

роком участия в этой деятельности его выпускников. Именно с этой целью в уставах фондов целевого капитала предусмотрены публичные сборы пожертвований.

Важно осмыслить происходящую переоценку ценностей: переход от традиционного понимания благотворительности как бессистемной передачи денежных и других ресурсов «по запросу» к новой стратегии благотворительности, при которой происходит увязывание благотворительной поддержки со стратегическими корпоративными целями на долгосрочную перспективу; рассматривать такую деятельность как инвестиции в подготовку высококвалифицированных кадров, необходимых исследовательских и технологических разработок, целевую подготовку под трансферт инновационных технологических разработок соответствующих команд специалистов. Такая благотворительная деятельность, конечно, направлена на решение общественно-значимых задач, предполагает взаимное вложение ресурсов в проекты, приносящие выгоду всем участникам этого процесса.

Фонды целевого капитала — это благотворительная деятельность не для затыкания сегодняшних дыр, а формирование средств для будущего, для стратегического развития вуза, своего рода фонд будущих поколений студентов. Стоит напомнить, что университеты — самые устойчивые образования цивилизации, основа прошлого, современного и будущего инновационного развития любого народа, общества, государства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Социологическая энциклопедия. Т. 1. М., 2003. С. 104.
2. Толоконников Д. Меценатство в России // Обозреватель. 2005. № 1. С. 110.
3. Лаврененко Л.Я. Благотворительная деятельность в сфере образования дореволюционной России: исторические культурно-просветительские аспекты // Образование и общество. 2004. № 1. С. 15.
4. Большая Российская энциклопедия. Т. 3. М., 2005. С. 586.
5. Толоконников Д. Указ. раб. С. 104.
6. Чукмалдин Н.М. Мои воспоминания. Тюмень, 1997. С. 182-184.
7. Бахревский В.А. Савва Мамонтов. М., 2000. С. 6.
8. Толоконников Д. Указ. раб. С. 109-110.
9. Чепкин В. Преображенный народ преобразует Россию // Завтра. 2009. № 20. С. 3.

*Геннадий Семенович КОРЕПАНОВ —  
профессор кафедры экономической социологии  
Тюменского государственного университета,  
кандидат социологических наук  
vlad-davidenko@mail.ru*

УДК 316.334.2:342.55(571.12)

### **РЕГИОНАЛЬНАЯ СУБЪЕКТНОСТЬ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЯХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ДИСБАЛАНСАХ \***

### **REGIONAL SUBJECTIVITY IN INSTITUTIONAL INNOVATIONS AND DISBALANCES**

*АННОТАЦИЯ. Проводится анализ институциональных инноваций, проводимых в Тюменской области, на примере реализации муниципальной реформы, официально завершённой 1 января 2009 г. на территории Российской Федерации. Ретроспективный*

\* Работа выполнена при финансовой поддержке фонда РГНФ, грант № 09-08-00676а.

и социолого-экономический срез проблемы позволяют выявить позитивные и негативные аспекты реализации данной реформы на территории Тюменской области.

*SUMMARY.* The article analyzes the institutional innovations which were implemented in Tyumen region in the frame of municipal reform in the period before the first of January 2009. Retrospective socio-economic view gives the possibility to clarify both the positive and the negative aspects of the completed reform in Tyumen region.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Система территориального администрирования, институциональные инновации, самоуправление, муниципальная реформа, факторы экономических убытков.

**KEY WORDS.** System of territorial administration, institutional innovation, self-administration, municipal reform, factors of economic loss.

1 января 2009 г., закончился так называемый «переходный период муниципальной реформы», установленный Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По сути, это *институциональные инновации* по отношению к территориальной организации местного самоуправления, радикальное изменение территориальной структуры местного самоуправления на территории всей страны. Предусматривалась унификация территориальной структуры, где преобладающей становилась двухуровневая модель: на всей территории страны, за исключением крупных городов и малонаселенных территорий местное самоуправление стало осуществляться на уровнях как муниципальных районов, так и городских и сельских поселений. В отношении к муниципальным районам и поселениям были закреплены собственные вопросы местного значения, доходные источники, механизмы финансового выравнивания. Тем самым обеспечивалась логика и стройность формируемой системы региональных отношений.

Однако этот унифицированный подход не учитывал разнообразия объективных условий в регионах, где осуществляется местное самоуправление, а также многих динамичных изменений в системе расселения. Этот подход не учитывал также традиций и накопленного опыта функционирования в рамках различных моделей организации местного самоуправления, сложившихся в регионах. Не принималось во внимание и то, что до начала этой реформы в различных регионах были реализованы различные варианты территориальной структуры местного самоуправления: районная модель (которая являлась преобладающей), поселенческая модель, двухуровневая модель.

В своем исходном замысле реформа была призвана развивать ключевые направления жизнедеятельности территорий: разграничение полномочий между субъектами федерации и органами местного самоуправления; экономический рост муниципалитетов; приближение к населению местного самоуправления; усиление прозрачности в деятельности органов местного самоуправления. До реформы система территориального управления страдала от смешения компетенций. Новый закон был призван закрепить за каждым уровнем власти соответствующую компетенцию. Ко времени ввода в действие Федерального закона ФЗ-№ 131 в положении муниципальных образований в стране сложилась сильная дифференциация регионов. С одной стороны, есть богатейшие города, в которых бюджетная обеспеченность превышает тысячу евро на человека; с другой — огромное количество муниципальных образований, особенно в аграрных областях, которые нищенствуют в буквальном смысле слова. По закону ФЗ-№ 131 субъекты федерации обязаны на своей территории обеспечить экономическое выравнивание, точно так же как экономическое выравнивание должны были обеспечить на своей территории муниципальные районы в от-

ношении поселений. Если же данная территория «не дотягивает» до среднего уровня, то ей должна быть оказана помощь в форме дополнительных нормативов регулирующих налогов, дотаций, субвенций, субсидий, целевых фондов муниципального развития, софинансирования социальных расходов, разработки системы межбюджетных трансферов. Согласно закону ФЗ-№ 131, если экономическая обеспеченность территории в два раза и более превышает «среднюю бюджетную обеспеченность» (новое понятие в законе), то с нее должен взиматься так называемый «отрицательный трансфер». При этом законодательство ввело ограничитель: расстояние от границы поселения до его центра не может превышать более одного дня пешей доступности (в оба конца), расстояние от поселения до районного центра — одного дня транспортной доступности. Подразумевалось, что муниципальные образования должны были стать компактнее, а их количество — возрасти. Данная институциональная норма была направлена на то, чтобы сделать местное самоуправление доступнее для населения.

На VI Всероссийской конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов, состоявшейся в Тюмени 5-7 июня 2007 г., заместитель Председателя Счетной палаты РФ А.Н. Семиколенных справедливо отметил, что муниципальная реформа продолжает сталкиваться с очень серьезными проблемами, особенно с точки зрения обеспеченности финансовыми ресурсами. Всего лишь 7% муниципальных образований в России стали самодостаточными в этом отношении [1]. Другими словами, почти все муниципальные образования стали дотационными, и даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%.

На начало 2009 г. в Тюменской области полностью внедрена реформа местного самоуправления, создана современная модель территориальной организации местного самоуправления; сформированы органы местного самоуправления; организована муниципальная служба; приняты и прошли государственную регистрацию уставы муниципальных образований; реализуются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения [2].

Как показал экспертный социологический опрос в Тюменской области, местное самоуправление эффективно только в экономически благополучном регионе, но верно и обратное: местное самоуправление неэффективно в принципе в регионе экономически неблагополучном. Эксперты отметили, что Тюменская область по сравнению с другими регионами имеет заметно лучшее финансовое обеспечение. Например, в 2008 г. Тюменская областная Дума передала сроком на три года в ведение муниципальных образований 34 государственных полномочия вместе с бюджетными деньгами — около 100 млрд рублей [3]. Как справедливо отметили депутаты Тюменской областной Думы, эксперимент с муниципальной реформой особенно успешным получился на селе: стали больше строить, развивать социальную инфраструктуру.

Другая проблема муниципальной реформы — это кадры. Для успешного проведения реформы местного самоуправления по правительственному сценарию, как оказалось, на местах нет квалифицированных управленческих кадров. Тем не менее проблема с кадрами решается: в Тюменской области почти все вузы готовят специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

В настоящее время для Тюменской области характерна достаточно высокая динамика численности работников органов государственной власти и местного самоуправления, превышающая по своим темпам среднероссийские показатели, и это объективная картина, связанная с реформой местного самоуправления (табл. 1).

Таблица 1

**Кадры органов государственной власти и местного самоуправления — динамика общей численности в Тюменской области (чел.)**

|  |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Тюменская область, в целом                   | 1995  | 2000  | 2005  | 2006  | 2007  |
| Общая численность Тюменская область, в целом | 24271 | 32660 | 43143 | 48554 | 49575 |
| Органы гос. власти субъекта РФ               | 9173  | 5680  | 7712  | 8644  | 9230  |
| Органы местного самоуправления               | 3858  | 15081 | 16302 | 19629 | 19697 |
| В том числе ХМАО:                            |       |       |       |       |       |
| Общая численность                            | 9374  | 13615 | 16535 | 20354 | 21100 |
| Органы гос. власти субъекта РФ               | 3835  | 1398  | 2246  | 3127  | 3791  |
| Органы местного самоуправления               | 1268  | 7343  | 7454  | 9320  | 9156  |
| В том числе ЯНАО:                            |       |       |       |       |       |
| Общая численность                            | 4226  | 6766  | 10504 | 11445 | 11185 |
| Органы гос. власти субъекта РФ               | 1741  | 991   | 2317  | 2507  | 2108  |

Источник: [4; 32-34].

Современные проблемы государственного и муниципального управления в Тюменской области следует рассматривать в историческом контексте, поскольку кумулятивное наполнение реальным содержанием сегодняшних муниципальных реформ было непосредственно связано со становлением и развитием нефтегазодобывающего комплекса в форме индустриального освоения северных территорий на уровне мирового масштаба.

В 1963 г. вышло постановление Совета Министров СССР «Об организации подготовительных работ по промышленному освоению открытых нефтяных и газовых месторождений и о дальнейшем развитии геологоразведочных работ в Тюменской области». В 1965 г. было открыто Самотлорское нефтяное месторождение, по разведанным запасам ставшее самым крупным в стране и вошедшее в десятку крупнейших в мире, а также: Березовская группа газовых месторождений, которые давали от 500 тыс. до 1,5 млн кубометров газа в сутки; колоссальное по своим запасам Заполярное газоконденсатное месторождение. В 1966 г. было открыто крупнейшее в мире Уренгойское нефтегазоконденсатное месторождение; в 1967 г. — Надымское и Медвежье газовые месторождения, а в 1969 г. — новый мировой гигант — Ямбургское газоконденсатное месторождение.

Принципиальные особенности современного государственного и местного развития и управления в Тюменской области заключаются в том, что буквально с нуля в 1960-х гг. начался интенсивный процесс освоения нефтяных и газовых богатств на Тюменском Севере, который не только оказал решающее влияние на характер экономического развития всей России, превратив ее в «ресурсную державу», но породил множество экологических, социально-экономических и культурных проблем на местном (региональном) уровне. Одной из наиболее сложных и важных задач того времени стала необходимость обустройства уникальных месторождений, находящихся в труднодоступных, слабозаселенных, а порой совсем безлюдных районах, расположенных преимущественно в зоне тайги и тундры. Данный процесс обустройства был связан с проблемами заброски и монтажа тяжелой техники в экстремальные по кли-

матическим условиям районы Севера, прокладки трубопроводов и инженерных коммуникаций, строительства новых поселков.

Наиболее острой проблемой в организации жизнедеятельности и условий труда значительного количества людей, вовлеченных в процесс “нового индустриального” освоения, стала работа вахтовым методом на месторождениях. Однако осуществление работ одним лишь вахтовым методом не смогло полностью удовлетворить запросы развивающейся стремительными темпами административной и технологической инфраструктуры формирующегося нефтегазодобывающего комплекса. Интенсивный процесс урбанизации Тюменского Севера начался в 1960-х гг., реальным результатом чего стало возникновение за короткий срок специфической системы расселения, состоявшей из городов и рабочих поселков, отвечавших разнообразным задачам осуществлявшегося индустриального освоения.

С начала освоения недр Тюменская область внедряла в порядке эксперимента *поселенческую* модель муниципального управления, после прихода губернатором Сергея Собянина вернулись к *районной* модели; *самоуправление «по Козаку»* (как его называют эксперты) — это уже третья модель муниципального управления в Тюменской области за последние тридцать лет. Тюменский район в свое время единственный в области сохранил *поселенческую модель*, в нем сохранились признаки политической самостоятельности населения [5]. В каждой из этих трех моделей муниципального управления руководители Тюменской области занимали позицию дифференцированного подхода к регионам, основанную на наличных ресурсных составляющих в них, которых вполне хватало не только для нормального функционирования, но и для будущего развития.

Важно отметить, что в последние годы в УрФО в целом система местного самоуправления развивалась крайне неравномерно. При этом выяснилась странная закономерность: чем меньшее число муниципальных образований в относительно крупном регионе, тем богаче и сам этот регион, и его муниципальные образования. Так, если бедная Курганская область имеет 459 муниципалитетов, более богатая по сравнению с ней Челябинская область — 282, то в еще более богатой Свердловской области — 72 муниципалитета, не говоря о самых богатых: в Тюменской — 49, в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО-Югра) — 22, на Ямале — 13 — это данные на 2002-й год [6]. После внедрения новой модели муниципального управления в настоящее время (2009 г.) на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО-Ямал) создано 45 вновь образованных муниципальных образований, в целом же на территории Ямала существуют 58 муниципальных образований: 6 городских округов, 7 муниципальных районов и 45 городских (сельских) поселений [6], тогда как до вступления в силу ФЗ № 131 существовало 13 муниципальных образований. При этом поселенческий уровень самоорганизации на местах отсутствовал. Территориальная организация местного самоуправления в ЯНАО до 2004 г. состояла из территорий муниципальных районов и крупных городов (городов окружного значения), при этом в сельских населенных пунктах в качестве органов местного самоуправления сформированы представители структурных подразделений администраций муниципальных районов и крупных городов. На территории ХМАО образовано 106 муниципальных образований, которым потребовался штат муниципальных служащих

с необходимой профессиональной подготовкой [7]. Необходимо отметить, что в дореформенный период северные округа полностью входили в состав единой Тюменской области. Важно подчеркнуть, что в области достаточно давно существует более серьезная региональная управленческая проблема, чем проблема муниципальной реформы «по Козаку», — это проблема трех регионов, известная как «проблема тюменской «матрешки». Суть ее заключается в том, что бюджетные сверхдоходы округов, в которых сосредоточено 90% запасов российского газа и 60% российской нефти, их автономное административно-управленческое бытие традиционно служили источником конфликтов между элитами региона.

ЯНАО и ХМАО вместе — это 70% российской нефти, 90% газа, 15% национального ВВП, 70% валютных поступлений, 50% наполнения федерального бюджета. Исторически еще с советских времен сложилось так, что органы власти юга Тюменской области не касались вопросов развития ТЭК северных автономий — это оставалось прерогативой администраций автономных округов. Поэтому в Салехарде и Ханты-Мансийске были убеждены: концентрация власти и ресурсов в Тюмени при отсутствии необходимой инфраструктуры и навыков управления может привести к разбалансировке организационной, социальной, производственной систем экономики округов с непредсказуемыми последствиями для всей страны — вплоть до разрыва государственной целостности по Уральскому хребту. Напротив, сохранение же status-quo будет способствовать развитию транспортной инфраструктуры Севера, массивной разработке углеводородных и рудных запасов полуострова Ямал и Приполярного Урала, энергетических мощностей, крупных перерабатывающих производств. Это в конечном счете создаст предпосылки для формирования на экономических (а не административных) принципах нового района — Урало-Западно-Сибирского, который бы в полной мере использовал промышленный потенциал Урала и сырьевые и энергетические возможности Западной Сибири [7]. Таким образом, видно, как производственные системы экономики Тюменского Севера буквально сами создают новые муниципальные идеологии и муниципальные поселения.

В качестве позитивных тенденций отметим, что муниципальная реформа в Тюменской области уже внедрена в полном объеме; проявляются позитивные последствия расширения самостоятельности поселений: их поселений к мобилизации доходов от местных налогов; использование возможностей по реализации приоритетов муниципальной политики в результате перехода от сметного финансирования к бюджетному; привлечение местного сообщества к решению вопросов местного значения.

Источниками лучшей практики в основном являются финансово устойчивые поселения, имеющие экономическую базу, кадровый и организационный потенциал, причем созданные еще до начала муниципальной реформы. Однако доля эффективных поселений мала, а механизмы распространения лучшей практики фактически не работают из-за отсутствия институциональных рамок данного процесса; федеральное законодательство не создает благоприятных условий для реализации лучших практик, и в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения. Все более активную роль в муниципальной реформе играет городская проблематика. В частности, предпринимаются шаги по использованию потенциала кооперации крупного города (Тюмени) с окружающими территориями либо нескольких близлежащих городских территорий (города в ХМАО и ЯНАО).

Все более активно проявляются те проблемы, которые порождены самой муниципальной реформой. К ним можно отнести следующие основные нега-

тивные моменты. На территории области созданы нежизнеспособные поселения, потенциал которых не позволяет обеспечить решение вопросов местного значения. С течением времени эта проблема будет не смягчаться, а наоборот, обостряться. В ходе муниципальной реформы стали действовать факторы, приводящие к экономическим потерям в процессе решения вопросов местного значения, связанным с невозможностью обеспечить экономию в масштабе на уровне поселений и недоучетом транспортного фактора при организации предоставления муниципальных услуг. Единообразное разграничение вопросов местного значения между муниципальным районом и поселением, вне зависимости от плотности населения и характера расселения, неизбежно приводит к подобному результату. Проблема еще более усугубляется в результате массового стремления на уровне поселений копировать те управленческие технологии, которые характерны для гораздо более масштабных объектов управления и применяются на уровне муниципальных районов либо городских округов.

Многие процессы, потребность в которых ощущается в ходе реализации муниципальной реформы, не имеют адекватных правовых механизмов реализации. Это касается изменений в территориальной организации местного самоуправления. В результате не имеющие четкого законодательного оформления процессы осуществляются с нарушениями действующего законодательства, все более важную роль в данной сфере начинает играть «обычное право». В отсутствие местных налогов с бизнеса участие предпринимателей в решении вопросов местного значения на территории осуществляется во многом вне правовых рамок.

Некоторые барьеры на пути более эффективного осуществления муниципальной реформы могут быть преодолены в рамках текущей корректировки существующего законодательства. Обсуждение данных вопросов неоднократно осуществлялось в региональном экспертном сообществе. К ним можно, в частности, отнести: упрощение механизмов самообложения населения; распространение законодательного механизма разграничения муниципального имущества между вновь образованными поселениями и муниципальными районами на существовавшие до начала реформы муниципальные образования; предоставление возможности закрепления за муниципальными образованиями индивидуальных нормативов налоговых отчислений в счет дотаций, фиксированных на среднесрочный период и без ограничения состава налогов; более жесткое регулирование предоставления трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов либо исключение из перечня вопросов местного значения муниципальных районов такого вопроса, как «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.» Аналитический доклад Института современного развития // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.
2. Якушев В. «Местное самоуправление становится реальностью» // <http://www.volgabiz.ru/arh/05/11/22.php>.
3. В Тюменской области начинается новый этап муниципальной реформы // 18 апреля 2008. <http://tyumen.rfn.ru/rnews.html?id=48779>.
4. Сб. «Регионы России. Социально-экономические показатели». М., 2007. С. 143-151. Статистический ежегодник: Стат. сб. в 4-х ч. Ч. 1 (I) / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области. Тюмень, 2008. С. 41. Юг Тюменской области Ч. 1 (I). С. 32, ХМАО Ч. 2 (I) С. 34, ЯНАО Ч. 3 (I) С. 32.
5. Местное самоуправление против регионального самоуправления: 0:0 в пользу власти // Росбалт, 01.08.2005. <http://www.rosbalt.ru/2005/08/01/219871.html>.

6. Мышкин В. С. Правовое регулирование местного самоуправления в субъектах РФ: На примере Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Чиновник. 2007. № 1 // <http://law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=7&magNum=1&magYear=2007&articleID=1264460>.

7. См.: Ивкин С., Задорожный А. Каждой матрешке по поварешке // «Эксперт-Урал» № 25 (152). 2004. 5 июля.

**Зинаида Тихоновна ГОЛЕНКОВА** —  
профессор кафедры социологии,  
доктор философских наук  
[golenko@isras.ru](mailto:golenko@isras.ru);

**Александр Евгеньевич ЕРЕМЕЕВ** —  
ассистент кафедры социологии -  
[eremeev\\_ae@mail.ru](mailto:eremeev_ae@mail.ru)

Российский университет дружбы народов  
(г. Москва)

УДК 911(4/5)

---

## **ЕВРАЗИЙСТВО КАК ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ ИДЕОЛОГИЯ**

### **EURASIANISM AS GEOGRAPHICAL IDEOLOGY**

**АННОТАЦИЯ.** В условиях современной российской действительности возобновился интерес к идейному наследию евразийцев. В данной статье автор рассматривает географическую составляющую евразийской доктрины, апеллируя к основателям данного идейно-политического течения.

**SUMMARY.** Under the circumstances of the contemporary Russian reality there is a growing interest to Eurasian ideological heritage. The author touches upon a geographical component of Eurasian doctrine, making reference to its conceptual and political founders.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Евразийство, идеология, география.

**KEY WORDS.** Eurasianism, ideology, geography.

Начиная с XIX в., большинство русских интеллигентов, философов, писателей размышляли о трудностях во взаимоотношениях России и Европы и о глубинных, но неоднозначных связях России с Азией и Востоком. Учение евразийцев является уникальным направлением в русской мысли, определявшимся тем, что оно предлагало новый вариант идеи русской самобытности, пересматривая привычные критерии в определении этого понятия. Впервые выносятся на обсуждение понятие «русской непохожести», которое обычно ограничивалось неприятием Запада.

Россия в изгнании осуществила довольно плодотворное соединение русского наследия начала XX в. с идеологическими течениями, которые будоражили Запад. Русская эмиграция была эмиграцией политической, но в ней абсолютно отсутствовало единство, а существовали многообразные течения, мнения. Деятельность эмиграции выражалась главным образом в словах, она породила разнообразные периодические издания и бурную политическую жизнь. Размышления сосредотачивались на прошлом России, на ее отношении к религии. В 1920-е гг. обсуждались причины революционных событий, интерпретировались их последствия, и эти проблемы живо интересовали евразийцев. В теоретическом плане евразийство продолжало научную традицию дореволюционной России — молодые евразийцы, блестящие интеллектуалы, демонстрировали высокий уровень университетского образования. В идеологическом плане евразийство доводило до конца идею особой миссии эмиграции,