ<sup>©</sup>

Текст культуры как способ выражения ценностного отношения, в постижении и оценке которого приобретает особый вид смысла – ценности (гармония, добро, красота и др.) – или ценностные «антонимические пары» (гармония – дисгармония и т.д.), является отражением многообразных духовных устремлений человека и общества, его эстетических ощущений и когнитивных интенций. Ценностный характер авторской песни – особого текста культуры – обязательно затрагивающего проблему личностного измерения аксиологической картины мира, – требует обращения к работам в этой области.

Ведущая роль философской теории ценностей как интеллектуальной платформы аксиологической многомерности мира неоспорима: «...эта его многосторонняя целостность может быть смоделирована только философией» [12, с. 366]. Вместе с тем анализ авторской песни как особого – интегрированного – феномена культуры требует обращения к различным аспектам философско-культурологической теории ценности, которую разрабатывали Г. Риккерт, М. Шелер, Г. Лотце, М. Хайдеггер, М. С. Каган, Л. Н. Столович, Д. А. Леонтьев, А. Г. Здравомыслов, И. М. Быховская, П. С. Гуревич, В. П. Тугаринов, Н. З. Чавчавадзе и др. Следствием многообразных трактовок центрального для аксиологии понятия «ценность» становится и «многообразие аксиологических интерпретаций мира культуры, толкований структуры, положения и роли ценности в социокультурном пространстве» [16, с. 24].

Среди многих классификаций и определений ценностей выделяются понятия «общие» ценности, «общечеловеческие ценности», «общезначимые ценности». Г. Риккерт в работе 1896 года «Границы естественнонаучного образования понятий» ставит вопрос о необходимости введения понятия «ценность» для объяснения духовной