любительского рыболовства и оказание услуг в этой области.

В-третьих, в конкурсную документацию по рыбопромысловым участкам важно внести положения, согласно которым в конкурсе будут участвовать хозяйствующие субъекты от сельских поселений. В типовом договоре должны быть указаны подробные и необходимые для воспроизводства рыбных ресурсов условия, определенные комиссией по регулированию добычи (вылова) анадромных видов рыб* [1, ст.29.1, ст.33.3].

Расширение контрольных полномочий органов местного самоуправления обеспечит получение финансовых средств в бюджеты поселений от использования рыбных ресурсов. Одновременно это повысит ответственность органов местного самоуправления. В этой связи представляется целесообразным передать ряд полномочий от государственных органов на муниципальный уровень, тем более что такая возможность и механизмы предусмотрены в федеральном законодательстве [3, ст.19-20; 4, ст.8; 5, ст.7; 6, ст.9].

В муниципальном районе необходимо создать службу по охране природы и межведомственную группу с привлечением должностных лиц органов власти сельских поселений, инспекторов подразделений федеральных служб и других ведомств в административных районах. Эти группы под организационным началом инспектора по охране природы должны постоянно находиться на акватории и осуществлять государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории административного района.

К компетенции государственного органа власти субъекта РФ следует отнести административный контроль за полнотой исполнения переданных полномочий и эффективностью проводимых мероприятий. Это может положительно отразиться на состоянии рыбных запасов в административном районе и наполняемости бюджета поселений.

Привлечение к организации мероприятий по контролю за добычей (выловом) рыбных ресурсов и исполнением мелиоративных работ хозяйствующими субъектами глав поселений имеет ряд преимуществ. С одной стороны, это позволит пополнить бюджет, а с другой – выявить частные домовладения, занимающиеся предоставлением услуг по организации любительского рыболовства. Этому также будет способствовать включение в состав рыбопромысловых участков акватории рек, находящихся в пределах границ поселений. Правоохранительные органы на основе информации, предоставленной органами местного самоуправления, смогут вести эффективную борьбу и привлекать к ответственности нелегальных организаторов предоставления услуг в сфере рыболовства, что, в свою очередь, снизит антропогенную нагрузку на акваторию Астраханской области.

Большое значение в охране природных ресурсов имеют институты гражданского общества, экологические общественные организации и движения, а также привлечение общественности и местного населения к контролю за использованием водных биоресурсов. Эффективным представляется также вовлечение бизнес-структур и их денежных средств в процесс воспроизводства и мелиорации с наделением права контроля за результатами проводимых или оплачиваемых мероприятий. Такие действия повысят эффективное и целевое использование рыбных ресурсов, снизят коррупционную составляющую и формальность выполнения обязательств.

Данный подход обеспечит создание особого правового режима и использование разнообразных методов управления водными биоресурсами, в том числе на экономической основе. Это дает основания рассчитывать на сохранение биологического разнообразия, увеличение объемов рыбных ресурсов и их устойчивого использования в Астраханской области.

Источники

1. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федер. закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. 27 декабря. № 52 (часть 1). Ст. 5270.
2. Правила рыболовства Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна: приказ Федерального агентства по рыболовству от 13 января 2009 г. № 1 // Российская газета. 2009. 25 марта.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2003. 6 октября. № 40. Ст. 3822.
4. О животном мире: Федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. 24 апреля. № 17. Ст. 1462.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федер. закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. 2 января. № 1. Ст. 10.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2007. 1 января. № 1 (1 ч.). Ст. 21.

* Анадромные виды рыб – воспроизводящиеся в пресной воде водных объектов в Российской Федерации, совершающие затем миграции в море для нагула и возвращающиеся для нереста в места своего воспроизведения.

конкурс аспирантских работ

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК ИСТОЧНИК ВЛАСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Юлия ШПИГУНОВА

аспирантка кафедры государственного и муниципального управления Сибирской академии государственной службы, г. Новосибирск

Местное сообщество представляет собой жителей городских, сельских и иных поселений, в границах которых осуществляется местное самоуправление [1]. Появляется такое сообщество там, где есть единство территории, условий жизни и общих интересов в самостоятельном решении различных вопросов. Для него характерны солидарность, взаимное доверие и отделенность от других сообществ.

Эти качества формируются благодаря близости проживания и сходства повседневных дел, стиля жизни, системы ценностей, постоянных личных контактов. Важную роль играет также наличие муниципального (местного) интереса, который, в отличие от интереса государственного, основанного на глобальных категориях (национальная безопасность, суверенитет, права человека), определяется совокупностью личных, частных интересов.

Совместная деятельность на такой основе приводит к становлению прочных социальных связей. Чем они многостороннее и разнообразнее, тем устойчивее развитие общности.

Однако не все территориальные органи-

зации становятся местными сообществами: это понятие вряд ли применимо к большому городу. Ему всегда недостает основы, которую составляет плотная сеть личных взаимодействий, поэтому здесь необходимо постоянно обращаться к глобальным категориям патриотизма [2].

Духовную атмосферу в нормально сформированном и долговременно существующем местном сообществе можно описать словами Питирима Сорокина: «Из всех связей, которые соединяют людей между собой, связи по местности являются самыми сильными. Одно и то же местожительство порождает в людях общность стремлений и интересов» [3].

В российском законодательстве понятие «местное сообщество» встречается только в конституционном праве. Этого термина нет и в Европейской хартии о местном самоуправлении [4] и в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет территориальную организацию муниципальных образований только через административно-территориальные единицы (населенные пункты). В нем же установлено, что структура, состав и органы муниципальной власти формируются именно жителями муниципального образования, а не местного сообщества.

Чем объясняется такое положение?

Ответ дает социологическое исследование «Динамика правового сознания населения Новосибирской области», проведенное Сибирской академией государственной службы в 2008 г.

Судя по полученным данным, слабая осведомленность о деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о низком уровне правосознания, о незнании жителями их целей, задач и функций в процессе совместной организации жизнеобеспечения. Все это неминуемо проявляется в пассивности при решении различных вопросов.

Вот как, к примеру, распределились мнения о деятельности местной администрации: 23,2% респондентов хорошо знают о том, чем она занимается, 53,6% – имеют некоторое представление, 23,4% – практически ничего не знают. Таким образом, 77,0% опрошенных имеют либо смутное представление о работе органов местного самоуправления, либо вообще о ней не знают.

Среди причин отсутствия интереса респонденты назвали следующие: несоответствие рассматриваемых администрацией вопросов реальным проблемам поселения, волокиту при решении даже действительно важных проблем, невозможность осуществлять свои функции как субъекта власти. На вопрос «Кому принадлежит реальная власть в вашем муниципальном образовании?» 34,6% респондентов ответили – губернатору, 25,4% – главе муниципального образования, 16,6% – криминальным структурам, 6,6% – местному совету и лишь 0,6% – населению.

Только ничтожная часть жителей осознает себя реальным субъектом управления. А положениями Европейской хартии местного самоуправления и конституционно закрепленным в России принципом народовластия декларируется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ (п. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Узнать, каким образом территориальная организация местного самоуправления влияет на способность самого населения решать социальные и бытовые проблемы, можно по ответам на вопрос относительно эффективности в установлении границ муниципальных образований. Эта категория определяет способность и возможность решать на территории данного муниципального образования жизненно важные проблемы занятости, отдыха, медицинской помощи, образования детей. Лишь 37,6% респондентов считают, что такая возможность существует, 28,4% затруднились ответить, 33,6% опрошенных не видят такой возможности, из них 12,4% указали, что территория поселения слишком мала и условий для решения насущных проблем нет, а 21,2% – что территория большая, но условий все равно нет.

Столь низкие показатели самосознания членов местного сообщества как объектов права и власти на своей территории не снимают с повестки дня полемику о том, существуют ли местные сообщества в России [5]. В результате такие характеристики, как социальное взаимодействие и чувство сообщества при формировании территориальных основ муниципальных образований, законодателем во внимание не принимаются. Не учитываются они и при построении систем управления на местном уровне. Это неизбежно приводит к возникновению конфликтных ситуаций, разрешаемых в «ручном режиме». Между тем Конституция РФ (п. 1 ст. 131) помимо поселенческого принципа предлагает использовать и другие, в том числе учитывающие специфику местных сообществ.

Согласно пп. 1, 2 ст. 34 закона № 131-ФЗ, органами местного самоуправления являются представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация. Местное сообщество при реализации активного избирательного права влияет на их состав. Некоторые его члены принимают непосредственное участие в осуществлении властных полномочий, будучи избранными в органы местного самоуправления, либо на сходах граждан.

Законодатели на федеральном и региональном уровнях игнорируют положения Европейской хартии о местном самоуправлении (ст. 6) и Конституции РФ (ст. 131), в соответствии с которыми структура органов местного самоуправления определяется самим населением исходя из собственного понимания функций и целей такого управления и что главное в их работе – наиболее полное соответствие местным условиям, а не неким общим правилам и стандартам.

Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным и осуществлять иные избирательные права только при достижении 18 лет. Это положение противоречит идее местного сообщества о включенности в него всех жителей, проживающих на данной территории, необходимости учета их интересов и потребностей. К тому же в целом ряде местных сообществ юноши и девушки начинают вести полноценную жизнь дееспособных граждан (например, работать или заниматься предпринимательской деятельностью) в 14-15 лет или даже раньше.

Кроме того, принимать участие в выборах органов местной власти имеют право только жители данного муниципального образования, иначе говоря, институт прописки является одним из важнейших признаков в управлении общественными делами. Эта норма закона также противоречит идее концепции «местного сообщества», которая заключается в наличии общности интересов у всех его членов, их заинтересованности в решении важных для социальной общности вопросов.

Чтобы обеспечить соблюдение законных прав как отдельных граждан, так и микросоциумов, необходимо изменить организацию и практику осуществления такого рода самоуправления. На наш взгляд, нужно начать с определения его границ. Мы предлагаем ввести новое для местного самоуправления понятие «ареал». Этим термином описываются **территориальные границы местного сообщества, оптимально соответствующие реализации муниципального интереса, учитывающие пространственную обособленность, социально-экономическую целостность, однородность условий функционирования местных общностей, осознание членами общности принадлежности к общей территории**.

В рамках ареала каждое из местных сообществ, согласно существующему законодательству и практике самоуправления, предоставляет гражданам широкие возможности для реализации управленческих, организаторских и контрольных функций в виде правотворческих и иных инициатив. Это могут быть публичные слушания, опросы жителей ареала, проведение собраний (конференций) граждан, подготовка ими письменных и устных обращений в органы местного самоуправления и наказов избирателям, обсуждение отчетов депутатов, должностных лиц местного самоуправления перед населением и т. д.

Стоит заметить, что действенность гражданского контроля напрямую зависит от наличия в муниципальных образованиях вза-

имного доверия между его членами: чем сплоченнее и сильнее связи между жителями муниципального образования, тем выше осознание необходимости соблюдать местные интересы, а следовательно, выше и социальная активность граждан.

Возьмем, к примеру, процедуру отзыва членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. На практике она постоянно наталкивается на разного рода правовые коллизии и бюрократические препоны. Для их устранения особое значение имеют размер и сплоченность местного сообщества и понимание им своих неотъемлемых полномочий.

При оптимальном формировании территориальных единиц местного самоуправления, когда территория муниципального образования соответствует ареалу местного сообщества, достигается максимальный баланс интересов населения. Местное сообщество может стать полноправным источником и опорой власти в муниципальном образовании, что приведет к существенному росту влияния гражданского общества в России и к повышению качества жизни.

Литература

1. Конституционное право России: энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Юридическая литература», 2002.
2. *Бауман З.* Мыслить социологически: учеб. пособие / Пер. с англ. под ред. А.Ф. Филиппова. М.: Аспект Пресс, 1996. С.52.
3. *Сорокин П.А.* Система социологии / П.А. Сорокин. В 2 т. Т. 2. М.: Наука, 1993. С. 2104.
4. Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург, Совет Европы, Отдел изданий и документов. ISBN 92-871-0804-8. Май 1990.
5. Конституционное совещание. 29 апреля – 10 ноября 1993 г.: Стенограммы. Материалы. М., 1995. Т.10. С.257.

SUMMARIES

The Hot Summer of 2010 (p. 4)

Growing Points – From Complex Investment Projects (p. 6)

Denis Travin – Director of the Investment Projects Department, Ministry of Regional Development of the Russian Federation; Candidate of Sciences (Law) (mgs.ur.rags.ru/~travin)

Summary: The article substantiates the necessity of the implementation of the Concept of regional policy improvement through complex investment projects of territorial development aimed to unify different investment instruments for a single strategic objective using various mechanisms to attract extra-budgetary resources.

Keywords: regional policy; territorial development; comprehensive development plan; investment project; public private partnership.

Organization of Public Private Partnership Project Management (p. 9)

Alexander Vorotnikov – managing director, Public Private Partnership Centre, State Corporation 'Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)' (mgs@ur.rags.ru/~vorotnikov)

Summary: In order to optimize interaction between regional administrations and economic agents it is suggested to create regional public private partnership centres. The working bodies of such centres should undertake organization of the whole range of PPP issues, from task setting, financing and monitoring of operations conducted to completed facility acceptance. The Vnesheconombank PPP Centre provides necessary consulting support to such projects.

Keywords: public private partnership; regional PPP centre; working body of the regional PPP centre; regional PPP projects

Personnel to Fight and Prevent (p. 13)

Corruption in Government Bodies: a social analysis and forecasting(p. 14)

Kerem Magomedov – Doctor of Social Sciences, Professor, RAPA (mgs@ur.rags.ru/~magomedov)

Summary: In order to expose the structure and content of corruption in government bodies, RAPA researchers conducted a social study in 23 subjects of the RF in 2009. On the basis of the results suggestions have been drafted for legislation improvement, strengthening the role of civil society in prevention and the fight against this evil, as well as optimization of the public service system to prevent possibilities for conflicts of interest.

Keywords: corruption; structure of corruption; corruption as a social phenomenon; anti-corruption legislation.

Personnel Security in Russia: Problem Definition (p. 18)

Alexander Turchinov – Doctor of Social Sciences, Professor, RAPA, Honorary Scientist of the Russian Federation (mgs@ur.rags.ru/~turchinov)

Summary: The article broaches a rarely discussed subject: the risks and threats to the country's personnel potential and provision of personnel security in society and the state. The author analyzes political, economic, social factors affecting the development of conflict generating potential in personnel policy. A comparative analysis of the key approaches to creating quality personnel support of secure social development.

Keywords: personnel security of society; personnel policy; professionalism of public servants; threats and risks to personnel security

When the Customer Works Together with the College (p. 22)

A research/practice conference 'Problems of quality of professional development for public and municipal service personnel in the Ural Federal District and ways of their solution' took place in Yekaterinburg. Its main objective was to systematize and analyze problems in the sphere of professional development for public and municipal servants, define key directions and ways of their solution, and generalize and systematize experience.

Innovative Education as a Key Factor in Economic Modernization (p. 23)

Oleg Buchnev – Doctor of Economics, Professor, Deputy Director, ISRI RAPA (buchnev@ur.rags.ru)

Summary: Innovational renewal of the economy, its modernization requires a change in the system of innovation-oriented managers, whose absence in the labor market does not allow to increase the share of innovative enterprises, hampering the development of the domestic economy. We consider the breakthrough elements of innovative training of modern management.

Keywords: national innovation system, innovation-oriented manager, business, education cooperation, innovative educational environment.

Code of Ethics. The New Iteration (p. 27)

Valery Perevalov – Candidate of Sciences (Philology), science editor of the Gosudarstvennaya Sluzhba (Public Service) magazine (perevalov@ur.rags.ru)

Summary: Public hearings dedicated to the discussion of the Model Code of ethics and work conduct for Russian public servants took place in the Russian Academy of Public Administration under the President of the Russian Federation.

The article presents an outline of the key provisions of the code and summaries of the participants' speeches.

Keywords: public service code of ethics; Model Code of ethics; ethical norms and rules of work conduct.

New book: S. Kabashov. Moral, ethical and legal foundations of state and municipal governance (p. 29)

Legislative and Professional Content in Psychological Diagnostics (p. 30)

Yuri Sinyagin – Director, RAPA Centre for Career Planning and Forecasting, Doctor of Psychology, Professor (yvsin1@yandex.ru)

* При отправке почты на электронные адреса формата *mgs@ur.rags.ru/~someone*, указывайте *mgs@ur.rags.ru* в поле «адрес» и */~someone* в поле «тема».