

Уважаемый читатель!

Научная проблематика, представленная в данном номере журнала, – это одно из направлений предметного поля **Лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления** Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Ростов-на-Дону).

Каждый человек является жителем своего родного села или города, и всем нам безразлична судьба своей малой Родины. Именно поэтому сегодня с развитием местного самоуправления в условиях современных реформ и политических процессов в стране связаны большие надежды на возрождение России.

Сейчас как никогда важно оперативно, профессионально и компетентно обеспечить функционирование органов местного самоуправления.

Приоритетное значение в современных условиях приобретают не только научные разработки, но и проверенный на практике опыт, накопленный более чем за 20-летний период развития местного самоуправления в новых условиях становления российского государства.

В Институте управления РАНХиГС реализуется Проект по проблемам эффективности местного самоуправления. В рамках подготовки научно-практической конференции с международным участием в январе-марте 2015 г. проведены панельные социологические исследования (опрос экспертов) в 23 регионах России. В экспертном опросе приняли участие около полутора тысяч респондентов из числа муниципальных и государственных служащих, руководителей госпредприятий и учреждений социальной сферы, научно-педагогических работников, работников представительных органов, депутатов, муниципальных СМИ. Для проведения таких широкомасштабных исследований были привлечены учёные из ведущих ВУЗов Москвы, Санкт-Петербурга, Казани, Краснодара, Пятигорска, Астрахани, Саратова, Челябинска, Омска, Сыктывкара, Уфы, Кургана и других регионов.

Результаты настоящего исследования, а также отобранные Лабораторией материалы, поступившие из регионов России, позволяют не только увидеть, но и оценить состояние проблем, тенденции и изменения, которые затрудняют инновации в развитии местного самоуправления и муниципального управления в современной России, и указать пути их своевременного решения.

Материалы журнала могут быть использованы в реальной практике модернизации современной российской системы местного самоуправления, помогут приблизить власть к населению для эффективного решения вопросов местного значения.

*доктор политических наук, профессор Понеделков А.В.,  
доктор юридических наук, профессор Воронцов С.А.*

## АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

УДК 323

### НАУЧНЫЙ СТАТУС МАФИОЛОГИИ

© 2015 г. А.С. Капто

Институт социально-политических исследований Российской академии наук  
119333, Москва, ул. Фотиевой, д.6

The Institute of Socio-Political Research of  
the Russian Academy of Science  
6, Fotievoy str., Moscow, 119333

Публикация посвящена мафиологии – новой комплексной междисциплинарной науке, представляющей собой теорию и практику борьбы с организованной преступностью. Становление мафиологии происходит на основе интеграции различных научных дисциплин: криминологии, криминалистики, международного права, уголовного права, уголовно-процессуального права, уголовно-исполнительного права, оперативно-розыскной деятельности, гражданского права, интеграции политологии, социологии, информатики, психологии, экономики, новейших достижений технических наук. Дальнейшее развитие мафиологии предполагает, наряду с междисциплинарной интеграцией, объединение целого научного сообщества, органов власти и гражданского общества.

**Ключевые слова:** мафия; организованная преступность; нелегальная организация; коррупция; правовой механизм; антикоррупционный механизм.

*The article studies mafiology which is a new complex interdisciplinary science presenting both the theory and practice of the fight against organized crime. The formation of mafiology is based on the integration of different scientific disciplines: criminology, forensic science, international law, criminal law, criminal procedure law, criminal-executive law, search activities, civil law, the integration of politology, sociology, information science, psychology, economics, technical novelties. The further mafiology development presupposes both interdisciplinary integration and the consolidation of scientific community, authorities and civil society.*

**Keywords:** mafia, organized crime, illegal organization, corruption, legal mechanism, anticorruption mechanism.

Местное самоуправление призвано повышать свою эффективность, наряду с другими первоочередными задачами, и в борьбе с организованной преступностью, от которой, к сожалению, не удалось избавиться нашему трансформирующемуся обществу. Опыт многократно убеждал, что самые мудрые советы, спущенные сверху, самые правильные законы, принятые законодательной властью, «провисают» в воздухе, если не обеспечивается гармонизация борьбы с организованной преступностью на макро- и микроуровне. Поэтому вопрос может стоять только так: организованную преступность можно победить только организованным, а в ряде случаев сверхорганизованном противодействием этому злу всех звеньев государства и гражданского общества.

Разумеется, в этом процессе исключительно большую роль призвана сыграть наука, задача которой – дать точный анализ этого явления, скрыть его политические, экономические и социальные причины, определить максимально точные прогнозы в этой сфере и подготовить наиболее приемлемые и научно обоснованные рекомендации по преодолению и недопущению этих негативных деформаций на уровне государства, общества, личности. В этом контексте для всех субъектов местного самоуправления особую значимость приобретает такая заявившая право на существование новая отрасль научного знания как мафиология.

Мафиология – формирующаяся самостоятельная комплексная междисциплинарная наука, основной целью которой является теория и практика борьбы с организованной преступностью. Понятие «мафия» употребляется в узком смысле (название тайной террористической организации, возникшей на о. Сицилия в конце XVIII – начале XIX в.) и в

широком смысле – символ активной террористической деятельности в различных странах, организованная преступность; в политике означает незаконное, преступное воздействие нелегальных организационных групп (структур) на лиц, государственные и общественные учреждения и организации с целью достижения его инициаторами поставленных ими экономических, политических или кадровых результатов. Применительно к мафиологии понятие «мафия» в расширительном универсальном значении и фактически адекватно понятию «организованная преступность».

Зарождение мафиологии на основе интеграции различных научных дисциплин, необходимость подготовки кадров специалистов-мафиологов, обладающих универсальными правовыми, социально-экономическими и техническими познаниями, продиктованы необходимостью борьбы с получившей в XXI веке беспрецедентные масштабы организованной преступностью на глобальном и национальном уровнях. Известный российский исследователь и общественный деятель В.С. Овчинский в качестве обязательных элементов концепции мафиологии выделяет такие отрасли знаний: а) криминология, характеризующая лиц-членов организованных преступных групп и преступных сообществ и изучающая причины организованной преступности, механизмы организованного преступного поведения, меры предупреждения организованной преступности и т.д.; б) криминалистика, изучающая криминалистически значимые особенности организованной преступной деятельности, тактику и методику расследования преступлений, совершенных организованными преступными группами, преступными сообществами и т.д.; в) международное право, позволяющее определить в международно-правовых документах понятие, структуру, типы организованной преступности, коррупции, отмывания преступных доходов, определить международные причины, формы, механизмы сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной преступностью; г) уголовное право, предметом которого является изучение общественной опасности организованной преступности, значение института соучастия для определения форм организованной преступной деятельности, самостоятельные виды преступлений, относимых к организованной преступности, организованные формы преступной деятельности как обстоятельства, отягощающие наказание и т.д.; д) уголовно-процессуальное право, изучающее особенности уголовно-процессуальных действий при расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных организованными преступными группами и преступными сообществами; е) уголовно-исполнительное право, основная задача которого – исследование особенностей организации исполнения наказания в отношении лиц-участников организованных преступных групп и преступных сообществ; ж) оперативно-розыскная деятельность с использованием гласных и негласных оперативно-розыскных мероприятий, использованием специальных оперативно-технических средств, создание информационно-поисковых систем оперативно-розыскного назначения, создание и применение оперативно-справочных учетов; з) гражданское право, позволяющее определять ответственность юридических лиц, причастных к организованной преступной деятельности, злоупотребления гражданским правом в организованной преступной деятельности, защиту прав собственности и других вещных прав от посягательств преступных групп и преступных сообществ; и) экономика, определяющая понятие и характеристику «теневой» экономики, противодействие расширению финансовой и экономической базы организованной преступности; к) интеграция политологии, социологии, информатики, психологии (общей, индивидуальной, социальной), новейших достижений технических наук.

В становлении мафиологии как научной дисциплины, разработки ее теоретических и методологических основ, формирование понятийного аппарата и выработке конкретных практических мер по борьбе с организованной преступностью особую роль сыграло на политической конференции высокого уровня 15.12.2000г. в Палерно (Италия) «Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности» (ее ратифицировали 158 государств, Россия сделала это в 2006г.), а также «Протокол против незаконного ввоза эмигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности».

27 января 1999г. в Страсбурге (Франция) Россия подписала Конвенцию Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию».

Важнейшими документами России после ратификации конвенции стали федеральные законы «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции», утвержденные в апреле 2010г. указом президента Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции, предусматривающие принятие новых законодательных актов. Особое значение имеет федеральный закон от 21 ноября 2011г., который ввел нормы об увольнении должностных лиц в связи с утратой доверия, распространил антикоррупционные требования на все государственные и муниципальные должности, обязал банки и иные кредитные организации предоставлять сведения о доходах и обязательствах имущественного характера чиновников. В России в соответствии со Статьей 20 Конвенции ООН против коррупции о незаконном обогащении складывается практика, основанная на требованиях федерального закона от 7 августа 2001 года №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В этом контексте совершенствуются различные варианты форм декларирования не только доходов, но и расходов (в США, Великобритании, Бельгии, Италии, Финляндии, Канаде, Австралии, Китае и других странах декларирование закрепляется на законодательном и подзаконном уровнях актами о парламенте, государственной службе, налогах, финансовом контроле, кодексами поведения для различных категорий лиц, законодательством о борьбе с коррупцией). Возникла необходимость уточнить определение объектов декларирования, определение субъектов декларирования сведений о расходах, обеспечения контроля за предоставлением сведений о расходах при возможном привлечении налоговых органов, органов финансового мониторинга, счетной палаты.

Введение института уголовной ответственности юридических лиц, предусмотренного Статьей 26 Конвенции ООН против коррупции, выдвинуло задачу преодоления противоречий по данному вопросу с действующими требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринами; возникла необходимость уточнения вопроса об определении физических лиц, чьи действия будут обуславливать причастность юридических лиц к коррупционному преступлению при обязательном учете того, чтобы применение таких норм не наносило ущерба для держателей акций, владельцев долей, не совершивших преступлений.

Совершенствуются системы государственных закупок, которые, как этого требует статья 9 конвенции, должны основываться на принципах прозрачности, конкуренции, объективности принятых решений, в том числе и с точки зрения предупреждения коррупции.

Важным шагом в этом деле стало введение в 2005г. новой системы открытых аукционов в соответствии с Федеральным законом «О разрешении заказов на поставки товаров, выполненных работ, оказанных услуг для государственных и муниципальных служб, а также подготовка в 2011г. законопроекта «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». На усовершенствование административных процедур, в том числе в сфере оказания публичных услуг, направлен принятый 27 июля 2010г. в соответствии со Статьями 9 и 10 конвенции федеральный закон №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (Статьи 8 и 9), в котором внесена ясность в этот вопрос и установлено, что государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе. В мае 2011г. правительство Российской Федерации утвердило Правила определения размера платы за оказание услуг, которые необходимы и обязательны для предоставления федеральными органами исполнительной власти. Международный опыт противодействия коррупции в частном секторе показал, что ощутимых результатов в этой сфере можно добиться если, с одной стороны, в уголовные кодексы включены нормы, устанавливающие ответственность за коррупцию в частном секторе (США, Германия, Дания, Франция и др.), а с другой – если применяется комплексный подход к противодействию коррупции в частном секторе, предполагающий тесное взаимодействие государства, общества, бизнес-структур и граждан в процессе применения соответствующих правовых норм, подкрепленных системой политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и других мер. Дальнейшее успешное наращивание теоретического, методологического и организационно-прикладного потенциала мафиологии возможно: при при-

ращивании новых знаний на основе междисциплинарной интеграции; объединении в борьбе с коррупцией усилий научного сообщества, органов власти, гражданского общества; при гармоничном сочетании международно-правовых и национально-правовых механизмов борьбы с коррупцией; повышения качества нормативных актов и эффективности правоприменительной практики; создания комплексных антикоррупционных механизмов, распространяющих свое действие на публичную и частную сферы.

Огромными возможностями в борьбе с организованной преступностью обладает общественное мнение, которое на уровне местного самоуправления характеризуется такими качествами, как наибольшая «открытость» общественных отношений, широкая гласность, позволяющая сформировать нетерпимое отношение к разного рода преступлениям, общественный контроль в институционализированных и неформальных ячейках общества. Т.е. речь идет о комплексном системном подходе, базирующемся на достижениях общественных наук по этой проблематике.

## ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 378.1

### КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К ПОДГОТОВКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ НА ФАКУЛЬТЕТЕ ПОЛИТОЛОГИИ ЮЖНО-РОССИЙСКОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛА РАНХиГС

© 2015 г. Т.П. Черкасова

Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002

В статье представлен компетентностный подход, реализуемый факультетом политологии Южно-Российским институтом управления – филиалом РАНХиГС в подготовке муниципальных служащих для региональной экономики. Его основными принципами являются: ориентированность на формирование управленческих, командных и коммуникативных компетенций; непрерывность образования; индивидуализация содержания программ обучения; модульность учебного процесса; приоритетность интерактивных образовательных технологий. Предложенная компетентностно-ориентированная модель профессиональной подготовки муниципальных служащих отвечает направлениям модернизации государственной кадровой политики РФ по формированию квалифицированного кадрового состава муниципальной службы, обеспечивающей эффективность местного самоуправления.

**Ключевые слова:** компетентностный подход, обучение муниципальных служащих, управление образованием, непрерывное профессиональное образование.

*The article presents the competence approach realized in municipal employees training by the faculty of political science of South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Its key principles are the following: orientation on the development of managerial, team and communicational competences; the individualizing of education programs; module educational process; priority of interactive educational technologies. The given competence-oriented pattern of vocational education of municipal employees corresponds to the directions of modernization of the state personnel policy of the Russian Federation on the formation of qualified personnel for municipal service which provide the efficiency of local self-government.*

**Keywords:** competence approach, municipal employee's education, education management, continuous vocational education.

Современный геополитический кризис в Европе и вторая волна мирового финансово-экономического кризиса, затронувшие Россию и проявившиеся в политической и экономической блокаде и многочисленных антироссийских санкциях, заставляют в очередной раз пересмотреть требования к профессионализму государственных и муниципальных служащих, оценить их способности по выработке эффективной государственной политики, в том числе умению вести диалог с зарубежными партнерами, правильно позиционировать свои интересы и договариваться. Потребность в профессионалах высокой квалификации на государственной службе обуславливает необходимость трансформации методологических подходов к подготовке государственных и муниципальных служащих.

В свою очередь, желание России строить партнерские отношения с Евросоюзом и интегрироваться на равноправных основах в отдельных отраслях и сферах деятельности предопределяют формирование зрелого гражданского общества и как следствие формирование культурных традиций последнего, проявляющихся в развитом местном самоуправлении. В системе российской государственности муниципальная служба была закреплена нормативно и начала развиваться с 1998 г. В этот же период в России появляется особая группа специалистов-профессионалов – муниципальные служащие. Основной целью органов местного самоуправления является обеспечение интересов жителей муниципальных образований (рост уровня и качества их жизни) и эффективная организация предоставления им муниципальных услуг. Это накладывает на органы местного самоуправления задачи по разработке муниципальной политики развития территорий, реализации эффективного маркетинга территорий, с целью повышения их инвестиционной привлекательности и создания новых производств, расширяющих возможности трудоустройства граждан. Особенно актуальны данные задачи для муниципальных образований Юга России, которые являются приграничными с территорией Украины.

Сегодня практически единственным учебным заведением высшего образования с разветвленной филиальной сетью, имеющей образовательные центры в виде институтов управления во всех федеральных округах и современную учебно-инновационную инфраструктуру и учебно-методическое сопровождение, является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Для РАНХиГС характерно наличие единых высоких методических стандартов подготовки государственных служащих. При этом если головной вуз концентрируется на подготовке государственных служащих для федерального уровня власти, то региональные институты управления ориентированы на подготовку государственных служащих регионального уровня и муниципальных служащих. При этом организационное и учебно-методическое единство образовательной системы РАНХиГС обеспечивает подготовку государственных и муниципальных служащих, обладающих единой идеологией, с одинаковым восприятием действительности и пониманием интересов страны и инструментария их достижения, высоким профессионализмом, выражающемся в уровне необходимых знаний, умений и навыков.

Другой отличительной чертой подготовки государственных и муниципальных служащих в РАНХиГС является реализация концепции непрерывного образования, воплощенная, в том числе, в наличии нескольких уровней образования: первого высшего (в форме бакалавриата и магистратуры); профессиональной переподготовки для тех специалистов, которые не имеют базового управленческого образования, и повышения квалификации, ориентированного на систематическое обновление знаний государственных и муниципальных служащих относительно изменений законодательства, последних тенденций экономического и социально-политического развития страны и ее регионов и т.д.

Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС, в первую очередь, занимается подготовкой государственных и муниципальных служащих на четырех факультетах: управления (по профилю государственное и муниципальное управление), политологии (по профилю политическое управление), экономики (по профилям мировая экономика, налоги и налогообложение), юридическом (по профилям: государственно-правовой; гражданско-правовой; уголовно-правовой).

Факультет политологии ориентирован в одинаковой мере на подготовку как государственных служащих для Юга России, так и муниципальных служащих. В отличие от других образовательных программ института, политологическая подготовка ориентирована на формирование навыков принятия политических решений, стратегического планирования, на умение управлять коммуникативной средой и имиджем организации и территорий. Выпускники факультета политологии готовятся к работе в качестве политических аналитиков, экспертов, советников-консультантов для органов государственной власти, политических партий, консалтинговых агентств, институтов и центров политических исследований.

С 2014 г. в связи с переходом на новый стандарт (ФГОС 3+), факультет политологии усилил компетентностную составляющую в образовательном процессе. Компетентностный подход как концептуальная основа для модернизации профессиональной подготовки муниципальных служащих на факультете базируется на совокупности следующих принципов:

- учет профессиональных компетенций, необходимых современным муниципальным служащим при разработке программ дисциплин профессионального блока и программ по выбору студентов;
- индивидуализация содержания программ в контексте индивидуальных компетентностных дефицитов студентов благодаря использованию модульного подхода к формированию архитектуры образовательной программы;
- осуществление перехода от оценки знаний к оценке степени освоения компетенций в ходе диагностирования результативности образовательной программы;
- приоритетность интерактивных образовательных технологий в учебном процессе.

Эти принципы реализуются благодаря следующим направлениям деятельности профессорско-преподавательского состава факультета:

- использование развитой образовательной инфраструктуры института при реализации основной образовательной программы: полигонов МФЦ, Государственных и муниципальных закупок, центра оценки личностно-профессионального развития управленческих кадров;
- привлечение потенциальных работодателей (представителей Правительства Ростовской области, Совета муниципальных образований Ростовской области и др.) к разработке основной образовательной программы и ее реализации, а также в ходе процедуры государственной итоговой аттестации.
- внедрение научных разработок профессорско-преподавательского состава факультета политологии, полученных в результате участия в многочисленных грантах, международных научно-исследовательских работах, при подготовке кадров высшей квалификации (аспирантов и докторантов), в образовательном процессе подготовки бакалавров, магистров, в ходе профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Основной научный потенциал факультета составляют 13 докторов наук (профессоров) и 17 кандидатов наук (доцентов). На факультете сформированы научная элитологическая школа и институциональная школа оценки эффективности государственной службы, в рамках которых совместными усилиями Заслуженного деятеля науки РФ, профессора Понделкова А.В., Заслуженного деятеля науки РФ, профессора Старостина А.М. и профессора Зинченко С.А. совместно с их учениками - молодыми учеными, докторантами, аспирантами и студентами проводятся исследования по заказам политических партий, органов власти регионального и муниципального уровней, а также международных организаций. Реализуемые проектно-ориентированные научные исследования направлены на развитие у студентов таких компетенций, как: анализ и диагностика ситуации; проведение исследований и презентация результатов научной деятельности; планирование, организация, реализация политических проектов.

Тесные, многолетние партнерские отношения факультета политологии с Советом муниципальных образований Ростовской области обуславливают постоянный поиск и внедрение в образовательные процессы новых методик и технологий развития компетенций, необходимых для современного муниципального служащего.

Организационно реализация компетентностно-ориентированной модели образования на факультете базируется на трех этапах: установочно-рефлексивном; обучающе-развивающем; итогово-рефлексивном.

При этом основной блок компетенций на факультете политологии, учитывающий его специфику, ориентирован на эффективные двусторонние коммуникации на русском и иностранном языках как с представителями органов власти, так и с отечественными и зарубежными партнерами.



Налаженные контакты с ключевыми министерствами, ведомствами и муниципальными образованиями региона по организации практик формируют карьерную перспективу выпускников. В частности заключены договора на прохождение практики с Правительством Ростовской области (Министерство внутренней и информационной политики, Министерство ЖКХ и др.), Законодательным Собранием Ростовской области, Областной избирательной комиссией Ростовской области, Федерацией независимых профсоюзов Ростовской области, дипломатическими представительствами иностранных государств на территории г. Ростова-на-Дону, Советом муниципальных образований Ростовской области; Администрацией г. Ростова-на-Дону и администрациями отдельных муниципальных образований Ростовской области.

Одним из направлений образовательной деятельности, направленным на закрепление блока профессиональных компетенций, является участие студентов факультета в проводимых общественно-политических мероприятиях федерального, регионального и местного уровней. Студенты факультета активно участвуют в работе политических клубов, в работе молодежных парламентов и других органов управления.

В целом, реализация основных образовательных программ на факультете политологии на базе компетентно-ориентированной модели позволяет готовить высококвалифицированных специалистов для муниципальной службы, грамотных политиков, профессионально разбирающихся в современных политических и экономических процессах, умеющих принимать эффективные стратегические управленческие решения и вести диалог с представителями гражданского общества.

## ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 352

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОИСКИ В НАУКЕ И В ПРАКТИКЕ

© 2015 г. А.В. Понеделков, А.М. Старостин, В.П. Ляхов

Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002

*В статье анализируются проблемы поисков оптимальной для современной России модели местного самоуправления. Обозначены социологические маркеры, выявленные авторами в результате панельных исследований среди экспертов и населения по вопросам повышения эффективности местного самоуправления и муниципального управления.*

**Ключевые слова:** модель местного самоуправления, иерархия, полиархия, централизация, децентрализация, субсидиарность, панельные социологические исследования, профессионализм служащих, эффективность управления.

*The article analyses the issues of searching for the optimal pattern of local self-government for modern Russia; highlights sociological markers which have been found by the authors within panel studies carried out among the specialists and population concerning the increase in efficiency of local self-government and municipal government.*

**Keywords:** local self-government pattern, hierarchy, polyarchy, centralization, decentralization, subsidiarity, panel sociological studies, officials' professionalism.

Проблема поиска оптимальной модели (моделей) местного самоуправления для современного российского общества по сей день остается весьма актуальной как в сфере научно-аналитической, так и в практической. Прежде всего речь необходимо вести о соотношении властно-управленческих и гражданско-самоуправленческих начал в системе местного самоуправления. Но поскольку эта проблема не решена применительно ко всей системе российской власти и здесь продолжает доминировать принцип иерархии и централизации в противоположность принципу полиархии и субсидиарности, то и местное самоуправление оказывается в кильватере этих общих подходов. Поэтому сколько бы мы не ссылались на Европейскую хартию местного самоуправления и многообразный зарубежный, да и собственный исторический опыт, весь потенциал этого опыта оказывается для нас по преимуществу в сфере должного. Перевод самоуправленческого дискурса в плоскость сущего во многом зависит от понимания запросов, мотивов, ценностей местных сообществ, к изучению которых авторы законопроектов и законодатели зачастую даже не обращаются.

Применительно к поставленным проблемам научно-практические группы нашей академии (СКАГС, ЮРИУ РАНХиГС) неоднократно высказывались на организуемых на нашей базе международных конференциях (например: «Эффективность самоуправления муниципальных образований городских поселений (опыт России и Германии)». Ростов н/Д., 2011; «Местное самоуправление в России и Германии: история и современность». Ростов н/Д., 2010) и на других форумах, опираясь на солидную эмпирическую базу. За последние 15 лет реализовано более 10 социологических проектов, касающихся проблем местного самоуправления, включая и панельные исследования [1].

Обратимся к этим материалам и прежде всего к исследованиям последних 3-4 лет. Множество проблем, которыми характеризуется современная система местного самоуправления в России, в немалой степени являются производными от многовекторных движений, задаваемых системой российского законодательства как на уровне законодательства, так и в процессе реализации принятых к исполнению законопроектов.

Достаточно привести пример с организационными сложностями, сопровождавшими внедрение ныне действующего Федерального закона № ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в ходе которого было внесено 296 поправок в данный закон [2, с. 48], что свидетельствует о его первоначальном несовершенстве, а также о необходимости глубокого отслеживания процесса реализации данного закона с выявлением его недостатков и их своевременного устранения в рамках дальнейшего совершенствования правового пространства местного самоуправления в России.

Кроме того, стоит также отметить имеющиеся разногласия среди исследователей относительно самой природы и сущности местного самоуправления, которое в одних случаях рассматривается как институт гражданского общества, функционирующий в интересах социальной стабильности и роста качества жизни населения [3, с. 5], а в других – как институт публичной власти, хотя и специфический, но ни в коем случае не отождествленный с институтом гражданского общества [4, с. 82], так как последний основан на добровольном объединении граждан, в то время как местное самоуправление, согласно Конституции РФ, является обязательно создаваемым для решения вопросов местного самоуправления институтом.

Опережая критический анализ нашей проблематики, следует все же указать на некоторые достижения в области развития местного самоуправления в России, к которым, бесспорно, относится принятие и внедрение Федерального закона о местном самоуправлении как «значительного шага вперед в области конституционного и государственного строительства» [5, с. 65], с которым связаны новые универсальные принципы территориальной организации местного самоуправления, направленные на расширение форм прямой демократии на местах.

Однако подобный оптимизм в отношении развития местного самоуправления в России сочетается со столь же глубоким пессимизмом, если мы обратимся к практике реализации этого законопроекта, в ходе которой были выявлены недостатки политического, экономического и социокультурного характера. Л.И. Газизова, например, склонна утверждать, что «в целом современное законодательство в сфере местного самоуправления отражает скорее категорию долженствования, нежели реально сложившуюся практику функционирования» [2, с. 48]. Очевидно, относительно оценки эффективности реформирования системы местного самоуправления в России между исследователями также не сформировалось единодушие.

Коснемся одной из самых важных причин, препятствующих созданию эффективной организации местного самоуправления на основе активного взаимодействия субъектов местного самоуправления и, прежде всего, непосредственного участия населения в разработке и принятии управленческих решений в области вопросов местного значения. Эта причина, на наш взгляд, кроется в *ментальных установках российского населения, связанных с отношением к органам местного самоуправления как к органам государственной власти низового уровня, т.е. местной власти, что во многом противоречит самой сущности местного самоуправления и его идеологии.*

Примечательно, как отмечает К.Д. Шуба, что такого рода отношение к местному самоуправлению свойственно и обычным гражданам, и самим муниципалам, и в значительной мере представителям региональной государственной власти [5, с. 66].

Результаты опроса, проведенного Северо-Кавказской академией государственной службы среди жителей Ростовской области в 2010 г. (было опрошено 710 чел.), не противоречат этой позиции: при ответе на вопрос «На Ваш взгляд, что понимается под местным самоуправлением?» 45,1 % опрошенных ответили: «официальная государственная власть на низовом местном уровне», 21,4% – «система органов, подчиняющихся должностным лицам местного самоуправления» и примерно столько же – 21,7 % – «форма самоорганизации граждан» [6, с. 8].

Как видим, только каждый пятый из опрошенных в данном исследовании понимает самоуправление как самоорганизацию, что и продуцирует отношение к местному самоуправлению со стороны населения и низкую степень участия в нем.

Необходимо заметить, что по данному вопросу отмечается стагнация общественного мнения, поскольку по оценкам специалистов, с 1990-х гг. восприятие местного самоуправления властью и населением практически не изменилось, и на современном этапе на разных уровнях власти отсутствует четкое понимание сущности идеи местного самоуправления, и, как правило, термин «местное самоуправление» отождествляется с властью на местах [5, с. 66; 7, с. 80].

В настоящее время форма участия граждан в местном самоуправлении носит преимущественно формальный характер и ограничивается участием населения в муниципальных выборах, публичных слушаниях, причем значительная часть населения отказывается и в этой самой простой форме участия в самоуправлении, не видя в ней смысла. Именно этот фактор – слабая гражданская активность в реализации местного самоуправления – выступает причиной того, что местное самоуправление в современной России, по словам специалистов, еще не обрело в полной мере своего главного субъекта – сообщества граждан, проживающих на конкретной территории [8, с. 5].

Однако, если опираться на результаты уже упоминавшегося исследования в Ростовской области, достаточно большое количество из числа опрошенных – 41,7 % считает себя полноправным участником местного самоуправления при 22 % сомневающихся и 18,2 % считающих, что не участвуют в местном самоуправлении [6, с. 9]. В целом же исследователи оценивают уровень участия российских граждан в местном самоуправлении как крайне низкий [9].

Низкая эффективность деятельности органов местного самоуправления, позволяющая ученым считать, что в значительной части российских регионов местное самоуправление остается нередко чистой формальностью [5, с. 66], определяется рядом причин, среди которых прежде всего сами муниципальные служащие выделяют в качестве важнейших: кадровое обеспечение органов муниципального управления, систему их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, подбора, расстановки, аттестации и рационального использования потенциала муниципальных служащих; недостаточное финансовое обеспечение местных бюджетов и повсеместная финансовая зависимость самоуправления от региональной власти, что не позволяет в полной мере реализовывать свои полномочия в области решения проблем и вопросов местного значения.

Особенно остро проблема кадров, а именно кадрового дефицита, стоит перед сельскими поселениями, которые испытывают явную нехватку в подготовленных специалистах в области муниципального управления.

Правда в большей мере эти недостатки фиксируются исследователями и, отчасти, населением. Сами муниципальные служащие, фиксируя эту проблему, не столь критичны. Тем не менее, в данных нашего последнего исследования (январь – февраль 2015 г.) эксперты из числа муниципальных служащих и руководителей, а также муниципальных депутатов оценили современный уровень профессионализма муниципальных кадров как вполне достаточный лишь в 27,7 % случаев.

В числе факторов, которые препятствуют аккумуляции профессионального потенциала, эксперты в 30 % случаев отмечают низкую оплату труда, 21 % – текучесть кадров. Но к этому 15 % добавляют еще и фактор отсутствия карьерного роста. Факторы мотивации, отсутствие должного образовательного сопровождения по значимости в глазах экспертов значительно уступают вышеназванным.

Тем не менее, любопытен срез, касающийся оценки профиля знаний, наиболее необходимых для профессиональной деятельности муниципальных служащих (см. табл. 1).

Таблица 1

Каких знаний, на Ваш взгляд, не хватает муниципальным служащим для исполнения своих обязанностей?

1. Юридических	22,6 %
2. По теории и практике государственного и муниципального управления	12 %
3. По искусству делового общения	11,6 %
4. Психологических	11,2 %
5. По работе с гражданами и использованием информационных технологий	9,1 %

Предложенный перечень видов знаний был весьма обширен, но наиболее высоко-ранговая «пятерка» представлена выше.

Интересен и выбор наиболее эффективных форм повышения квалификации (см. табл. 2).

Таблица 2

Какие из перечисленных ниже форм повышения квалификации, на Ваш взгляд, наиболее продуктивны? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1. Переподготовка в вузе	9,1 %
2. Обучение на курсах повышения квалификации с отрывом от работы	23,4 %
3. Обучение в специализированных учебно-научных центрах	22,3 %
4. Обучение на курсах повышения квалификации без отрыва от производства	9,3 %
5. Стажировка за рубежом	5,6 %
6. Обучение по месту работы	15,6 %
7. Самообразование	14,3 %
8. Затрудняюсь ответить	0,4 %

Как видим, приоритетное значение имеют краткосрочные формы образования, включающие экспертные и научно выверенные подходы. В вопросник не закладывались на выбор дистантные методы. Но, думается, значимость и потребность в них быстро растет. Так, в ответах на вопрос об источниках информации, на которые опираются муниципальные служащие в изучении, например, опыта борьбы с коррупцией, на ведущем месте с большим отрывом – Интернет. Телевидение, газеты, журналы, специальная литература, опыт личного общения намного уступают ему по востребованности.

Если обращать внимание не только на проблемы, решение которых может решаться с опорой на внутренние ресурсы (профессиональные, кадровые, образовательные и др.), но и в большей мере внешние, то в качестве крупной проблемы, которую сами муниципальные служащие выносят, как правило, на первое место, следует отнести вопрос о наполняемости местных бюджетов и дефиците экономических ресурсов. По данным исследователей, на сегодняшний день лишь 20 % местных бюджетов обеспечены доходами с собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований; остальные 80 % – это средства вышестоящих бюджетов, выдаваемые в виде трансфертов, дотаций или субвенций [5, с. 66]. Так, в ходе опроса глав городских и сельских поселений Нижегородской области было выявлено, что в наибольшей степени препятствует исполнению органами местного самоуправления своих полномочий в полном объеме недостаточное финансовое обеспечение местных бюджетов (так ответили 86,7 % опрошенных) [10, с. 40]. Об этом свидетельствуют и данные наших опросов на протяжении уже более 10 лет.

Дотационность подавляющего большинства муниципалитетов, экономическая беспомощность поселений, часто выступающих в роли «просителей» (особенно это касается сельских поселений), отрицательно сказывается на эффективности местного самоуправления и качестве муниципальных услуг, лишая муниципальных служащих мотивации к экономическому развитию подведомственной территории и повышению собственной профессиональной компетентности, а население – мотивации к активному участию в

решении вопросов местного значения и защите собственных интересов на уровне гражданской самоорганизации.

Безусловно, череда проблем, решение которых представляется важнейшим направлением на пути совершенствования местного самоуправления в России, не ограничена вопросами повышения экономической и финансовой эффективности, т.е. экономической независимости муниципальных образований и в целом системы муниципального самоуправления, но и тесным образом связана с кадровой политикой в органах местного самоуправления. К первостепенным проблемам в этой области следует отнести и вопросы создания условий для овладения и использования современных методов работы в рамках подготовки муниципальных служащих нового поколения, осознающих истинное предназначение и смысл своей профессиональной деятельности, содержание требований к ней и смысл происходящих перемен и реформ в системе местного самоуправления.

#### **Литература**

1. Понеделков А.В., Старостин А.М., Лысенко В.Д. и др. Государственное и муниципальное управление в мнениях и оценках населения. Кол. монография. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010.
2. Газизова Л.И. Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // *Власть*. 2010. № 9.
3. Муниципальная реформа в России: От переходного периода к полномасштабной реализации / Отв. ред. Е.М. Бухвальд. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
4. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М.: КНОРУС, 2009.
5. Шуба К.Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // *Власть*. 2010. № 8.
6. Местное самоуправление в мнениях и оценках // Информационно-аналитические материалы международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)». Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2010.
7. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Изменились ли проблемы местного самоуправления на последние 10 лет? // *Социологические исследования*. 2006. № 8.
8. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований. Июнь-декабрь 2008 г. / под общей ред. И.Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2009.
9. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // *Власть*. 2010. № 8.
10. Маленькая М.А. Особенности осуществления реформ в муниципальном управлении // *Власть*. 2010. № 7.

УДК 352

## **СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**© 2015 г. М.А. Овакимян, А.В. Буров**

*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don,  
344002*

*В статье отмечается, что современная практика управления социально-экономическим развитием территории стала стремительно меняться. Важную роль в данном процессе сыграли научные исследования в управленческой и экономической науке. Они показали, что управление современным муниципальным образованием становится всё сложнее и многообразнее, а процесс реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования должен быть органично встроено в текущую деятельность муниципалитета.*

**Ключевые слова:** *стратегия развития, местное самоуправление, муниципальное образование, территориальное развитие.*

*The article highlights the rapid changes in the current management of socio-economic territorial development; marks out the important role of scientific economic and management researches in this process which show the complex and various nature of modern municipality management and prove the necessity for incorporating the implementation of the strategy of the socio-economic municipality development into the municipality current activity.*

**Keywords:** *development strategy, local government, municipal entity, territorial development.*

Исследование современной теории и практики управления, а также различных аспектов административной реформы, реализуемой в России, позволяют сделать вывод о формировании новой территориальной основы местной власти. Однако остается вопрос: какие стратегические цели преследует очередной этап управленческой реформы?

По нашему мнению, ответом на него является то, что на данном этапе происходит модернизация властных отношений, направленная на становление условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения наиболее эффективным и конкурентным способом, основанном на учете прошлого опыта и наилучшей управленческой практике.

Данные преобразования для российской и зарубежной практики самоуправления не новы. Реформа местного самоуправления проводится во многих странах, и их опыт представляет определенную ценность в деле совершенствования российской системы местного самоуправления. Наиболее важной для России является такая особенность зарубежной реформы, как нацеленность на формирование гибкой и эффективной системы управленческих отношений, соответствующих целям социально-экономического развития муниципального образования [1, с. 6-7]

Для современной России достижение высокого качества самоуправления не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий для повышения уровня счастья и комфортности жизни каждого члена местного сообщества – основной цели большинства стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Опираясь на итоги исследований муниципальных реформ, можно сделать вывод о том, что начинать реформирование необходимо с наиболее приближенного к населению и, следовательно, наиболее ответственного уровня местной власти – «поселенческого»

(городское и сельское поселение, внутригородской район). Разработка стратегии социально-экономического развития на указанных уровнях требует меньше усилий и ресурсов.

В контексте реализуемой реформы и новеллы законодательства о местном самоуправлении – новые виды муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением, внутригородской район), новое разграничение вопросов местного значения по видам муниципальных образований, формирование института «сити-менеджера», требующих глубокого исследования и адаптации к современным условиям инновационного развития страны.

Сказанное подтверждает актуальность проводимого анализа, стабильно высокий интерес научного сообщества к проблемам в сфере комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Среди них наиболее известны работы российских и зарубежных ученых: Аганбегяна А., Алимурзаева Г., Велихова Л., Друкера П., Игнатова В., Игнатовой Т., Лапина В., Маркварта Э., Парсонса Т., Рохчина В., Хартмана В., Шумпетера Й., Форрестера Дж., Юрковой С. и др.

Несмотря на глубину исследований, проведенных вышеуказанными авторами, многие вопросы стратегического развития муниципальных образований требуют дальнейшего изучения и апробации.

Современная практика управления социально-экономическим развитием территории стала стремительно меняться. Важную роль в данном процессе сыграли научные исследования в управленческой и экономической науке. Они показали, что управление современным территориальным развитием становится всё сложнее и многообразнее.

Экономический кризис, внешние санкции и внутренние ограничители социально-экономического развития территорий и жесткая конкуренция за ресурсы вывели на передний план проблемы обеспечения условий «выживания» и сохранения муниципальных образований и лишь затем их комплексного социально-экономического развития.

На наш взгляд, именно в таких условиях администрациям муниципальных образований возглавляемых «сити-менеджерами» чрезвычайно важно иметь видение желаемого состояния и предпочтительных путей и вариантов развития [2]. Они должны точно понимать, чего не нужно делать при обеспечении развития территории.

Чтобы достичь необходимого эффекта, процесс реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования должен быть органично встроено в текущую деятельность муниципалитета.

На сегодняшний день выделяется ряд проблем реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования:

- стратегия становится интересной местной власти лишь в период прохождения контрольных точек, когда необходимо заполнить значения статистических показателей;
- большинство мероприятий стратегии часто сложно отличить от текущей деятельности, а тактические цели автоматически засчитываются как реализация стратегии [3].

Для обеспечения результата в процессе организации разработки стратегии развития территории, прежде всего, необходимо понимание членами местного сообщества необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое [4].

В основе концептуальных положений разработки стратегии ученые-экономисты выделяют в форме классификационных признаков цель деятельности территории, необходимые ресурсы, процесс реализации плановых решений в долгосрочном периоде. Такая стратегия развития включает миссию и цели территориального развития, средства – ресурсы и возможности, разработку базовой (обобщающей) стратегии. Ресурсы в свой состав включают также: бизнес-проекты, инвестиционные меморандумы, процесс согласования и функциональные стратегии.

Основным ориентиром социально-экономического развития муниципального образования должен стать человек, его интересы и потребности, главным измерителем эффективности местной власти становится комфортность жизни, уровень счастья, инвестиционной привлекательности и перспективности территории для создания условий свободного развития человека.



Иная точка зрения по вопросу формирования стратегии развития территории, встречающаяся в экономической литературе, состоит из представления процесса планирования в долгосрочном периоде в виде трехуровневой модели, каждый уровень которой завершается конкретным результатом, соответствующим итогом анализа: исходного состояния организационно-правовой структуры; привлекательности новых сфер деятельности; разработки стратегического плана [5].

Выбор между точками зрения, внедряемыми в муниципальную практику всё ещё осуществляется. При этом независимо от сделанного выбора, разрабатывая стратегию развития новых видов муниципальных образований, «сити-менеджеру» необходимо ответить на вопросы, которые позволят оценить текущую ситуацию в муниципальном образовании:

- какие наиболее важные проблемы существуют в муниципальном образовании?
- в каком состоянии находится рыночная инфраструктура?
- в каком состоянии находится жилищно-коммунальное хозяйство и телекоммуникации?
- наличие эффективной системы работы с инвесторами?
- как развиваются однотипные соседние территории?
- развитие каких новых сфер необходимо стимулировать? [6]
- сформирован ли территориальный бренд?

Именно с ответом на последний из вышеприведенного списка вопрос, на наш взгляд, и необходимо начинать работу по разработке стратегии развития.

Управление брендом муниципального образования – задача местной администрации, причем действовать здесь надо профессионально, своевременно, инициативно. Бренд муниципального образования включает в себя чувство гордости за свою территорию, патриотизм, реализацию территориальной идентичности.

При разработке бренда муниципального образования важно помнить, что он формируется «событийным рядом» – значимыми политическими, научными, культурными, спортивными и другими мероприятиями, действиями.

Бренд муниципального образования должен дать четкую информацию, гарантии потенциальным его потребителям и создать их уверенность, как минимум, в двух аспектах: о том, что муниципальное образование достойно своих жителей (местного сообщества), и о том, что оно способно повысить статус, значимость жителя поселения [7].

В целях решения указанных выше вопросов органы местного самоуправления обладают полномочиями по принятию и организации выполнения стратегий социально-экономического развития муниципального образования.

Важными условиями эффективности стратегии являются широкое общественное участие и осознание личной заинтересованности каждого члена местного сообщества.

Порядок принятия решений о разработке муниципальной стратегии и формирования и реализации стратегии развития определяется муниципальным правовым актом.

В процессуальных вопросах разработки стратегии важным является заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний по проекту стратегии развития, своевременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Сроки указанных выше слушаний, порядок их организации и проведения определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Разработчики проекта муниципальной стратегии развития определяются на конкурсной основе и в соответствии с заключенным контрактом осуществляют:

- подготовку в согласованном виде и формате текстовых и графических материалов проекта стратегии и необходимых демонстрационных материалов для представления участникам публичных слушаний;

– содействие в подготовке календарного плана мероприятий в рамках публичных слушаний, протоколов публичных слушаний и заключения о результатах публичных слушаний;

– подготовку, организацию и проведение циклов тематических совещаний, раскрывающих цели и задачи проекта, виды и содержание решений по развитию муниципального образования;

– подготовку статей по вопросам и решениям, выносимым на публичное обсуждение, для их последующего опубликования в местном СМИ;

– непосредственное участие экспертов, разрабатывающих проект программы в собраниях и встречах с общественностью, средствами массовой информации.

Для повышения степени легитимности стратегии важно, чтобы результаты публичных слушаний были обнародованы.

Следующий этап принятия стратегии связан с деятельностью представительного органа муниципального образования, в исключительную компетенцию которого входит принятие стратегии развития муниципального образования.

Муниципальные стратегии подлежат размещению на официальном сайте администрации муниципального образования.

Важным представляется процесс обеспечения проведения регулярной оценки результативности и эффективности реализации стратегии, в том числе внешней (независимой) экспертизы муниципальной стратегии и установления ответственности должностных лиц в случае её неэффективной реализации.

К преимуществам наличия стратегии развития муниципального образования относится то, что она позволяет согласовать деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, местного сообщества, бизнеса, общественных и политических организаций, оказывающих влияние на развитие территории, для задания единого вектора развития. На практике стратегия развития – основной документ в работе «сити-менеджера» и главы муниципального образования.

Стратегия позволяет руководству муниципального образования сконцентрировать инвестиционные ресурсы на приоритетных направлениях, определить «точки роста», развитие которых принесет наибольший эффект территории и населению.

Современное муниципальное образование, реализующее стратегию, должно ориентироваться на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов инновационного развития экономики.

Многие стратегии существуют только на бумаге, оставаясь невостребованными на практике. Стратегия может оказаться настолько абстрактной, что у «сити-менеджера» не останется шансов на её воплощение. Каждая стратегия – это сложная работа, результатом которой является будущее территории и её населения.

Таким образом, стратегия социально-экономического развития муниципального образования дает возможность определить общие и секторальные ориентиры его внутреннего развития, учесть и «примирить» интересы и стратегические планы отдельных хозяйствующих субъектов, точно взвесить и задействовать ресурсный, инфраструктурный и гео-экономический потенциал, получив, таким образом, синергетический эффект на долгосрочную перспективу.

#### **Литература**

1. Игнатова Т.В. Административная реформа в России и за рубежом. Ростов-на-Дону. Изд-во СКАГС. 2006.
2. Елисеев Е.А. Стратегия социально-экономического развития миллионного города в конце 20-начале 21 веков // Чиновник. 1999. № 2.
3. Харченко К.В. Текущее планирование как основа успешной реализации муниципальной стратегии // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4.
4. Акмалова А.А., Барциц И.Н., Бакушев В.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований. М.: Изд-во РАГС, 2008.
5. Ялунер Е.В. Концепция стратегического планирования социально-экономического развития сферы услуг // Проблемы современной экономики. 2009. № 2.
6. Груздев А.С. Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки // URL: [www.cig-bc.ru/library](http://www.cig-bc.ru/library). 2009.
7. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. СПб.: Питер, 2006.

УДК 351/354

## **СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**© 2015 г. Е.В. Охотский**

*Московский государственный институт  
международных отношений Универси-  
тет) Министерства иностранных дел  
Российской Федерации  
119454, г. Москва,  
пр-т Вернадского, 76*

*the Moscow State Institute  
of International Relations  
of the Ministry of Foreign  
Affairs of the Russian Federation  
76, Vernadsky Ave.,  
Moscow, 119454*

*В статье исследуются место и роль СМИ в механизме современного государственного управления и международных отношений, анализируются различные модели взаимодействия средств массовой информации, государственных структур и институтов гражданского общества, условия, которые определяют качество и эффективность этого взаимодействия. Автор заключает, что только последовательное утверждение в СМИ принципов демократии, законности и нравственности способно реально противостоять силам, разрушающим человеческое сообщество и человеческую личность*

**Ключевые слова:** *государство, государственное управление, демократия, интернет, информационное оружие, средства массовой коммуникации.*

*The article examines the role of mass media in the mechanism of state administration and international relations, analyses different patterns of the interaction of mass media, state authorities and civil society institutions. The author makes a conclusion that only the consistent strengthening of principles of democracy, legality and morality in mass media can counteract the forces destroying human community and individuality.*

**Keywords:** *the state, state administration, democracy, the Internet, information weapon, mass media.*

Средства массовой информации (СМИ) – предмет особого внимания всех тех, кто профессионально занят государственным и муниципальным управлением. Это все хорошо знают и понимают почему. И не только потому, что влияние СМИ на сознание и культуру современного общества огромно. СМИ заключают в себе мощный политический, пропагандистский и организационно-управленческий потенциал, переоценить который очень трудно. Достаточно привести только один факт: с момента рождения до совершеннолетия молодой человек в общей сложности потребляет более 60 тыс. часов мультимедиа продукта. Это более, чем в 6 раз больше, чем информационное воздействие школы, в 30 раз больше, чем в процессе общения с родителями и близкими, в 60 раз больше, чем с церковью, мечетью, костелом или синагогой [1, с. 2].

Средства массовой информации, прежде всего электронные стали неотъемлемым элементом политической системы, одним из основных воспитателей молодого поколения, важнейшим субъектом регулирования общественных отношений и публичного управления, в том числе на глобальном уровне. Поэтому обществу вовсе не безразлично, какие мировоззренческие стандарты, образы и ценности используются СМИ в процессе своего воздействия на поведение, культуру, сознание, а тем более подсознание людей. СМИ – это «пространство мысли, интерпретаций, комментариев и анализа» [2], рассчитанное практически на неограниченное число потребителей, причем вне каких-либо временных и территориальных границ, а нередко и юридических запретов.

Не случайно Г. Лассуэлл квалифицировал СМИ как пропагандистскую машину и неотъемлемую часть глобального политического процесса, как средство передачи социального наследия и координатора созидательных усилий целых поколений. При этом замечал, что в экстремальных условиях враждебно настроенные силы могут и чаще всего используют СМИ в качестве разрушительного информационного оружия. Поэтому по-

литики и ответственные управленцы должны постоянно ставить, искать ответы и отвечать на вопросы: «кто говорит?», «что говорит?», «зачем говорит?», «на кого рассчитана информация?», «по каким каналам передается информация?», «какой конкретный результат обеспечивает та или иная информация?».

В целом **целевая установка** СМИ – информационное обеспечение и утверждение в обществе определенных духовно-культурных ценностей, воздействие (политическое, идеологическое, организационно-регулирующее и психологическое) на общественное сознание, мнение, оценочные суждения и повседневное поведение людей. Это мощное оружие пропаганды и агитации, идейно-политической борьбы и управляющего воздействия. Можно также говорить о медиатизации политических и государственных управленческих отношений. Через СМИ и Интернет люди получают реальную возможность контролировать деятельность властей и, наоборот, через разнообразные коммуникационные каналы информация снизу со стороны граждан поступает в органы государственной власти и местного самоуправления. Не случайно СМИ называют «четвертой властью», эффективным «инструментом социализации политики» и «великим арбитром» в решении непростых проблем современного динамично развивающегося общества.

Не говоря уже о разворачивающихся буквально на наших глазах невиданных доселе информационных войн – широкоформатных наступательных информационных действий, предпринимаемых определенными политическими кругами и спецслужбами для достижения своего информационного превосходства путём нанесения как можно более ощутимого ущерба информационным системам оппонента. При одновременной, конечно, защите своих собственных информационных сетей. Причем цинизму и нравственной разнузданности нет предела. В ход идет буквально все: ложь, подтасовки, фальсификации, шантаж, домыслы, едкие оценки, провокации, оскорбления, черный пиар. Конечный их продукт – не только споры у монитора, а вполне реальные пикеты, митинги, протесты, майданы, оранжевые революции. Цель – формирование истории, действительно, со звериным оскалом [3].

Появилось даже такое понятие, как «диванная армия информационщиков» со своими генералами, офицерами и массой рядовых в лице политологов, социологов, правозащитников, политиков, журналистов, телеведущих, пиар-менеджеров. Как правило, это талантливые медийные люди. Отличительная черта большинства из них – аналитический склад ума, пропагандистский талант, нетерпимость к оппоненту, амбициозность и огромное честолюбие. Их война не прекращается ни на минуту. Во многом именно поэтому их статьи, эссе, комментарии, дискуссии, заметки на страницах блогов в общей своей массе превращаются в мощное разрушительное оружие. Противостоять которому очень непросто и обходится стране немалых денег. Высказывания «генералов» становятся своего рода командой, приказом к исполнению. И армия переходит в наступление, причем по всем фронтам. Вспомните эпопею с пусси-райт. Невыполнение приказа строго наказуемо, высшая мера – удаление из личного состава диванной армии.

В нашей стране правовой статус СМИ определяется нормами как международного, так и достаточно разветвленного национального права. Прежде всего нормативными установлениями «Всеобщей декларации прав человека» (1948), «Международного пакта о гражданских и политических правах» (1966), «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» (1950). Учитывается также позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, в резолюции 428 (1970) которой представлены принципы информационной деятельности, соблюдение которых, по замыслу авторов, обеспечивает качественное исполнение СМИ своих функций исключительно в интересах общественности. Это свобода выражения мнений; свобода искать, получать, передавать, публиковать и распространять информацию; обязанность властей предоставлять информацию по запросам, представляющим интерес для общественности; независимость СМИ от государственного контроля; запрет цензуры; защита СМИ от угрозы со стороны монополий; обеспечение безопасности и свободы иностранных журналистов.

Конституция РФ, в полном соответствии с нормами международного права, закрепила принципы свободы слова и мысли; свободы поиска, получения, передачи, производства и распространения информации; недопустимости принуждения человека к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; запрета цензуры; запрета любых попыток ограничения информационного плюрализма. Гарантии свободы массовой ин-

формации закреплены в нормах, устанавливающих ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ст. 41); право каждого гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42), право на свободу творчества, преподавания и охрану интеллектуальной собственности (ст. 44); открытость заседаний палат Федерального Собрания (ст. 100) и открытость судебных заседаний (ст. 123).

Развернутая детализация конституционных норм закреплена в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 2 июля 2013 г. № 158-ФЗ «О средствах массовой информации». В Законе понятие «свобода информации» практически дословно повторяет соответствующее положение ст. 19 «Всеобщей декларации прав человека». Здесь же закреплено право частной собственности на средства массовой информации, признается свобода экономической деятельности в сфере массовой информации, прописан правовой порядок искать, запрашивать, получать и распространять информацию, излагать частные суждения и оценки в материалах, предназначенных для широкого распространения. Это базовые положения, без которых, как показывает многолетний опыт мирового демократического сообщества, полномасштабный диалог между индивидом, обществом и властью невозможен. Невозможно и качественное государственное управление.

Не менее значим федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ (ред. от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». В нем определено, что пресс-службы федеральных органов государственной власти вправе вести аудио- и видеозаписи всех официальных мероприятий с участием Президента Российской Федерации, заседаний Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства Российской Федерации и его президиума. Государственные федеральные аудиовизуальные средства массовой информации обязаны обеспечивать распространение по государственным теле- и радиоканалам обращений и заявлений Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ; торжественных церемоний вступления в должность Президента РФ; открытие первого заседания Совета Федерации; Государственной Думы и нового Правительства РФ. Законодательно предписывается обязанность организовывать информационно-просветительские программы.

В субъектах Российской Федерации приняты и действуют близкие по тематике и содержанию нормативные правовые акты.

По своему духу российское законодательство о СМИ достаточно демократично. ***Будучи связующим звеном между обществом и властью***, между гражданами и органами публичного управления, СМИ как бы вмонтированы в механизм государственного управления, реагируют на все то, что происходит в реальной действительности, чутко улавливают настроение общественности, выявляют и анализируют насущные потребности людей, доводят до сведения властей озабоченность граждан теми или иными проблемами.

При этом СМИ исходят из того, что а) граждане, социальные слои и группы, институты гражданского общества не только объекты информационного воздействия, но и важнейший источник информационных потоков; б) между государством и обществом функционируют не односторонние, а двусторонние и достаточно интенсивные каналы прямых и обратных информационных связей; в) граждане, их группы и организации, физические и юридические лица являются активными потребителями информационных услуг, в том числе платных. Отсюда появившийся в 60-е годы термин «средства массовой коммуникации» – перевод с английского «media of mass communication».

От того, как функционируют СМИ, во много зависит отношение граждан к государству, его намерениям, законам и управленческим решениям, политикам и конкретным действиям. Средства массовой информации, обеспечивая поддержку государственных решений, укрепляют политическую систему общества, либо, наоборот, провоцируя протестные настроения и различного рода антиобщественные действия, расшатывают и деформируют политическую систему, затрудняют реализацию принятых государством управленческих решений. Не менее опасны в информационном отношении действия тех государств, которые, пользуясь своим доминирующим положением в глобальном информационном пространстве, пытаются использовать телевидение,

радио, печать и Интернет в своих конъюнктурно-корыстных экономических, политических и идеологических интересах.

Многое зависит от модели взаимодействия средств массовой информации и государственных структур, от сложившейся системы контроля СМИ со стороны властей и общества: СМИ либо полностью независимы от государства; либо сотрудничают с государством в той степени, в какой государство поддерживает их; либо работают под тотальным контролем властей, безоговорочно и без какого-либо критического анализа проводят в жизнь выработанный сверху политический курс. Такая модель сотрудничества характерна для авторитарно-тоталитарных управленческих практик. В демократических же государствах свобода СМИ – не просто декларация, а одна из высших ценностей общественного бытия. Главное, чтобы информационное пространство не превращалось в безбрежный, как писал Р. Миллс, рынок сбыта идей и мнений, установления под демократическим прикрытием «мягкой диктатуры» со стороны средств массовой информации.

Выбор статусной модели СМИ зависит от того, чьи интересы эти СМИ выражают, насколько профессионально интерпретируются ими эти интересы и какими методами они защищаются. Это могут быть интересы государства, общества и отдельных его социальных слоев, могут быть интересы отдельных политических партий и движений, интересы бизнеса, государственного аппарата и чиновничества, интересы мафиозных структур и зарубежных спонсоров. Борьбой интересов объясняется ожесточенная конкурентная борьба за информацию и ее потребителя, за свободу и независимость СМИ, за спонсоров и властное покровительство, а вслед за последним – сужение «суверенитета» и потеря независимости, заказные материалы, двойные стандарты и информационные войны, подмена создающей конкуренции в здоровом информационном пространстве состязанием сенсаций, скандалов и компроматов. За чем непременно следует невежество, словесные эскапады, а нередко, и фанатическая ложь [4], вызывающая буквально оторопь у каждого здравомыслящего человека.

Отсутствие независимости компенсируется послушностью, управляемостью и готовностью прислуживать. Газетные площади, экранное время, радиопрограммы отдаются не тем, кто стремится к правдивому исследованию проблем, а политическим красноречивым, состоятельным представителям шоу-бизнеса, героям скандальных историй. СМИ в таком случае выступают уже не с позиции здорового общественного мнения и созидания, а превращаются в инструмент социальной дестабилизации и разрушения.

В подтверждение справедливости такого вывода можно привести суждение П. Бурдье, который давно заметил, что «символическая власть информации», которая еще не так давно была достаточно независимой и отделенной от политической власти, в современном мире уже иная. Владельцы крупных корпораций во все большей степени контролируют информационные потоки, присваивают инструменты производства и распространения информационного продукта. Объединяя же телевизионные каналы, журнальные и книжные издательства, кино- и телестудии, предлагают всем одинаковую логику восприятия реальной действительности. Последствием же всего этого становится невидимая цензура, обращение СМИ к манипуляторским методам воздействия на аудиторию [5, с. 29].

Именно поэтому государство в законодательном порядке вынуждено устанавливать границы прав, свобод и ответственности средств массовой информации, вводить информационные **ограничения и запреты**, которые необходимы для защиты прав, свобод и репутации других лиц, обеспечения государственной безопасности и общественного порядка, защиты нравственных чувств населения.

Государство запрещает использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих экстремистские высказывания, публичные призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, разрушению суверенитета и целостности страны, разжиганию национальной, религиозной и социальной розни. В полной мере такие запреты (под угрозой уголовной ответственности) касаются пропаганды войны, вооруженных переворотов, террористической деятельности и других подобного рода проявлений. Вне закона материалы, направленные на подрыв общественной безопасности, пропагандирующие

порнографию, наркоманию, проституцию, культ насилия и жестокости, слухи и сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию человека.

Всем этим определяются принципы взаимодействия власти и СМИ, технологии их совместного участия в государственном управлении. Это принципы:

- *законности*, правовой урегулированности взаимодействия в процессе информационного обеспечения реализации принятых управленческих решений;
- *демократизма*, запрета цензурного контроля, сотрудничества и равноправных партнерских отношений без какого-либо патронажа одной стороны над другой;
- *невмешательства* органов государственной власти в деятельность СМИ, особенно в вопросы их повседневной профессиональной деятельности;
- *коллегиальности* принятия управленческих решений властными структурами, курирующими сферу СМИ;
- *государственной поддержки* средств массовой коммуникации [6]. Формы поддержки могут быть разными. Это освобождение от уплаты налога на прибыль, направленную на развитие материальной базы; освобождение от таможенных пошлин на импортируемое оборудование; скидки на расходы, связанные с арендой помещений и профессиональной деятельностью журналистов; льготные почтовые тарифы за доставку периодических печатных изданий; скидки на оплату услуг телеграфной и телефонной связи.

Качество СМИ и их авторитет определяются множеством вполне конкретных факторов и условий. Это:

1. *Доступность* поставляемой ими информации. Обеспечивается такая доступность в первую очередь теле- и радиовещанием, интернетом и кино-продукцией, которые легко покрывают территорию всей страны. Свой вклад вносят Интернет, библиотечная сеть и кабельное телевидение. Традиционно достаточно надежные позиции по обеспечению доступности информации занимают печатные издания – газеты и журналы с соответствующими интернет-изданиями. Правда, их тиражи в последние годы существенно сократились.

2. *Удовлетворенность* потребителя качеством того информационного продукта, который предлагают СМИ. Все зависит от того, позволяет ли этот продукт человеку быть в курсе важнейших событий в стране и за ее пределами, помогает ли участвовать в политической, культурной и экономической жизни общества, активно взаимодействовать с властями.

3. *Возможность* потребителя реально влиять на качество продукции СМИ.

4. *Уровень доверия* к СМИ со стороны общества – фактор, определяющий эффективность их воздействия на общественное сознание и деятельность органов государственного и муниципального управления.

В научной литературе наблюдается заметный разброс мнений по поводу функций СМИ. В среде французских политологов широкое распространение получило, например, представление о СМИ как о функции антенны, функции усилителя, функции призмы, функции фокуса, функции фильтра. Мы воспользуемся более распространенным и более удобным для практики критерием структуризации функций средств массовой коммуникации. Представим их в следующей конфигурации:

- *информационно-аналитическая* функция – трансляция и перемещение информации; осмысление и анализ сведений о фактах и событиях, имеющих место в обществе и мировом пространстве; формирование информационной атмосферы, в которой готовятся, принимаются и реализуются государственные управленческие решения;

- функция *формирования повестки дня* – фокусирование внимания аудитории, в том числе органов государственного управления на актуальных проблемах общественного развития; определение болевых точек социальной жизни; введения в зону оперативного анализа и принятия управленческих решений событий и явлений, имеющих жизненно значение для большинства граждан страны;

- функция *формирования массового сознания*. Включает широкий диапазон действий, начиная с воздействия на общественное мнение и заканчивая формированием ценностных предпочтений, идеалов и мировоззренческих позиций потребителей информации;

- *культурно-образовательная* функция – формирование политической, правовой и экономической культуры общества, организация пропагандистских и просветительских кампаний в связи с реализацией каких-то целей в политике, экономике, социальной сфере и культуре; этическое и эстетическое воспитание, пропаганда научных знаний. СМИ активно содействуют просвещению, обучению и самообразованию людей;

- *организаторская* функция – контрольно-регулятивная деятельность; публичное обсуждение деятельности социальных институтов, властных структур и должностных лиц на предмет выполнения возложенных на них обязанностей. СМИ оказывают либо конструктивно-созидательное, либо разрушающее воздействие на управленческие отношения, причем по всему их содержательному спектру;

- *коммуникативная* функция – организация общественного диалога, информационное сопровождение реализации управленческих решений;

- *рекламно-справочная и развлекательная* функции – удовлетворение сугубо утилитарных запросов аудитории.

Методы реализации указанных функций хорошо известны – убеждение, диалог, воспитание, предупреждение, содействие, осуждение недостойного поведения и ошибочных управленческих решений. Формы подачи материала тоже разнообразны.

Естественно, что ведущей функцией СМИ с точки зрения государственного управления является информационно-коммуникационная. Особенно, если учесть растущие коммуникативные и информационные возможности сети Интернет, функционирующей практически вне контроля властей и позволяющей интернет-пользователям свободно обмениваться информацией, делиться своими суждениями, оценками и обобщениями. Тем более, что политическое участие с помощью интернет-технологий малозатратно и практически безбрежно по охвату субъектов политического взаимодействия [7, с. 315-316]. Именно поэтому ***сетевая политика во многих странах сейчас стала неотъемлемым атрибутом государственного управления.*** Диалоговые формы онлайн-общения (форумы, сайты, блоги, ридеры, электронные услуги, электронные регламенты, интернет-конференции) становятся все более обширными и действенными.

Меняется и стиль информационной деятельности: увеличиваются объемы диалоговых форм работы; все более популярными становятся игровые формы подачи информации; информирование органически сочетается со зрелищностью и даже художественным исполнением; широко используются технологии социологических опросов, лоббирования и рекламы.

Тем не менее, нельзя не признать, что нынешняя система массового информирования во многом потеряла свою лидирующую конструктивную роль, особенно с точки зрения достоверности публикуемой информации. Многие СМИ носят преимущественно событийно-жанровый, информационно-сенсационный характер, а нередко и откровенно провокационный характер. Серьезные тематические материалы подменяются различного рода шоу. В обществе становится господствующим ощущение:

- *неуверенности* в том, что СМИ – действительно оперативный, надежный и правдивый источник информации;

- что СМИ все больше склоняются к *манипулятивному воздействию* на сознание людей. События на Украине и вокруг нее свидетельствуют, насколько опасно втягивание СМИ в информационные войны с целью конструирования откровенно лживого, но выгодного заказчику виртуального пространства. Результат: установление, говоря словами П. Бурдые, в обществе «извращенной формы прямой демократии», которая «ничего общего не имеет с демократическим выражением рационального и просвещенного общественного разума» [8, с. 35-36].

Учеными вносятся немало предложений, способных существенным образом улучшить работу СМИ и оптимизировать их воздействие на систему государственного управления, сделать информационную составляющую более конструктивной во взаимоотношениях с властями и обществом. В числе таких предложений:

1) создание стабильной, предсказуемой, рациональной и независимой от политической конъюнктуры системы лицензирования СМИ;

2) стимулирование негосударственного общественного вещания, создание надежных источников финансирования общественного телевидения;



3) развитие горизонтальных связей между радиокомпаниями, телевидением и интернет сообществом, с выходом на социально-сетевую модель распространения информационно-аналитических и иных программ;

4) более активное использование преимуществ новейших телекоммуникационных технологий и социальных сетей для расширения источников и форм доставки информации, снижения расходов на содержание информационных структур, обеспечения большей гибкости и оперативности в информационном обеспечении населения и власти;

5) цифровизация телевидения и повышение культуры использования современных средств массовой коммуникации в целом;

6) повышение ответственности СМИ, особенно сетевых (лента.ру, страна.ру, газета.ру, сми.ру, АПН.ру, полит.ру и др.) ;

7) усиление государственной защиты системы российского Интернет-сегмента. Достаточно конструктивной представляется инициатива Министерства культуры России о наделении ведомства правом: а) проводить экспертизу Интернет-публикаций на предмет наличия в них пропаганды терроризма, экстремизма, ксенофобии и религиозной вражды; б) запрещать сетевые ресурсы, пропагандирующие нацизм и национализм; в) блокировать информационно-пропагандистские материалы, наносящие вред нравственному здоровью общества;

8) разработка программы привлечения отечественных и зарубежных инвестиций в модернизацию производственной базы средств массовой информации – коммуникативная база по технической оснащенности должна соответствовать современному уровню научно-технических достижений и интеллектуальным потребностям демократического общества.

#### **Литература, источники и примечания**

1. Всемирный Интернационал сексуальной контрреволюции // Независимая газета. 2014. 16 июля.

2. Гуревич В. Придать потоку новостей «добавленную стоимость» // Московские новости. 2011. 28 марта.

3. Диванная война // URL: <http://www.3mv.ru>.

4. Миронов С.М. Выступление на встрече с членами фракций политических партий в государственной думе. Ялта. 14 августа 2014 г. / URL: <http://www.kremlin.ru/news/464551>

5. Бурдые П. О телевидении и журналистике. М., 2002.

6. В Российской Федерации режим поддержки предусмотрен Федеральным законом от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации».

7. Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти. 10-я международная конференция. Москва. МГУ им. М.В.Ломоносова. 29-31 мая 2013. Ч. 1.

8. Бурдые П. О телевидении и журналистике. М., 2002.

УДК 004.9:352

## МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

© 2015 г. И.Е. Гайсинский, В.В. Егоренков

Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don,  
344002

Администрация города Ростова-на-Дону  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Б.Садовая, 47

Rostov-on-Don Administration  
47, Bolshaya Sadovaya str.,  
Rostov-on-Don, 344002

*В статье рассматривается опыт использования муниципальной системы межведомственного электронного взаимодействия в работе органов Администрации города Ростова-на-Дону, участвующих в оказании услуг. Описываются практические результаты внедрения системы и оцениваются перспективы ее развития.*

**Ключевые слова:** муниципальное управление, информационные технологии, электронное правительство, межведомственное взаимодействие, государственные и муниципальные услуги, информационное общество.

*The article examines the experience in using the municipal system of interdepartmental electronic interaction in the activity of Rostov-on-Don administration bodies which participate in rendering services; describes the practical results of implementing the system and assesses the prospects of its development.*

**Keywords:** municipal management, information technologies, electronic government, interdepartmental interaction, state and municipal services, information society.

Обеспечение работы электронного правительства в должной мере не возможно без оптимизации механизмов межведомственного электронного взаимодействия. Ведь электронное правительство должно избавить граждан от необходимости лично обходить бесчисленное множество учреждений и кабинетов, а в идеале сделать весь процесс получения услуги наиболее простым и понятным, например, как пользование банковскими услугами через «мобильный банк». Но для этого необходимо наладить взаимодействие всех ведомств по единым правилам и в едином формате, чтобы информационные системы этих ведомств взаимодействовали между собой, обмениваясь необходимой информацией в автоматическом режиме.

Автоматизация ведомств чаще всего происходила и происходит разрозненно, без наличия общего центра, направляющего и координирующего развитие информатизации. В каждом ведомстве существуют свои утвержденные регламенты делопроизводства, что приводит к разного рода проблемам. В одном ведомстве может использоваться электронный документооборот, а в другом все еще обработка бумажных документов и ручной ввод данных. Но даже если речь идет о полноценной ведомственной информационной системе, очевидно, что стандарты работы и форматы данных будут отличаться. Поэтому запуск Единого портала государственных услуг обострил необходимость создания системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ). По сути, СМЭВ представляет собой набор типовых решений и стандартов, позволяющих информационным системам ведомств различных уровней, будь-то федеральные или муници-

пальные, беспрепятственно взаимодействовать между собой, а также с Единым порталом государственных услуг [1].

В настоящее время в Администрации города Ростова-на-Дону функционирует муниципальная система межведомственного электронного взаимодействия. Данная система была введена в эксплуатацию в 2013 году и постепенно внедряется в деятельность всех органов Администрации.

Целью создания системы и её назначением являлось обеспечение организации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг отраслевыми (функциональными) и территориальными органами Администрации города Ростова-на-Дону (далее – органы Администрации города) в соответствии с положениями Федерального закона [2].

Для выполнения требований Федерального законодательства, повышения оперативности и уменьшения трудоемкости процесса сбора документов и сведений, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг жителям города Ростова-на-Дону, была разработана модель типовой системы для органов Администрации города. Она обеспечивает межведомственное электронное взаимодействие на основе автоматизированного формирования web-сервиса и получила название ИСАР МЭВ – информационная система административных регламентов межведомственного электронного взаимодействия [3].

Типовая информационная система автоматизации регламентов позволяет специалистам органов Администрации города Ростова-на-Дону, участвующих в оказании услуг, самостоятельно (без использования программирования) формировать сервисы для взаимодействия с другими участниками МСМЭВ, либо с Федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) в целях обмена сведениями, необходимыми для предоставления государственных и муниципальных услуг, на основе формализованного описания сведений, в том числе предусмотренных в технологических картах межведомственного взаимодействия (ТКМВ). Система позволяет формализовать описание сведений межведомственного электронного взаимодействия, предоставляемых в региональную (РСМЭВ) и единую СМЭВ (ЕСМЭВ). Иными словами, в системе реализована возможность взаимодействия с ФОИВ: предоставления сведений по запросам ФОИВ и взаимодействие с сервисами ФОИВ для получения требуемой для оказания услуг информации. Кроме того, система позволяет создавать web-сервисы для взаимодействия органов Администрации города между собой, для предоставления сведений, необходимых при оказании услуг и исполнении функций. В ИСАРе налажено взаимодействие с сетью МФЦ города Ростова-на-Дону для обработки поступающих заявок на оказание определенного перечня услуг. Информация в систему поступает еще до того, как ведомство получит весь пакет документов от МФЦ, что позволяет ускорить процесс рассмотрения заявки.

В системе предусмотрена возможность создавать личные кабинеты пользователей в рамках органа Администрации города. Для каждого исполнителя в системе определяется перечень оказываемых услуг и соответствующих запросов к ФОИВ и к органам Администрации города. Также предусмотрен журнал действий исполнителей в системе и перечень всех транзакций. Все это позволяет руководителю органа контролировать работу своих подчиненных, сроки и количество запросов.

Система функционирует в защищенной корпоративной сети Администрации города и позволяет органам Администрации взаимодействовать между собой без использования каналов ЕСМЭВ и РСМЭВ. Кроме того, в МСМЭВ обеспечена возможность взаимодействия отраслевых информационных систем с данной системой в полном ее функциональном объеме через программный интерфейс, что позволяет данной системе служить внешним модулем запросов и модулем web-сервисов для отраслевых информационных систем.

В настоящее время на территории города Ростова-на-Дону муниципальная система межведомственного электронного взаимодействия активно используется для оказания услуг и исполнения функций в Департаменте имущественно-земельных отношений и в Департаменте архитектуры и градостроительства. Помимо этого, система внедрена в деятельность администраций районов города и используется для оказания услуг в отделах архитектуры и в секторах по учету и распределению жилой площади.

Внедрение МСМЭВ в деятельность упомянутых органов Администрации города позволило наладить электронное взаимодействие не только в рамках оказания услуг и исполнения функций, но и упростить сам механизм взаимодействия департаментов и администраций районов, что позволило сократить время подготовки ответов для заявителей в рамках оказания услуг и оптимизировать процесс исполнения функций в муниципальном межведомственном взаимодействии.

На сегодняшний день в системе налажено взаимодействие с федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), пенсионным фондом Российской Федерации (ПФР), федеральной налоговой службой (ФНС), фондом социального страхования Российской Федерации (ФСС), управлением государственной службы занятости населения Ростовской области и др. В практике использования системы максимальное время ответа достигало в асинхронном запросе 9 дней, тогда как в бумажном виде подобная информация предоставляется в течение 30 дней. В таблице 1 приведены детальные сведения по запросам с соответствующей разбивкой.

Таблица 1. Детализация запросов к федеральным ведомствам

Ведомство-поставщик	2013 год	2014 год
Росреестр	270	2501
ФНС	47	320
ПФР	3	65
ФСС	х	18

В настоящее время происходит модернизация ТИСАРов для реализации набора основных утвержденных услуг в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации [4-5], создаются адаптеры для остальных необходимых федеральных сервисов. Система активно внедряется в деятельность органов Администрации города. Количество обрабатываемых в МСМЭВ запросов растет.

Муниципальная система межведомственного электронного взаимодействия активно внедряется в деятельность органов Администрации города Ростова-на-Дону. Переход от бумажного документооборота к функциональному web-интерфейсу для межведомственного взаимодействия значительно упрощает процесс обмена информацией, контроль сроков и качества исполнения, что в итоге положительно сказывается на достижении требуемых показателей [6].

В свою очередь, полноценное внедрение системы сопряжено с определенными трудностями:

– Некоторые сведения по ряду услуг находятся в ведении федеральных ведомств, взаимодействие которых по каналам МСМЭВ на данном этапе невозможно.

– Сведения, необходимые органам Администрации города для оказания услуг, иногда находятся в ведении казенных либо коммерческих учреждений, и, в данном случае, пока не понятен механизм взаимодействия с ними в рамках МСМЭВ. Данные сведения запрашиваются по традиционным каналам.

– Изменение уже реализованных в системе сервисов ФОИВ требует незамедлительного изменения адаптеров к ним.

– Необходима стандартизация государственных и муниципальных услуг, реализуемых в МСМЭВ, для улучшения качества работы органов исполнительной власти по предоставлению услуг, качества самих услуг, рационализации использования и экономии материальных и трудовых ресурсов, а также наиболее эффективного содействия гражданам и организациям в реализации их прав и законных интересов [7].

– В настоящее время на уровне муниципалитета отсутствует координирующий орган, отвечающий за регламентацию взаимодействия участников системы и полноценный контроль работы.

Дальнейшее развитие МСМЭВ требует решения описанных проблем. Необходимо держать «руку на пульсе» и отслеживать изменения не только нормативно-правовой базы, но и всей государственной политики в данном направлении. Ведь автоматизация межведомственного взаимодействия – важный шаг на пути к информатизации общества и построения электронного правительства, что, в свою очередь, является механизмом совершенствования государственного и муниципального управления.

Перед Администрацией города Ростова-на-Дону стоит задача организовать своевременное исполнение поступающих запросов по каналам межведомственного электронного взаимодействия. Данная задача успешно реализуется путем совершенствования муниципальной информационной системы, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие.

Несмотря на повсеместное внедрение информационных технологий, до сих пор камнем преткновения остается недостаточный уровень компьютерной грамотности и некая боязнь инноваций. Тем не менее, процесс запущен, и он дает свои результаты. Развитие системы межведомственного электронного взаимодействия является одним из приоритетных направлений внедрения информационно-коммуникационных технологий в городе Ростове-на-Дону, а также шагом на пути формирования информационного общества [8].

#### **Литература, источники**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».
2. Федеральный закон от 27 июля 2010г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Распоряжение Администрации города Ростова-на-Дону от 15.05.2013 № 177 «Об утверждении положения о МСМЭВ».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2014 № 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации».
6. Указ Президента РФ от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
7. Душакова Л.А. Стандартизация государственных услуг как форма государственного управления // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 5.
8. Ловцов Д.А. Проблема эффективности международно-правового обеспечения глобального информационного обмена // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №11.

УДК 352

## ПОТЕНЦИАЛ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ

© 2015 г. Т.В. Игнатова, Т.В. Мартыненко

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don,  
344002

*В статье местное самоуправление рассматривается как необходимое звено в управлении государственной собственностью на территории, требующее государственной поддержки, уточнения и перераспределения полномочий государства и муниципальных образований. Показаны структура, функции, инфраструктура государственной собственности в муниципальных образованиях.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственная собственность, земельные отношения, управление имуществом, государственная поддержка, перераспределение полномочий, делегирование.

*The article considers local self-government as a necessary link in state property territorial management, which needs government support, defining and redistribution of government and municipal authorities; presents the structure, functions and infrastructure of state property in municipalities.*

**Keywords:** local self-government, state property, land relations, property management, government support, authorities redistribution, delegating.

Система управления государственной собственностью характеризуется сложной организацией. Управленческие отношения возникают внутри органов государственной власти Российской Федерации по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом; между федеральными, региональными и местными органами власти по поводу разграничения объектов собственности и управления ими; между органами власти и государственными предприятиями и учреждениями. Сложность системы управления ведет к необходимости многочисленных согласований и координации действий.

В связи с тем, что муниципальное управление и муниципальная собственность сформировались в нашей стране лишь в 90-х годах XX века, то они еще не в полной мере укоренены в российскую действительность. По мнению некоторых ученых, муниципальное управление имеет государственно-общественную природу, что предполагает на муниципальном уровне выполнение задач местного значения, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, а также решение вопросов государственного значения [1, с. 24-27].

Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость углубленного теоретического исследования процессов согласования и координации деятельности между различными ветвями власти в процессе управления государственной собственностью.

27 мая 2014 г. был принят федеральный закон № 136-ФЗ, который внес серьезные изменения в федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральный закон предоставляет возможность органам государственной власти субъектов РФ выбирать ту или иную форму организации местного самоуправления, решать вопросы распределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Поправки, в частности, предусматри-

вают административное деление крупных городов на районы, отмену прямых выборов мэра и назначение на их место сити-менеджеров, а также передачу полномочий, которыми на данный момент наделено руководство сельских поселений, на районный уровень.

По каким же направлениям осуществляется в настоящее время взаимодействие между государственными органами и органами местного самоуправления?

Одним из направлений является оказание содействия муниципальным образованиям в решении вопросов управления муниципальным имуществом, обеспечение единообразия в применении норм земельного и гражданского законодательства, предупреждение нарушений законодательства на стадии принятия управленческих решений.

Осуществляется такое взаимодействие путем проведения следующих мероприятий:

- информационно-разъяснительная работа;
- оказание методологической помощи по созданию и внедрению специализированного программного обеспечения в муниципальных образованиях по вопросам управления имуществом и земельными ресурсами;
- создание межведомственных и межотраслевых комиссий с целью повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью;
- привлечение экспертов, специалистов и представителей органов местного самоуправления в случае рассмотрения вопросов, связанных с использованием государственного имущества, находящегося на территории муниципальных образований;
- территориальное планирование, связанное со строительством и размещением новых объектов;
- содействие в развитии производственной инфраструктуры на территории муниципальных образований;
- формирование регионального рынка (торговля, оптовые продовольственные рынки, инвестиционные льготы для развития крупных торговых сетей, финансово-кредитная сфера);
- поддержка занятости и создание новых рабочих мест;
- поддержка инноваций и обмен информацией (выставки, конференции, ярмарки);
- определение доли дотаций и субсидий в местном бюджете;
- планирование и реализация консолидированных бюджетов в сфере образования [2, с. 416--423].

Многие из названных направлений активно реализуются на уровне субъектов РФ. Например, в министерстве имущественных отношений Хабаровского края проводится отбор муниципальных образований Хабаровского края для предоставления субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований края по формированию земельных участков для предоставления бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей.

В Волгоградской и Ростовской областях проходят согласования по строительству стадиона, аэропорта и другой инфраструктуры к чемпионату мира по футболу.

В некоторых государственных органах по управлению государственной собственностью существуют отделы по взаимодействию с муниципальными образованиями. В частности, такой отдел есть в департаменте государственного имущества и земельных отношений Ульяновской области.

Еще одно направление взаимодействия государственных органов и муниципальных образований – это земельные отношения. В настоящее время многие участки земли, находящиеся в государственной собственности, используются неэффективно.

На заседании Президиума Государственного совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» от 09.10.2012 г. рассматривался вопрос о разграничении собственности на землю. Президентом РФ были даны рекомендации передавать государственные земли муниципалитетам, так как они лучше знают ситуацию на местах и могут использовать эти земли более рационально.

Некоторые органы управления государственной собственностью на уровне субъектов РФ провели инвентаризацию земель с целью выявления неиспользуемых земель.

В частности, Правительством Ульяновской области утверждена «дорожная карта», которой определены мероприятия по реализации вопросов с заседания Госсовета в отношении земельных участков, находящихся в собственности Ульяновской области.

Важным направлением совместной работы отраслевых министерств, федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и муниципальных образований является предотвращение банкротства и финансовое оздоровление предприятий и организаций. В Ростовской области наибольшее количество таких предприятий и организаций находится в городах: Ростов-на-Дону (284), Таганрог (59), Шахты (43), Волгодонск (37), Новочеркасск (35), Азов (12). Ежеквартально проводятся заседания Межведомственной комиссии по финансовому оздоровлению предприятий и организаций области, имеющих признаки несостоятельности (банкротства), а также находящихся в процедурах банкротства. Особое внимание уделено вопросам сохранения социально значимых объектов сферы ЖКХ [3].

Не менее важное направление взаимодействия государственных органов по управлению государственной собственностью и муниципальных органов власти – это перераспределение имущества и полномочий [4, с. 68-75] между уровнями публичной власти: федеральным, субъектов РФ и муниципальных образований.

Передача имущества от государства муниципальным образованиям и от муниципальных образований государству осуществляется безвозмездно. Направляются субсидии муниципальным образованиям по управлению федеральной собственностью [5, с. 91].

Из федеральной собственности в муниципальную собственность имущество можно передавать в следующих случаях:

- если нахождение такого имущества в федеральной собственности не разрешается;

- при условии использования данного имущества органами местного самоуправления, муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями.

Мы видим, что основанием для передачи имущества с одного уровня управления на другой является либо несоответствие определенного объекта имущества законодательно установленным целевым видам использования, либо фактическое использование имущества для целей, которые в соответствии с действующим законодательством отнесены к полномочиям иных публично-правовых образований [6].

В статье 50 ФЗ № 131 указано, что в муниципальной собственности может находиться имущество:

- предназначенное для решения вопросов местного значения;

- предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления;

- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;

- имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Например, территориальное управление Росимущества по Орловской области проводит работу по взаимодействию с руководителями муниципальных образований Орловской области по решению вопроса передачи защитных сооружений в муниципальную собственность, а также с Управлением по имуществу Орловской области по передаче объектов в собственность субъекта [7].



Другим важным направлением работы является передача на муниципальный уровень объектов гражданской обороны, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований.

Следует отметить, что согласование данных вопросов занимает значительное время у органов управления. Как следует из отчета Минимущества Ростовской области, только в первом полугодии 2014 года было подготовлено 12 постановлений Правительства Ростовской области о передаче имущества с одного уровня управления на другой.

Складывается также мозаичная картина управления имуществом на территории, где есть тюрьмы, воинские части, другие казенные и унитарные предприятия, которые к местному хозяйству не относятся и фактически местное самоуправление ими не руководит и отношения не имеет. Продолжается также процесс дальнейшей децентрализации управления, о чем свидетельствует принятый 27 мая 2014 г. федеральный закон № 136-ФЗ, который позволяет субъектам РФ законами субъекта РФ (без вмешательства федерального центра) перераспределять собственные полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

#### **Литература, источники**

1. Система муниципального управления: учебники для вузов // под ред. В.Б. Зотова. Издание третье, дополненное и переработанное. СПб: ООО «Питер Пресс». 2007. 364 с.
2. Игнатова Т.В., Киященко Т.А., Аширова М.Н. Совершенствование показателей оценки эффективности деятельности местных органов власти // Научное обозрение. 2014. № 8.
3. Отчет Минимущества Ростовской области за 1 полугодие 2014 г. // URL: <http://kugi.donland.ru/> (дата обращения: 9.02.2015).
4. Мартыненко Т.В. Государственная собственность: региональный аспект // Экономист. 2010. №1.
5. Курджиев С. П., Паршукова О. Ю., Гринёва Ю. А. Использование инструментария бюджетирования, ориентированного на результат, в практике управления государственными и муниципальными финансами // Финансовые исследования. 2011. № 2 (31).
6. Девятов С.А. Управление муниципальной собственностью: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. 291с.
7. Интервью с Руководителем Территориального управления Росимущества в Орловской области Еленой Цивилевой // URL: [www.rosim.ru/press/56974?export=pdf](http://www.rosim.ru/press/56974?export=pdf) (дата обращения: 6.02.2014).

УДК 352

**СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ВЛАСТИ И БИЗНЕСА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ  
(ПО ИТОГАМ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА В г. ОРЕНБУРГЕ)**

**© 2015 г. А.Г. Зеленцов**

*Оренбургский филиал  
Российской академии народного  
хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
460004, г. Оренбург,  
пр. Бр. Коростелевых, 141*

*Orenburg Branch  
of The Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public  
Administration  
141, Korostelevykh Ave.,  
Orenburg, 460004*

*В предлагаемой статье рассматриваются итоги опроса 506 экспертов, представляющих в равной степени муниципальных служащих и представителей бизнеса и предпринимательских структур. В ходе опроса ставилась задача выяснения основных проблем, связанных с формированием партнерских отношений между органами власти г. Оренбурга и бизнеса.*

**Ключевые слова:** *партнерство, предпринимательство, взаимодействие власти и бизнеса.*

*The article discusses the results of the survey of 506 experts representing equally municipal officials and business representatives and structures which was aimed at clarifying the main problems associated with the formation of partnerships between Orenburg authorities and business.*

**Keywords:** *partnership, entrepreneurship, cooperation between government and business.*

Задача дальнейшего социально-экономического развития страны многими исследователями часто связывается с организацией эффективного взаимодействия власти, бизнеса и общества. Данной тематике в последнее время посвящено немало работ. К наиболее значимым из них следует отнести публикации Ф.И Шамхалова [1, с. 413], Павроза А.В. [2], Паппэ Я.Ш., Галухина Я.С. [3], Уколова В.Ф. [4], Олейника А. [5] и другие. Одним из ключевых вопросов, поднимаемых в указанных и целом ряде иных изданий, является проблема поиска баланса между подходами, с одной стороны, основанными на ключевой роли государства, а с другой – на развитии рыночных отношений.

Очевидно, что государство и бизнес-структуры, как мощные, так и представляющие малый и средний бизнес, вступая в самые разнообразные взаимодействия между собой, сталкиваются с многочисленными трудностями при согласовании своих целей.

Причины таких трудностей лежат в расхождении интересов каждой из сторон, представителями которых являются государственные служащие, предприниматели, наемные работники, а также отдельные социальные группы и общество в целом. В ходе постоянного приспособления к происходящим изменениям (развитие научно-технического прогресса, неустойчивая политическая среда, трансформации экономических систем и т.д.) формируются определенные тенденции взаимоотношений между ними. Причем результатом столкновения интересов является не только их согласование, но нередко и ущемление, реализация интересов одних субъектов за счет других.

В этой ситуации весьма важным становится понимание каждой из сторон проблем, связанных с формированием партнерских отношений между властью и бизнесом. Для этих целей автором в феврале 2015 года был проведен опрос 506 экспертов, представляющих муниципальных служащих (224 чел.) и предпринимателей (282 чел.) г. Оренбурга.

В данном исследовании под партнерскими отношениями власти и бизнеса (предпринимателями) понимается взаимовыгодное взаимодействие заинтересованных сторон, базирующееся на свойствах бизнеса к риску и получению прибыли и функциях органов власти по обеспечению условий для развития экономики в интересах удовлетворения потребностей общества.

Исследование показало, что органы муниципального управления города предпринимают активные попытки к выстраиванию партнерских отношений с бизнесом. В частности, по мнению 64% респондентов (муниципальных служащих), в их органах имеется необходимая технологическая база: созданы и постоянно обновляются электронные сайты, широко известны телефоны и электронная почта для обращения предпринимателей.

Каждый четвертый муниципальный служащий указал на то, что в их муниципальных образованиях созданы и работают комиссии или рабочие группы, состоящие из представителей власти и предпринимателей, которые систематически рассматривают проблемы урегулирования отношений между властью и бизнесом, созданию благоприятных условий для развития последнего. Еще 40% респондентов указали на то, что создание таких комиссий находится на начальном этапе.

Важным показателем партнерства власти и бизнеса, по мнению респондентов от органов муниципального управления, являются постоянные встречи с представителями бизнеса и предпринимателями. На это указали более 70% респондентов. Более 43% респондентов от бизнеса указали на то, что число контактов с властью по проблемам выстраивания партнерских отношений заметно увеличилось. Представляется, что данная высокая оценка связана с тем, что в г. Оренбурге вот уже на протяжении 10 лет ежегодно проходит бизнес-форум «Город-бизнесу, бизнес-городу», на котором обсуждаются итоги сделанного и намечаются новые задачи по развитию предпринимательства. Определенный результат таких форумов проявляется в том, что, по мнению четверти респондентов, число проектов, реализуемых во взаимодействии с бизнесом и предпринимателями, заметно увеличилось.

Важно, однако, подчеркнуть, что сами муниципальные служащие, а таких почти 60%, считают, что число контактов с представителями бизнеса и предпринимателями еще недостаточно.

Важной особенностью формирования партнерских отношений является наличие в органах власти системы контроля за принятыми решениями в области поддержки и развития предпринимательства. Свыше 35% респондентов от власти указали на то, что в органах муниципального управления созданы системы контроля за выполнением достигнутых с представителями бизнеса и предпринимателями соглашений. Представляется, что это довольно низкий показатель, свидетельствующий об отсутствии постоянной и целенаправленной работы по развитию предпринимательства.

Исследования показывают, что во взаимодействии власти и бизнеса проявляется тенденция к налаживанию долгосрочных партнерских отношений. Так, более 57% экспертов от власти отметили, что отношения с бизнесом формируются на основе обоюдного доверия. Еще 35,7% муниципальных служащих указали, что созданы отдельные элементы для выстраивания отношений обоюдного доверия. Данную точку зрения поддержали и 29,2% представителей бизнеса.

Важным обстоятельством является то, что, по признанию самих муниципальных служащих, они стремятся разрешать конфликты не санкциями, а путем мирного, неформального их урегулирования. На это указали почти 67% респондентов. Причем две трети опрошенных муниципальных служащих однозначно подчеркнули, что напряженных, безразличных и жестких отношений между ними и представителями бизнеса нет, примерно столько же считают, что недовольство бизнеса и предпринимателей административными барьерами является незначительным. Фактически данную точку зрения поддерживают и представители бизнеса, среди которых почти 37% ответили, что нет напряженных отношений.

Тем не менее, представители органов муниципального управления считают, что для отношений между властью и бизнесом г. Оренбурга еще характерен высокий уровень административного давления. По их мнению, существенно усилилось давление на бизнес со стороны СЭС, налоговых органов, пожарных. Так считают более 40% респон-

дентов. Почти каждый третий указывает на усиление давления на бизнес со стороны правоохранительных органов. По мнению же респондентов от бизнеса, ситуация в данной области отношений не изменилась в лучшую сторону (26,1%), и только 15% респондентов считают, что давление даже усилилось.

Существенным является и тот факт, что 32,1% респондентов отметили усиление давления на бизнес в части привлечения его к решению социальных проблем, поддержки школ, детских садов, ремонта дорог, тротуаров, выделения транспорта и т.д. Это может свидетельствовать о том, что при общем улучшении климата отношений между бизнесом и властью последняя вынуждена использовать административные рычаги для решения неотложных проблем жизнедеятельности города. Респонденты выделили и другие важные проблемы в формировании партнерских отношений между бизнесом и властью. В частности, было отмечено, что только в каждом третьем ведомстве имеются банки данных о компаниях (фирмах), общественных объединениях предпринимателей. Муниципальные органы еще не уделяют должного внимания профессиональной подготовке лиц, постоянно работающих с представителями бизнеса и предпринимателями.

По мнению автора, важным является определение мер, которые бы способствовали повышению результативности взаимодействия власти, бизнеса и предпринимателей. Ответы муниципальных служащих по данному вопросу распределились следующим образом (см. таблицу 1).

Таблица 1

Меры, которые могут способствовать повышению результативности взаимодействия власти, бизнеса и предпринимателей.

Меры	Респондентов (в%)	
	от власти	от бизнеса
Создание общественных структур бизнеса и предпринимателей по отраслевой принадлежности, которые бы совместно работали с органами власти	51.0	33.8
Повышение ответственности и расширение прав таких объединений, как ТПП, ОПORA России, Деловая Россия, РСПП	10.7	18.4
Обеспечение профессиональной подготовки работников органов власти, отвечающих за работу с предпринимателями и бизнесменами	28.6	30.7
Разработка в каждом органе власти регламентов по работе с обращениями, запросами предпринимателей и бизнес-структур	26.3	18.5
Систематическое проведение встреч предпринимателей и бизнесменов с руководителями представительных, исполнительных и судебных органов власти	60.7	49.2
Введение практики реализации социально-экономических проектов, координируемых командами из представителей власти, бизнеса и общества	27.5	36.9

Как видно из таблицы, по мнению обеих сторон, ключевыми мерами, которые бы могли повлиять на повышение результативности взаимодействия власти, бизнеса и предпринимателей являются создание общественных структур бизнеса и предпринимателей, по отраслевой принадлежности, которые бы совместно работали с органами власти. Далее мнения сторон довольно сильно разнятся. В частности, по мнению представителей бизнеса, этому в значительной степени способствовала бы разработка в каждом органе власти регламентов по работе с обращениями и запросами предпринимателей и бизнес-структур, а также введение практики реализации социально-экономических проектов, координируемых командами из представителей власти, бизнеса и общества.

Следует отметить, что актуальность первой позиции (создание общественных структур) подчеркивается еще и тем, что улучшению взаимодействия власти и бизнеса во многом могло бы способствовать объединение в сообщества представителей бизнеса, которые, по мнению муниципальных служащих, пытаются решать свои проблемы в оди-

ночку. На это указали более 60% опрошенных. В настоящее же время, по мнению только 7% экспертов, представители бизнеса группируются вокруг таких объединений, как Торгово-промышленная палата, РСПП, «Деловая Россия», «Опора России» и выступают с ними единым фронтом при взаимодействии с органами власти. Данный факт говорит о том, что общественные объединения бизнеса еще не стали центром представления интересов предпринимателей города Оренбурга. На это указывают и респонденты от бизнеса, среди которых каждый четвертый надеется на то, что такие объединения, как ОПОРА России, Деловая Россия, РСПП действительно будут активными поборниками интересов предпринимателей.

Исследование факторов, сдерживающих развитие отношений власти и бизнеса, показало, что этому способствует низкий профессионализм лиц, ответственных за развитие бизнеса и предпринимательства в органах муниципального управления. На это указали почти две трети респондентов. Значительное число экспертов среди муниципальных служащих (53,5%) считают, что этому способствует отсутствие в органах муниципального и местного самоуправления четких и общепринятых норм и правил, регулирующих отношения между властью и бизнесом.

Из исследования вытекают следующие выводы.

К положительным, несомненно, следует отнести создание ряда элементов складывающейся системы взаимоотношений. В частности, как власть, так и бизнес создали технологические элементы взаимодействия: электронные сайты и банки данных. Стали традиционными регулярные встречи представителей власти и бизнеса, значителен потенциал открытого сотрудничества, расширяется база совместно реализуемых бизнес-проектов.

К отрицательным же моментам следует отнести то, что между органами муниципального управления г. Оренбурга и бизнес-структурами пока еще не сложились отношения, которые могли бы быть признаны партнерскими.

Отрицательными элементами власти, судя по итогам исследования, является еще заметно проявляющееся административное давление на бизнес, отсутствие налаженных механизмов реализации совместно достигнутых соглашений, повышенная активность в поддержке «своих» представителей бизнеса, большое количество инструкций и требований, «рождаемых» административными структурами.

У бизнеса свои проблемные области. Наиболее ярко выражено отсутствие объединения усилий для решения проблем как с властью, так и с представителями иных сфер деятельности. Анализируя итоги исследования, фактически можно заключить, что каждый бизнесмен, предприниматель продолжает надеяться только на собственные силы. Однако лозунг «Один, но независим!» играет плохую службу в отстаивании интересов бизнеса. Причем эту проблемную область лучше видят представители власти, нежели сами предприниматели. Ярко проявляется и отсутствие интереса бизнеса к таким общероссийским общественным объединениям, как РСПП, «Деловая Россия» и т.д., что свидетельствует об их низком авторитете среди тех, чьи интересы они призваны защищать.

### **Литература**

1. Государство и экономика. Власть и бизнес / Феликс Шамхалов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005.
2. Бизнес и государство в России: фундаментальные проблемы взаимодействия и стратегии их преодоления / Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия / под ред. П.А. Толстых. М.: Изд-во РАГС, 2010.
3. Российский крупный бизнес: первые 15 лет: экономические хроники 1993-2008. М., 2009.
4. Взаимодействие власти, бизнеса и общества. М. Изд-во «Экономика» 2009.
5. Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «нулевых» годов. М., 2011.

УДК 32.019.5

**ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО БРЕНДИНГА  
КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ  
(НА ПРИМЕРЕ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ)**

© 2015 г. И.А. Ветренко, В.В. Дубицкий

Омский государственный университет  
им. Ф.М. Достоевского  
644077, г. Омск, пр. Мира, 55А

Dostoevsky Omsk  
State University  
55A, Mira Ave., Omsk, 644077

Тюменский государственный  
университет  
625003 г. Тюмень, ул. Симокова, 10

Tyumen State University  
10, Simokova,  
Tyumen, 625003

*В статье рассмотрены проблемы разработки и построения территориальных брендов российских регионов с позиций политической составляющей. Проведено разделение содержания понятий «национальной идентичности» и «региональной идентичности». Проведен анализ такой составляющей территориального бренда как персонификация территорий на примере Омской области. Разработаны рекомендации для оптимизации процесса построения брендов топосов.*

**Ключевые слова:** территориальный бренд, национальная идентичность, региональная идентичность, персонификация регионов, бренд топоса, политические дивиденды.

*The article covers the issues of the development and construction of territorial brands of Russian regions from a perspective of a political component; differentiates the contents of the concepts of "national identity" and "regional identity"; analyses such territorial brand component as the personification of the areas taking the Omsk Region as the example; makes recommendations for optimizing brand topos formation.*

**Keywords:** territorial brand, national identity, regional identity, regions personification, topos brand, political dividends.

Использование брендинга на различных уровнях (государства, регионов, городов, отдельных поселений) позволяет современным странам более эффективно решать такие задачи, как привлечение иностранных инвестиций в национальную экономику, развитие туризма, создание благоприятного фона в глазах населения. Многие страны, претендующие на звание сверхдержав, сознательно занимаются созданием собственного позитивного бренд-имиджа как во внутренней, так и во внешней политике [1, с. 102-104].

Выстраивание бренда территорий является идеологическим концептом и соответственно имеет большое политическое значение. Идеология брендинга территорий разрабатывается с учетом различных потребностей и интересов людей, а также политических запросов. Таким образом, идеология территориального брендинга включает в себя: во-первых, рациональное представление о топосе (территория, местонахождение); во-вторых, персоналии, связанные с данным местом (авторитетные личности); в третьих, культуру, соответствующую этой местности (образование, история, традиции) [2].

На наш взгляд, одной из основополагающих составляющих территориального брендинга является феномен персонификации топосов.

«Русская жизнь, как и любая жизнь, персонифицирована. Персонифицировано все – политика, культура, регионы», – отметил на проходившем в декабре 2014 года в городе Омске заседании «Изборского клуба» его председатель Александр Проханов [3]. Заседание клуба было приурочено к окончанию мультимедийного проекта Омского обла-

стного телевидения (12 канал) «Славное имя: Омск. Судьба. Россия» – проекта, в рамках которого омичи решали, вклад какой известной личности, жизнь которой была связана с городом, точнее всего охарактеризует их регион.

Необходимо отметить, что бренд территорий сегодня следует рассматривать в политическом аспекте, так как устоявшийся бренд топоса способен принести именно, и прежде всего, политические дивиденды. С этим связано стремление властей российских регионов и городов сформировать именно персонифицированный маркер для бренда своих территорий.

Территориальный и политический бренд – понятия, тесно взаимосвязанные друг с другом, поэтому дихотомически рассматривать дефиниции данных определений нельзя. Если мы говорим о бренде территории, то базисной единицей его формирования будет являться власть, стиль управления, политические лидеры и элита [1, с. 102-104].

Вопросы персонификации, а также идентификации образа российских территорий актуальны давно. Следует отметить, что, говоря об идентичности, стоит разграничивать понятия «региональная» и «национальная» идентичность. Исследователи по-разному определяют структурные компоненты региональной идентичности. Так, М. Китинг считает, что в региональной идентичности больше персонификации и политичности, чем в национальной. Последняя более историко-культурная по своему содержанию [4, с. 93].

Действительно, практически в каждом регионе имеются или имелись свои известные персоны, многие из которых одним своим именем вызывают ассоциации со значимыми историческими событиями или местами. Во многом наша российская история, претерпевавшая огромное количество новых идеологических трактовок событий ранее и остающаяся под влиянием этих процессов сейчас, основывается на персонифицированных мифах, несущих в себе значительный идеологический подтекст. И очередной виток развития страны вызывает, в свою очередь, переосмысление роли персон и событий в истории. Не случайно авторы нового стандарта учебников истории настаивают на том, что «российская история – это история всех территорий, стран и народов, которые входили в состав нашего государства в разные эпохи» [5]. Таким образом, для каждого региона России может быть сформирован перечень различных исторических и политических сюжетов, включающих в себя сложное переплетение судеб народов, взаимодействие государства, общества и, что наиболее важно, место в нем отдельных личностей, заметно определяющих ход одноименных процессов.

Острая необходимость в поиске региональной идентичности возникла вследствие «федерализации» российского политического пространства, роста политической автономии регионов в 90-х годах прошлого века. В этот период идет переосмысление регионами своего прошлого, символики и даже места на карте России. Этот процесс был наиболее подробно описан в исследовании Р. Туровского «Соотношение культурных ландшафтов и региональной идентичности в современной России».

«Современный культурный и политический процесс в России, по сути, представляет собой новое освоение ее культурного ландшафта. Новое освоение – это и переосмысление, и поиск новых, более адекватных форм, и «чистое» провинциальное творчество. Обретение регионами самих себя происходит посредством культурного ландшафта, через культурный ландшафт и влечет за собой трансформацию культурного ландшафта», – обозначил исследователь в своей работе [6, с. 87-136].

Период девяностых был отмечен «возрожденческой постсоветской традицией», когда регионы один за другим занялись изменениями в топонимике – сначала происходило переименование городов, когда были возвращены Санкт-Петербург, Екатеринбург, Шлиссельбург, Нижний Новгород, Великий Новгород. Затем были восстановлены исторические названия улиц, Нижний Новгород вернул себе Большую Покровскую, Ростов – Большую Садовую, а в Великом Новгороде появились древнерусские названия улицы – Розважа, Рогатица, Бояна и другие. Улицы, названные в честь советских героев, в спешном порядке переименовывались в честь персонажей других исторических эпох. В том же Великом Новгороде, который стал лидером по количеству переименований, вместо проспекта Карла Маркса появился Воскресенский проспект, а многие улицы стали носить двойное советско-историческое название – Герасименко-Маницына, Тимура Фрунзе-Оловянка, Мусы Джалиля-Духовская.

На обновленном культурном ландшафте российских городов стали появляться новые памятники. Если в одних городах они не носили ярко выраженного персонифицированного характера (например, памятники жертвам политических репрессий тоталитарного режима или основателям города в Омске) или устанавливались мифическим персонажам – Чижик-Пыжику в Петербурге, букве «Ё» в Ульяновске, то в других старались увековечивать конкретных деятелей Древней Руси и Царской России (в Саратове были воздвигнуты памятники Столыпину, а в Ярославле – Ярославу Мудрому).

Следует отметить, что на пути восстановления культурной, исторической справедливости первоначально такая персонификация носила нейтральный характер и была минимально политизирована. Лишь изредка появлялись «иные герои» на фоне культурного ландшафта. Однако, например, попытка романтизации «белого движения» в сибирских регионах оказалась весьма спорной. В Иркутске, а затем и в Омске происходило обращение к фигуре адмирала Колчака, но предложения по установке памятников в этих городах так и не были реализованы.

К концу первого десятилетия XXI века, когда мода на тотальное конструирование региональных брендов и создание имиджа территорий стала постепенно стихать, оставляя регионы с «брендолапой» в Омске, Пермь с буквой «П», а Челябинск с неизвестно откуда взявшимся на гербе верблюдом, подход к персонификации и работе с идентификацией местности снова изменился. Тотальный отказ от советского прошлого не стал панацеей, к тому же в обществе наметилась явная ностальгия по ушедшему времени.

Так, на конкурсе «Имя России» в 2008 году, с большим отрывом наибольшее количество голосов набрал Иосиф Сталин. Впрочем, организаторы конкурса оказались не готовы открыто признать, что «Имя России» принадлежит человеку, инициировавшему массовые репрессии собственного народа, поэтому было заявлено о техническом сбое в ходе голосования, после чего в лидерах оказался Александр Невский, а второе место отдала Столыпину, отправив «вождя советского народа» на третье место.

Сегодня активно проявляется ностальгия по советскому периоду истории страны, которая стала возвращать уже забытые в наше времена имена ученых, космонавтов, писателей, деятелей культуры. Как следствие, пантеоны «региональных героев» стали заметно расширяться.

Так, в течение второй половины 2014 года в г. Омске на Омском областном телевидении (12 канал) проводился упомянутый ранее мультимедийный проект «Славное имя: Омск. Судьба. Россия». Основной целью проекта было определение с помощью народного голосования человека, судьба и деятельность которого связаны с регионом и существенно повлияли на развитие Омской области и России. Проект задумывался как способ привлечения внимания жителей Омской области к своей истории, ведь на экране, в прямом эфире, озвучивались мнения экспертов, особенности биографий знаменитых земляков, характеристики различных исторических периодов.

Информационно-коммуникативная среда интернета позволила привлечь внимание к проекту также бывших жителей региона, уехавших позже в другие области и края, жителей соседних регионов, заинтересованных в вопросах историко-культурного восприятия Омска.

За время проекта в эфире 12 канала было озвучено 139 имен, на основе которых был составлен своеобразный пантеон «омских героев», каждый из которых мог стать достойной частью регионального бренда. Среди них основатель омской крепости Иван Бухгольц, генерал-майор Русской армии, военный и государственный деятель, путешественник, участник Азовских походов Петра Первого, выдающийся российский живописец, график, скульптор Михаил Врубель, уроженец Омска и проживший в нем до 1859 года, Адмирал Русского императорского флота, гидролог, полярный исследователь и один из организаторов и руководителей антибольшевистской борьбы с центром в Омске Александр Колчак.

Среди «лидеров» также значились Егор Летов, советский и российский рок-музыкант, поэт, бессменный участник группы «Гражданская оборона», уроженец Омска, Сергей Манякин, первый секретарь Омского обкома КПСС, который внес значительный вклад в социально-экономическое и культурное развитие Омской области, Алексей Черепанов российский хоккеист, чемпион мира среди юниоров (2007 г.), игрок основного состава ХК «Авангард», Георгий Пантюков, хоровой дирижер и композитор, народный



артист СССР, с 1962 года – художественный руководитель Омского русского народного хора, Михаил Ульянов, выдающийся деятель культуры, актер театра и кино, художественный руководитель Государственного академического театра им. Е. Вахтангова, народный артист СССР, уроженец Омской области.

Значимое место в списке имен достались Владимиру Тытарю, герою Великой Отечественной Войны, уроженцу Омской области, Лавру Корнилову, генералу, герою Первой мировой войны, Чокану Валиханову, ученому этнографу, Валерию Куйбышеву, революционеру и советскому политическому деятелю, Федору Достоевскому, великому русскому писателю.

Проект вызвал активный отклик омичей. Почитателям таланта основателя культовой рок-группы "Гражданская оборона" Егора Летова в ходе проекта несколько раз удавалось вывести своего кумира на первую позицию, тем не менее, он впоследствии даже не вошел в тройку «лидеров». А коммунисты отреагировали на временное лидерство в проекте проводника «белого террора» Александра Колчака акцией протеста с установкой креативного памятника Адмиралу, изготовленного из куклы, купленной в секс-шопе.

По итогам голосования «лидером» масштабного проекта стал Герой Советского Союза Дмитрий Карбышев, уроженец Омска. За него было отдано почти 20 тысяч голосов. На втором месте с небольшим отрывом разместился Герой Советского Союза Владимир Тытарь, а тройку замкнул Георгий Пантюков, художественный руководитель Государственного Омского русского народного хора. Все трое – герои недавнего, советского прошлого. Но, конечно, наибольшего внимания заслуживает фигура «победителя» проекта – Дмитрия Карбышева.

Во время заседания Изборского клуба в Омске председатель клуба Александр Проханов отметил, что, если говорить о понятии «гений места», то Карбышева можно назвать «гением Омска». С одной стороны, это офицер, дворянин, с другой – абсолютно красный генерал.

«В нем соединилось красное и белое. Умер как красный герой, как Христов мученик. Вся сегодняшняя омская идеология могла бы сделать из Карбышева огромную фигуру», – сказал Александр Проханов [3]. Писатель также предложил интерпретировать Карбышева не только как человека XX советского века, но и XXI, нынешнего века, чья фигура, мощь открывается только теперь. «Если к этой фигуре подойти с новой богословской, догматической точки зрения, он может быть святым, он принес жертву, как приносят ее святомученики, он принял Христову жертву», – отметил Александр Проханов [3].

Историки, писатели, журналисты много раз обращались к феномену жизни и смерти Дмитрия Михайловича Карбышева, которому в начале войны уже было 60 лет, он носил звание генерал-лейтенанта инженерных войск и был доктором военных наук, профессором Военной академии Генерального штаба. И неудивительно, что недостатка информации о его довоенной жизни исследователи никогда не испытывали.

Генерал Карбышев родился в 1880 года в городе Омске, окончил Сибирский кадетский корпус и Николаевское военно-инженерное училище, в 1904-1905 годах принимал участие в русско-японской войне, а в 1906 году был уволен из царской армии в запас из-за обвинения в агитации среди солдат.

Во время первой мировой войны Карбышев воевал в составе 8-й армии генерала Брусилова, участвовал в знаменитом Брусилловском прорыве, а в 1917 года вступил в Красную гвардию и занимался укреплением позиций большевиков в Поволжье, на Урале, в Сибири, на Украине.

После окончания гражданской войны Карбышев преподавал в Военной академии Генерального штаба, был утвержден в ученом звании профессора, а в 1940 году ему присвоено звание генерал-лейтенанта инженерных войск. Тогда же он стал членом коммунистической партии. В 1939-1940 годах генерал участвовал в советско-финской войне, а в 1941 году защитил докторскую диссертацию по военным наукам.

Великая Отечественная война застала Карбышева в штабе 3-й армии в Гродно. С этого момента сведения о дальнейшей судьбе генерала начинают значительно отличаться, и прежде всего это касается факта пленения. По одним данным, пленение генерала произошло при отступлении после попытки переправиться через речку у поселка Зельва на Гродненщине, а по другим – Карбышев в первые дни войны перебрался в

штаб 10 армии, впоследствии оказавшейся в окружении. В августе 1941 года при попытке выйти из окружения генерал был тяжело контужен и в бессознательном состоянии был захвачен в плен. Именно с этого времени Карбышев числился пропавшим без вести. И только в 1946 году ему «за исключительную стойкость и мужество, проявленные в борьбе с немецкими захватчиками в Великой Отечественной войне» было посмертно присвоено звание Героя Советского Союза. Пройдя более десятка концлагерей и приняв смерть в лагере смерти Маутхаузен, Карбышев предстал перед потомками «ледяным» героем, замершим во время немецких пыток, но не сдавшимся и не предавшим Родину.

И сегодня, как бы не менялись политические пристрастия власти, Карбышев в сознании людей остается верным главному принципу – защите интересов Родины от врага.

Неудивительно, что для Омска фигура такого человека является настоящей находкой, поскольку не каждый регион может похвастаться наличием героя, объединившим в себе столь противоречивую историю страны. Поэтому его «победа» в проекте обоснована и закономерна, а главное – способна объединить многих участников проекта, выдвигавших своих героев – и тех, кто романтизирует Царскую Россию и белое движение, и тех, кто испытывает ностальгию по советскому прошлому, и молодежь, способную оценить по-настоящему сильную личность.

Сегодня люди продолжают искать героя-заступника, некий мистический образ, который станет знаменем в духовной брани со злом.

Справедливо будет заключить, что это не омичи выбрали своим героем генерала Дмитрия Карбышева, а он своим подвигом, своей судьбой взял нас под своё покровительство и примером всей своей жизни помогает нам возрождать в своём сознании несокрушимый русский дух.

Каждый российский регион – это уникальный «набор» проявлений региональной идентичности в содержательном выражении и дискурсивных практиках, конституирующих региональную самость. Опыт российских регионов также показывает, что в одних регионах активно осуществляется политика по конструированию региональной идентичности и без нее не обойтись, как это мы показали на примере Омской области, а где-то региональная «самость» развивается самостоятельно, стихийно. Это открывает перспективы для типологии региональной идентичности, определяющим критерием для формирования которой является соотношение ее структурных уровней: культурного и стратегического.

Сегодня в большинстве регионов наблюдается формирование устойчивого политического курса, направленного на практическое и рациональное использование региональной идентичности через персонифицирование, т.е. наибольшее внимание региональные власти уделяют символическому позиционированию. Однако брендинг территорий рассматривается ими в качестве предпосылки решения прагматичных задач, стоящих перед региональными сообществами, начиная от формирования инвестиционной и туристической привлекательности регионов и заканчивая улучшением социального климата территорий, сокращающего утечку человеческого капитала.

Направленность и значение элитных практик по позиционированию территории могут быть описаны термином «региональные амбиции», который заслуживает введения в научный оборот в качестве отдельного понятия политической практики. В семантической форме он представляется нам в виде личности – маркера региона, составляющего наибольшую гордость.

#### **Литература**

1. Ветренко И.А. Политическая составляющая территориальных брендов // Материалы VI конгресса политологов М., 2012.
2. Панкрухин, А. П. Территориальный маркетинг // Маркетинг в России и за рубежом. 1999. № 5, №6 // URL: <http://www.koism.rags.ru>
3. Изборский клуб в Омске // URL: <http://www.youtube.com/watch?v=w2hrgcwE0gA>
4. Китинг М. Новый регионализм в западной Европе // Логос. 2003. № 6.
5. Проект. Историко-культурный стандарт // URL: <http://histrf.ru/biblioteka/book/istoriko-kul-turnyi-standart>
6. Туровский Р.Ф. Региональная идентичность в современной России / Российское общество: становление демократических ценностей. М., 1999.

УДК 352/354-1

**ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ,  
ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ И КАНДИДАТАМ  
НА ЗАМЕЩЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2015 г. Ю.Н. Радачинский

*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002*

*Настоящая статья посвящена проблемам внедрения современных кадровых технологий в деятельность органов местного самоуправления. Автором обосновывается необходимость согласования требований к кандидатам на замещение государственных гражданских должностей с требованиями, предъявляемыми к кандидатам на замещение муниципальных должностей.*

**Ключевые слова:** *муниципальная служба, отборочные процедуры, квалификационные требования, должности муниципальной службы, оценка кандидатов, замещение муниципальных должностей.*

*The article studies the implementation of modern personnel technologies into local self-government activity. The author substantiates the necessity for coordinating the requirements for the candidates filling state civil positions and the requirements for those who fill municipal positions.*

**Keywords:** *municipal service, selection procedures, qualification requirements, municipal service positions, assessment of candidates, municipal position filling.*

Предметом настоящего исследования являются механизмы установления и оценки квалификационных требований, предъявляемых к муниципальным служащим и кандидатам на муниципальные должности, в части профессиональных знаний, навыков, профессиональных и личностных качеств. Эта проблематика давно привлекает внимание и ученых, и практиков [1]. Сегодня в Российской Федерации активно формируется методическая база для определения профессиональных компетенций государственных служащих и их оценки. На федеральном уровне направления этой деятельности определяются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд РФ). Можно выделить несколько ключевых задач, реализуемых Минтрудом РФ:

- формирование справочника квалификационных требований;
- создание библиотеки профессиональных компетенций;
- разработка прозрачных механизмов оценки компетенций государственных служащих и кандидатов на замещение государственных должностей;
- обеспечение функционирования портала государственной службы;
- др.

Для их решения Минтрудом РФ утвержден методический инструментарий по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы [2], а также методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы [3].

В отношении муниципальных служащих и кандидатов на соответствующие должности таких методических материалов не существует. Между тем, значительная часть деятельности органов местного самоуправления заключается в реализации государственных полномочий, переданных муниципалитетам. Осуществляются они в соответствии с административными регламентами, разработанными государственными органами на основе тех профессиональных компетенций, которые необходимы для реализации государственных полномочий [4]. Это дает основания утверждать, что муниципальные служащие должны обладать такими же профессиональными компетенциями и личностными качествами, как и государственные служащие (по крайней мере, в части переданных государственных полномочий). Именно в силу этого законодательством закрепляется механизм обеспечения взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы. В него включаются требования к единству основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы, единству требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию [5].

Для обеспечения реализации указанных требований методические рекомендации по установлению и оценке профессиональных компетенций и личностных качеств государственных и муниципальных служащих целесообразно создавать на основе общих принципов. С этой точки зрения, компетенции муниципальных служащих могут подразделяться на базовые, функциональные и специальные (по аналогии с компетенциями государственных служащих). Базовые квалификационные требования к государственным служащим и кандидатам на соответствующие должности в достаточной степени разработаны Минтрудом РФ и могут быть применены к муниципальным служащим. Функциональный и специальный уровни подлежат установлению самими органами местного самоуправления.

При определении базовых компетенций муниципальных служащих в соответствии с методологией Минтруда РФ подлежат установлению требования к знанию Конституции РФ, основ государственной гражданской службы, основ муниципальной службы, законодательства о противодействии коррупции, делопроизводства и документооборота, государственного языка Российской Федерации (русского языка), информационно-коммуникационных технологий. Сохранение требований к знанию основ государственной гражданской службы соответствует принципу взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

П. 7 абз. 1 ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" в качестве принципа муниципальной службы закрепляет идею единства основных требований, предъявляемых к ней. В связи с этим целесообразным представляется создание единых для всех муниципальных служащих России базовых компетенций и общего федерального механизма их оценки. При этом технологии оценки должны соответствовать следующим условиям:

- универсальность. Инструментарий оценки должен быть единым для всех муниципальных образований Российской Федерации и согласован с механизмами оценки базовых квалификационных требований государственных служащих.

- общедоступность. Кандидаты на замещение муниципальных должностей должны иметь возможность свободного доступа к содержанию квалификационных требований, методическим материалам их формирования и оценки. Реализовано это условие может быть посредством использования возможностей портала государственной службы или создания специального портала.

- объективность. Для обеспечения единообразия оценки компетенций муниципальных служащих необходимо использовать автоматизированные способы оценки.

Из способов оценки, предложенных Минтрудом РФ, лишь тестирование соответствует всем указанным выше условиям.

Формирование системы функциональных компетенций муниципальных служащих представляет собой сложный аналитический процесс. Он связан с исследованием полномочий органа местного самоуправления по основным направлениям его деятельности. Особое внимание следует уделять правовым основаниям осуществления полномочий. Сформировав реестр полномочий, органам местного самоуправления рекомендуется провести их сопоставление с целью установления наличия или отсутствия избыточных

полномочий. Часть реестра, содержащая нормативно-правовое обоснование реализуемого полномочия, фактически определяет квалификационные требования к функциональным знаниям кандидата на замещение муниципальной должности в органе власти.

Помимо направлений деятельности органов местной власти, функциональный уровень квалификационных требований должен формироваться с учетом специализации по направлениям деятельности, в соответствии с которой муниципальные служащие исполняют должностные обязанности. Специализация по направлениям деятельности определяется государственными функциями и услугами, осуществляемыми соответствующим органом власти. Соответственно, органам местного самоуправления необходимо провести анализ реализуемых полномочий с целью выделения функций и услуг. На данном уровне оцениваются лишь знания и навыки претендента на замещение муниципальной должности. В связи с этим, органом местной власти следует установить конкретные знания и навыки, необходимые для реализации функций и предоставления услуг.

Под специальными квалификационными требованиями понимаются конкретизированные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей по конкретной должности муниципальной службы. Согласно методическому инструментарию Минтруда РФ эти требования формируются в три этапа.

Первоначально специальные квалификационные требования дополняются базовыми квалификационными требованиями.

Далее на основе функциональных квалификационных требований формируются квалификационные требования к конкретной должности, связанные с направлением деятельности и специализацией по направлению деятельности.

На третьем этапе специальные квалификационные требования наполняются навыками, знаниями, профессиональными и личностными качествами, необходимыми для исполнения обязанностей по конкретной должности.

Вызывает сомнение целесообразность такого механизма формирования специальных квалификационных требований. Ранее уже было отмечено, что базовые квалификационные требования должны обеспечивать реализацию принципа единства организационных и правовых основ государственной и муниципальной службы и носить общероссийский характер. Их оценку можно осуществлять автоматизированными способами (посредством портала государственной службы и управленческих кадров) по единой для всех методике. Включение же их в функциональные или специальные квалификационные требования приведет к дублированию их оценки. В связи с этим этап включения в специальные квалификационные требования требований базового уровня необходимо исключить.

Описанный в методическом инструментариум второй этап формирования специальных квалификационных требований требует дополнительной методической доработки. Специальный уровень квалификационных требований является логическим продолжением функционального уровня. Он обеспечивает реализацию служащими направлений деятельности и специализаций по направлениям деятельности муниципального органа. В связи с этим основанием для его формирования должны стать данные о функциях и услугах, осуществляемых органом власти.

Функции и услуги представляют собой определенную последовательность административных процедур и действий. Установление последних должно осуществляться на основе следующих принципов:

- правовая обоснованность. Данный принцип предполагает необходимость определения правовых оснований выполнения административных процедур и действий. В связи с этим муниципальным органам необходимо ссылаться на юридические нормы (с указанием нормативно-правовых актов, их статей, пунктов, подпунктов), допускающие возможность осуществления административных процедур и действий;

- оптимальность системы административных процедур и действий. При формировании специального уровня квалификационных требований органам местного самоуправления рекомендуется определять минимально необходимый для достижения конечного результата набор административных процедур и действий. Эта идея уже нашла свое юридическое отражение в пп. а), б), г) п. 3 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и пп. а), б), г) п. 3 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления го-

сударственных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" [6]. В частности, при разработке административных регламентов на органы власти возлагаются обязанности по упорядочению административных процедур (действий), устранению избыточных административных процедур (действий), осуществлению отдельных административных процедур (действий) в электронной форме;

- установление единых требований к определению уровней сложности административных процедур и действий. Степень сложности выполняемых административных процедур и действий определяет должностной статус служащего. Отсутствие единой методики ее определения может привести к ситуации, когда одни и те же типы административных процедур будут выполняться служащими, замещающими разные виды должностей. В таких ситуациях специальные квалификационные требования к муниципальным должностям не будут соответствовать единым квалификационным требованиям.

В соответствии с Методическим инструментарием по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы помимо профессиональных знаний и навыков в специальный уровень квалификационных требований подлежат включению профессиональные и личностные качества государственного служащего. Это положение должно быть реализовано и в отношении муниципальных служащих. При этом Минтруд РФ устанавливает следующую систему качеств государственного служащего:

- общие профессиональные и личностные качества;
- функциональные профессиональные и личностные качества;
- управленческие профессиональные и личностные качества, а также соответствующие им навыки.

Общие профессиональные качества не связываются с направлениями деятельности органов власти и функциональными обязанностями по должности. Они являются универсальными для всех служащих. В связи с этим они могут быть унифицированы и включены в единые справочники квалификационных требований.

Управленческие профессиональные качества Минтруд РФ рекомендует устанавливать для должностей, исполнение обязанностей по которым связано с осуществлением руководства, организации, включая постановку задач перед подчиненными, в том числе подчиненных в линейном и функциональном подчинении, а также стратегического планирования органа власти в целом или структурного подразделения. Они также могут быть унифицированы.

Прикладные профессиональные качества предполагается устанавливать для всех должностей в соответствии с особенностями реализуемых функций, предоставляемых услуг.

Все профессиональные и личностные качества муниципальных служащих должны быть отражены в должностных регламентах.

Таким образом, можно признать наличие в Российской Федерации правовых и организационно-методических условий для установления и оценки компетенций государственных и муниципальных служащих в соответствии с единой методологией.

#### **Литература, источники**

1. Рудой В.В. О мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 1. С. 18-24; Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 2. С. 7-17; Рудой В.В., Понеделков А.В., Старостин А.М. Проблема эффективности политического руководства современными модернизационными процессами в России: элитологический аспект // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 6-12; Овакимян М.А. Проблемы и перспективы взаимодействия муниципальной власти, предпринимательства и местного сообщества: опыт России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 2. С. 38-45; Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: прин-

ципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 4. С. 13-24.

2. Методический инструментарий по организации отбора кадров на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы // <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Otbor.doc>.

3. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы // [http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/9/Metodicheskij\\_instrumentarij\\_kv\\_alifikatcionnye\\_trebovaniya\\_%28Versiya\\_2.0%29.docx](http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/9/Metodicheskij_instrumentarij_kv_alifikatcionnye_trebovaniya_%28Versiya_2.0%29.docx).

4. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"//Собрание законодательства Российской Федерации. 30.05.2011г. N 22 ст. 3169.

5. пп.1, 3 ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"//Российская газета. 07.03.2007 г. N 47.

6. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"//Собрание законодательства РФ. 30.05.2011. N 22. ст. 3169.

УДК 35.08

## О ДИСЦИПЛИНАРНОЙ, АДМИНИСТРАТИВНОЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

© 2015 г. С.А. Воронцов, В.П. Ляхов

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002

Статья посвящена рассмотрению мер дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения, а также порядку реализации этих мер.

**Ключевые слова:** коррупция, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, гражданско-правовая ответственность, представитель нанимателя, государственный служащий, муниципальный служащий, комиссия по урегулированию конфликтов интересов.

*The article considers disciplinary, administrative and civil liability of state and municipal officials for corruption offences and the exercise of these measures.*

**Keywords:** corruption, disciplinary liability, administrative liability, civil liability, employer's representative, a state official, a municipal official, the commission for the settlement of conflicts of interest.

Устойчивое развитие страны, субъекта, города, района напрямую зависит от того, насколько эффективно органы государственной и муниципальной власти способны обеспечить условия для последовательного роста экономики, устранить факторы, порождающие социальное напряжение, ограничить воздействие на бизнес криминальных явлений, в числе которых следует особо выделить коррупцию.

Наиболее простое определение коррупции – подкупаемость и продажность государственных и муниципальных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще. Однако существуют и другие определения этого понятия.

В широком смысле коррупция определяется как использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (например, депутатами) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе, международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) либо предоставление последним таких преимуществ.

Коррупцию можно рассматривать как этические отклонения и как правонарушения. Исторически различающимися в российском общественном мнении и праве формы коррупции были

- *мздоимство*, под которым понимается получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение *законных* действий (бездействия) по службе;

- *лихоимство* – получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе *незаконных* действий (бездействия).

Мздоимство и лихоимство могут проявляться на всех уровнях системы власти, при этом объемы сумм и масштабы вредного воздействия на общество могут бесконечно варьироваться.



Примером собственно этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые отрицательно влияют на состояние общественного мнения о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или иным нормативным актом (присутствие на банкетах, устраиваемых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; публичное неделовое общение с людьми, имеющими судимость за корыстные преступления; проживание в апартаментах или пользование автомобилем, стоимость которых несопоставима с размером жалования, поездки за рубеж за чужой счет и др.).

Понятие коррупции приведено в статье 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно данному определению коррупцией признается:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

В этом же Федеральном законе (часть 1 статьи 13) приведена общая норма об ответственности физических лиц за коррупционные правонарушения, которая гласит, что граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Что касается уголовной ответственности коррупционеров, то многочисленные телепередачи, статьи в газетах, методички и памятки, рассказывающие о коррупционных преступлениях и соответствующем наказании, в достаточной степени раскрыли этот вопрос. С информированностью населения об административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности, как представляется, дело обстоит хуже. Данная статья посвящена ликвидации указанного пробела, ибо, как следует из римского права, – *незнание закона не освобождает от ответственности.*

Прежде всего, укажем нормативную правовую базу, регламентирующую соответствующие виды ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» регулирует несколько видов ответственности. Федеральный Закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и Федеральный Закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» устанавливают дисциплинарную ответственность. Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность. Гражданский кодекс РФ устанавливает гражданско-правовую ответственность. Рассмотрим более подробно указанные нормативные правовые акты в контексте исследуемой проблемы.

Так, установление ответственности государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения предусмотрено следующими статьями Федерального закона «О противодействии коррупции»:

- в статье 3 отражен один из основных принципов противодействия коррупции – *неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;*
- в соответствии с частью 9 статьи 8 служащий может быть освобожден от должности, уволен со службы за невыполнение обязанности по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- часть 3 статьи 8.1 предусматривает Освобождение от должности, увольнение со службы за невыполнение обязанности по представлению сведений о расходах, представление неполных или недостоверных сведений.

*Дисциплинарная ответственность* регулируется статьями 59.1, 59.2 и 59.3 Федерального Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и статьей 27.1 Федерального Закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ».

Дисциплинарная ответственность применяется в форме дисциплинарного взыскания при совершении служащим дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей. При этом не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. При принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Законодательствами о государственной и муниципальной службе устанавливаются различные виды взысканий, которые могут применяться соответственно к государственным и муниципальным служащим.

Так, Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» установлены следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к *государственным* служащим: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение по соответствующим основаниям (увольнение в связи с утратой доверия также относится к дисциплинарным взысканиям).

Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ» установлены следующие виды дисциплинарных взысканий, применяемых к *муниципальным* служащим: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении государственных служащих, предусмотренный статьей 58 Федерального закона «О государственной гражданской службе», устанавливает, что до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от государственного служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение, составляется соответствующий акт. Отказ служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка. Учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения государственным служащим своих должностных обязанностей.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее *одного месяца* со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности государственного служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее *шести месяцев* со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Копия *акта* о применении к государственному служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение *пяти дней* со дня издания соответствующего акта.

Государственный служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

Представитель нанимателя вправе снять с государственного служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению служащего, по ходатайству его непосредственного руководителя.

Согласно части 3 статьи 27 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий в отношении *муниципальных*

служащих определяется трудовым законодательством. Порядок применения дисциплинарных взысканий к муниципальным служащим установлен статьей 193 Трудового Кодекса РФ.

Так, до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении *двух рабочих дней* указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт. Непредоставление работником объяснения не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее *одного месяца* со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее *шести месяцев* со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее *двух лет* со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение *трех рабочих дней* со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Порядок применения *дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения* имеет свои особенности.

Так, за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, согласно статье 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе», налагаются следующие взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии.

Согласно статье 59.2 гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

- неприятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
- осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;
- вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;
- нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Следует иметь в виду, что представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае неприятия представителем нанимателя мер по предотвра-

щению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения регулирует статья 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе».

Так, взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2, применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а в случае если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, и на основании рекомендации указанной комиссии.

При применении взысканий, предусмотренных статьями 59.1 и 59.2, учитываются характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Взыскания, предусмотренные статьями 59.1 и 59.2, применяются не позднее *одного месяца* со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов. При этом взыскание должно быть применено не позднее *шести месяцев* со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Взыскание в виде *замечания* может быть применено к гражданскому служащему при *малозначительности* совершенного им коррупционного правонарушения на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

В акте о применении к гражданскому служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается статьями 59.1 или 59.2. Копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к гражданскому служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается гражданскому служащему под расписку в течение *пяти дней* со дня издания соответствующего акта.

Следует отметить, что *механизм досрочного снятия взысканий за коррупционные правонарушения* по инициативе лица, его наложившего, заявлению служащего и др., *не прописан*. Но гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения взыскания гражданский служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим взыскания.

Порядок применения дисциплинарных взысканий в отношении *муниципальных служащих* за коррупционные правонарушения предусматривает, что взыскания применяются представителем нанимателя (работодателем) в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, на основании:

- доклада о результатах проверки, проведенной подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию;
- объяснений муниципального служащего;
- иных материалов.

При применении взысканий учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполне-

ние им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

В акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается часть 1 или 2 статьи 27.1 Федерального Закона «О муниципальной службе в РФ».

Взыскания применяются в порядке и сроки, которые установлены Федеральным законом «О муниципальной службе в РФ», нормативными правовыми актами субъектов РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

Увольнение муниципального служащего *в связи с утратой доверия* является обязательной мерой дисциплинарной ответственности в следующих случаях:

- неприятия муниципальным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- нарушения обязанности передачи акций и иных ценных бумаг, владение которыми приводит к конфликту интересов, в доверительное управление;
- непредставления служащим сведений о доходах либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

При применении мер дисциплинарной ответственности рекомендуется учитывать позицию Верховного суда РФ, выраженную в «Обзоре практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).

Следует иметь в виду, что отказ в возбуждении уголовного дела по статьям УК РФ, связанным с совершением коррупционных преступлений, не является основанием для отказа в применении к работнику мер дисциплинарной ответственности. Для наложения мер дисциплинарной ответственности, в том числе увольнения, не требуется наличия состава преступления, а достаточно установления факта совершения лицом дисциплинарного коррупционного проступка.

Необходимым условием применения дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного коррупционного проступка является *соразмерность* взыскания содеянному (нарушению) и личности нарушителя.

В основе конфликта интересов лежит заинтересованность материального свойства – получение или реальная возможность получения работником (или членами его семьи) в связи с исполнением должностных обязанностей доходов, иной материальной выгоды с учетом конкретной ситуации. Утверждения работодателя о возможности возникновения конфликта интересов должны быть подтверждены фактическими доказательствами.

Обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на работников в зависимости от включения занимаемых ими должностей в соответствующие перечни. Работник не обязан представлять такие сведения, если акт, согласно которому занимаемая работником должность включается в перечень, признается судом недействующим со дня принятия.

Дисциплинарные взыскания применяются не позднее *одного месяца* со дня поступления информации о совершении работником дисциплинарного коррупционного проступка. Данный срок исчисляется со дня *обнаружения* дисциплинарного проступка (например, при поступлении представления прокурора об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции), а не с момента *установления факта проступка комиссией* по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

*Административная* ответственность служащих за коррупционные правонарушения регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях. КоАП РФ устанавливает административную ответственность более чем за 20 правонарушений коррупционного характера, в том числе предусмотренных статьями 7.27, 7.29 - 7.32, 13.11, 13.14, 15.21, 19.28, 19.29 КоАП РФ. Указанные статьи преимущественно связаны с нарушениями законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Рассмотрим их содержание.

*Статья 7.27* – мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных УК РФ. Хищение признается мелким, если стоимость похищенного имущества *не превышает одну тысячу рублей*.

Вид ответственности – штраф или административный арест

*Статья 7.29* – несоблюдение требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Принятие решения о способе определения поставщика, в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд у единственного поставщика, с нарушением требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц.

*Статья 7.30* – нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Нарушение должностным лицом заказчика сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (далее – единая информационная система в сфере закупок) информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц, на юридических лиц.

Размещение должностным лицом заказчика в единой информационной системе в сфере закупок или направление оператору электронной площадки информации и документов, подлежащих размещению, направлению, с нарушением требований, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, либо нарушение указанными лицами порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе, порядка разъяснения положений такой документации, порядка приема заявок на участие в определении поставщика.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц, на юридических лиц.

*Статья 7.31* – нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков. Ненаправление, несвоевременное направление в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, информации, подлежащей включению в реестр недобросовестных поставщиков, или непредставление, несвоевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, информации (сведений) и (или) документов, подлежащих включению в такие реестры контрактов, если направление, представление указанных информации (сведений) и (или) документов являются обязательными в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, или представление, направление недостоверной информации (сведений) и (или) документов, содержащих недостоверную информацию.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц.

*Статья 7.32* – нарушение порядка заключения, изменения контракта. Заключение контракта по результатам определения поставщика с нарушением объявленных условий определения поставщика или условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок заключается контракт.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц, на юридических лиц.

Заключение контракта по результатам определения поставщика с нарушением объявленных условий определения поставщика или условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым в соответствии с законодательством РФ о контрактной

системе в сфере закупок заключается контракт, если такое нарушение привело к дополнительному расходованию средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных нужд.

Вид ответственности – административный штраф на должностных лиц, на юридических лиц

*Статья 13.11* – нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных).

Вид ответственности – предупреждение или административный штраф на граждан; административный штраф на должностных лиц; административный штраф на юридических лиц.

*Статья 13.14* – разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

Вид ответственности – административный штраф на граждан; административный штраф на должностных лиц.

*Статья 19.28* – незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Вид ответственности – административный штраф на юридических лиц с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

*Гражданско-правовая* ответственность служащих за совершение коррупционных правонарушений регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ).

Так, согласно статье 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, в том числе совершением коррупционного преступления (правонарушения), подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда. Законом может быть установлена обязанность лица, не являющегося причинителем вреда, выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда.

Лицо, причинившее вред, может быть освобождено от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине.

Согласно статье 1068 ГК РФ юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей. При этом работниками признаются граждане, выполняющие работу на основании трудового договора (контракта), а также граждане, выполняющие работу по гражданско-правовому договору, если при этом они действовали или должны были действовать по заданию соответствующего юридического лица или гражданина и под его контролем за безопасным ведением работ.

В завершении статьи мы хотим вернуться к римской мудрости, использованной нами в начале статьи, и представить ее в формулировке Е. Леца: *Незнание закона не освобождает от ответственности. А вот знание нередко освобождает.*

УДК 323 352

## **ИНСТИТУТ СИТИ-МЕНЕДЖЕРОВ И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ**

**© 2015 г. О.А. Жеухин, Н.Г. Ревягина, А.П. Яланский**

*Правительство Ростовской области  
344050, г. Ростов-на-Дону,  
ул.Социалистическая, 112*

*Rostov Region Government  
112, Socialisticheskaya str.,  
Rostov-on-Don,  
344050*

*Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002*

*Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002*

*В статье рассматриваются перспективы развития института сити-менеджеров в контексте проблематики коррупционных рисков. В целях минимизации коррупционных рисков авторы предлагают ряд мероприятий в области политики региональных и муниципальных властей, инициирующих развитие института сити-менеджеров.*

**Ключевые слова:** *сити-менеджеры, коррупционные риски, деловая коррупция.*

*The article examines the prospects of city manager institution development in the light of corruption risks. The authors propose the range of measures and actions in the policy of regional and municipal authorities initiating city manager institution for minimizing corruption risks.*

**Keywords:** *city manager, corruption risks, business corruption.*

Процесс все более активного введения в практику муниципального управления института сити-менеджеров (городских управляющих) представляется намного более сложным и противоречивым явлением, чем это зачастую воспринимается как на муниципальном, так и на региональном уровнях. Так как перспективы распространения этого института в значительной мере зависят от региональных властей, все анализируемые последствия можно отнести к важным аспектам региональной политики субъектов Российской Федерации.

К числу основных аргументов со стороны инициаторов данной управленческой инновации чаще всего относят следующие идеи. Во-первых, считается, что вовлечение в систему муниципального управления профессиональных менеджеров сделает систему управления на муниципальном уровне более прозрачной и эффективной. Назначение «рабочей лошади» вместо выбранного жителями муниципального образования «главы» позволит ему сконцентрироваться исключительно на земных вещах – состоянии муниципального хозяйства, вопросах ЖКХ и других непреходящих проблемах муниципальной власти. При этом отбор и назначение конкретного сити-менеджера должны быть прове-



дены специальной комиссией рутинно и по-деловому, без существенных расходов местного бюджета на организацию и проведение публичных выборов. Собственно говоря, экономия средств муниципальных бюджетов – это второй основной аргумент в пользу распространения практики использования сити-менеджеров как ключевых руководителей-хозяйственников на уровне муниципалитетов.

На первый взгляд, правильность обоих аргументов кажется абсолютно обоснованной. При назначении сити-менеджера действительно не требуется никаких особых финансовых затрат, да и, если ты идешь руководить, любому понятно, что современный руководитель должен быть эффективным – по крайней мере нужно постараться сделать так, чтобы при твоём руководстве стало «лучше, чем было у предшественника».

Однако, если проанализировать перспективы распространения института сити-менеджеров в контексте одной из острейших в современном российском обществе проблем – проблемы коррупционных рисков, можно увидеть достаточное количество подводных камней. Такой подход представляется нам приемлемым и адекватным с методологической точки зрения не только вследствие распространённости коррупционных практик, но, главным образом, из-за их интегрального характера.

Представляется очевидным, что кроме коррупционных, достаточно очевидными являются также организационно-экономические и политические риски. Именно их существование при определенных обстоятельствах (чаще всего субъективной недобросовестности или непрофессионализме) и может позволить проявиться реальным коррупционным практикам и сопряженным с ними потерям [1].

Президент России в своём обращении к Федеральному Собранию в 2013 г., охарактеризовав наиболее актуальные проблемы муниципалитетов, также был вынужден констатировать, что кроме значительного числа прочих проблем «органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы» [2]. На сегодняшний день известно, что муниципальные служащие, как правило, делают достоянием противоправного коммерческого оборота служебную информацию, оказывают подконтрольным структурам содействие в получении незаконных льгот и привилегий в приобретении собственности, в ускорении процедуры оформления документов и т.д.

Если анализировать коррупционные риски в контексте существующих классификаций коррупционных деяний (см., например, Таблицу 1), то можно предположить, что увеличение числа сити-менеджеров некоторых существующих разновидностей коррупции (прежде всего, коррупция представителей верховной власти), никак не коснется. Другие же могут значительно колебаться как в сторону сокращения, так и наоборот.

Если институт сити-менеджеров на практике не будет извращаться (в том числе вследствие непрофессиональных решений крупных региональных и государственных чиновников), то можно прогнозировать существенное сокращение коррупционных деяний, связанных с денежными взятками, а также различных видов патронажа и nepотизма. Можно предположить, что в зависимости от политики региональных властей на уровне муниципалитетов может быть также существенно снижена и бытовая коррупция (в том числе и по инициативе просителя, в том числе в форме индивидуальных взяток). По тем же причинам можно прогнозировать снижение всех разновидностей коррупционных проявлений в зависимости от степени коррупционных отношений на муниципальном уровне – децентрализованной коррупции, а также обеих разновидностей централизованной коррупции («сверху вниз» и «снизу вверх»). Таким образом, в значительной мере вероятность возникновения коррупционных деяний при распространении института сити менеджеров очень сильно зависит от региональных властей, их добросовестности и профессионализма.

Представляется, что основными инструментами минимизации перечисленных коррупционных рисков со стороны региональных властей могут стать грамотно составленные контракты, регламентирующие деятельность сити-менеджеров, а также различные механизмы ее общественного контроля, в том числе и со стороны муниципальных служащих.

Несмотря на относительно положительные прогнозы в отношении большинства разновидностей коррупционных проявлений, представляется, что для увеличения деловой коррупции, в том числе предпринимательских взяток, при распространении института сити-менеджеров появляется больше оснований.

**Таблица 1. – Разновидности коррупции [3, с. 72]**

Классификационный признак	№ п/п	Разновидности коррупционных проявлений
В зависимости от типа субъектов коррупционных действий	1.	Бытовая коррупция
	2.	Деловая коррупция
	3.	Коррупция представителей верховной власти
В зависимости от субъекта, выступающего инициатором коррупционных отношений	4.	Вымогательство
	5.	Подкуп по инициативе просителя
В зависимости от субъекта коррупции, являющегося взяткодателем	6.	Индивидуальная взятка
	7.	Предпринимательская взятка
В зависимости от формы выгоды, получаемой взяткополучателем	8.	Денежные взятки
	9.	Обмен услугами (патронаж, nepотизм)
В зависимости от степени централизации коррупционных отношений	10.	Децентрализованная коррупция (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе)
	11.	Централизованная коррупция «снизу вверх»
	12.	Централизованная коррупция «сверху вниз»

Вполне очевидно, что, если у руководителя муниципального образования отсутствуют элементы политической мотивации (они аполитичному эффективному управленцу не нужны и даже в определенном смысле вредны), основными в структуре его стимулов к профессиональной деятельности будут, скорее всего, материальные мотивы. При этом, чем умнее кандидат, чем более квалифицированным управленцем он сначала представляется, тем в большей степени и лучшим образом эти мотивы будут им скрываться.

В пользу наших рассуждений говорит и наличие объективного рыночного закона (рынок профессиональных сити-менеджеров будет постепенно формироваться параллельно с распространением данного института муниципального управления) о тенденции к установлению равенства средней нормы прибыли в разных сферах деятельности. Действительно, почему менеджер, который нанят муниципалитетом и «пашет», может быть, гораздо больше, чем такой же управленец в бизнесе, должен зарабатывать меньше? При этом муниципалитет из обозначенных выше принципов «экономии» не заинтересован разбрасываться деньгами. Откуда их может взять недобросовестный управленец-муниципал? «Заработать», используя свое служебное положение. Как можно это сделать более эффективно? Имея крупных «партнеров», заинтересованных в больших объемах делового сотрудничества с данным муниципальным образованием. О результативности такого «партнерства» у менеджеров, имевших опыт работы в бизнесе, можно не сомневаться. Для другой категории сити-менеджеров – бывших муниципальных служащих подобные отношения с бизнесом на определенной стадии их карьеры также могут стать чрезвычайно привлекательными.

В целях минимизации обозначенных коррупционных рисков можно высказать следующие предложения в отношении политики региональной и муниципальной власти, инициирующей развитие института сити-менеджеров.

– В случае наличия политической воли на развитие института сити-менеджеров региональным властям следует поступательно развивать региональный и федеральный рынок услуг профессиональных городских управляющих.

– Параллельно с законодательно закрепленным в настоящее время механизмом отбора и назначения сити-менеджеров следует всесторонне совершенствовать институты общественного контроля их деятельности. Доступной для внимания общественности должны быть и условия, и практика деятельности сити-менеджеров. При этом стимулирование возможной активной профессиональной критики деятельности главы муниципальной администрации со стороны его подчиненных – муниципальных служащих может рассматриваться как один из инструментов не только общественного контроля, но и как

способ развития института муниципальной службы в конкретном муниципальном образовании.

– Необходимо формулировать и развивать систему нематериальных факторов мотивации на муниципальной службе, вообще, и у конкретного сити-менеджера, в частности. Одним из очевидных стимулов является более высокий социальный статус сити-менеджера соответствующего муниципального образования по сравнению как с представителем бизнес-сообщества, так и муниципальным служащим.

– На стадии отбора кандидатов на должность сити-менеджера предпочтительнее отбирать людей состоявшихся как в бизнесе (имеют собственный капитал, который позволяет достойно прокормить семью), так и на муниципальной службе (нет смысла ради денег марать репутацию среди бывших коллег и земляков).

– Грамотная формулировка условий трудового контракта сити-менеджера, предполагающая, в том числе, и фиксацию на относительно постоянном уровне статуса «внешних» обстоятельств деятельности сити-менеджера (отсутствие роста доли рынка находящегося в стороннем управлении личного бизнеса сити-менеджера, возможность контроля за динамикой рыночной власти ключевых поставщиков товаров, работ, услуг для муниципальных нужд и т.д.).

#### **Литература, источники, примечания**

1. В данном случае наши рассуждения носят достаточно абстрактный, методологический характер. Однако в конкретных ситуациях коррупционные риски могут рассматриваться как вероятность материализации других (в том числе организационно-экономических и политических) угроз, которые свойственны практически любому решению в практике государственного управления и при желании могут быть рассчитаны.

2. Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825/work> дата обращения 18.02.2015 г.

3. Обобщено по Воловин А. Е. Теоретико-методологические подходы к сущности и видам коррупции // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 1.

УДК 352

**ВЛИЯНИЕ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ  
НА СОВРЕМЕННЫЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

© 2015 г. *Р.Х. Усманов, П.Л. Карабущенко*

*Астраханский государственный  
университет  
414056, Астрахань, Татищева 20а*

*Astrakhan State University  
20a, Tatischev str.,  
Astrakhan, 414056*

*Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-политической природы – она, по сути, осуществляет связь между государством и населением. Поэтому институт местного самоуправления является, с одной стороны, институтом власти, с другой стороны – общественным институтом. Однако в юридической и политологической литературе по этому поводу до сих пор ведутся дискуссии – насколько местное самоуправление является властным институтом, а насколько общественным.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, гражданское общество, элиты, сельское поселение, миграция, этнополитический процесс, регион, самоуправление.*

*The local self-government system has a special place in the state because of its socio-political nature which, in fact, provides the link between the state and the population. Therefore, the local self-government institution, on the one hand, is the power institution; on the other hand, it is a public institution. However, in legal and political literature this issue has been provoking debates on a degree of local self-government as the power institution or the public one.*

**Keywords:** *local self-government, civil society, the elite, rural settlement, migration, ethno-political process, region, municipality.*

Развитие и поддержка любых типов добровольных организаций граждан на уровне местного самоуправления является решающим условием конструктивного развития современного государства и гражданского общества. Сегодня «в силу специфики своей природы местное самоуправление приобретает главенствующую роль в механизме взаимодействия гражданского общества и государства, обеспечивая баланс интересов общества и государства» [5, с. 10].

Первостепенное значение приобретает отношения федеральный центр – регион и регион – местное самоуправление. Для систематизации этого сложного процесса, в первую очередь, нужно четко определить его организационные и финансовые основы, распределить полномочия и финансовые ресурсы между местным самоуправлением и регионом. «В России, – как отмечает академик Е.М. Примаков, – более чем 22 тысячи муниципальных образований – от крупного города до небольшого сельского поселения. Весьма важен отказ российского руководства от универсального подхода с определением тех социально-экономических функций, которые закрепляются за муниципалитетами. Это особенно относится к сельским поселениям, местные власти в которых практически не дееспособны» [8].

Формально в современной России продекларированная система местного самоуправления пока носит либеральный характер. Ее конституционно-правовые основы разработаны с учетом требований норм Европейской Хартии местного самоуправления, международного опыта и исторических особенностей государственного устройства Российской Федерации. Поэтому Конституция Российской Федерации не просто признает и гарантирует местное самоуправление на всей территории России, но и относит местное самоуправление к основам конституционного строя РФ. Более того, конституционные нормы регламентируют местное самоуправление как особый уровень власти и даже до-

пускают делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий [6, с. 79-80].

С другой стороны, местное самоуправление является формой самоорганизации граждан и в этом качестве выступает как составная часть гражданского общества, определяя уровень публичной власти в государстве. Именно публичный характер деятельности отличает местное самоуправление от других институтов гражданского общества, оно образует специфическую самоуправляемую систему. Возможность политического участия в местных делах реализуется через процесс включения и вовлечения граждан в принятие политических решений. Это позволяет актуализировать человеческий фактор в социальных преобразованиях.

Исходя из теоретических воззрений на основные направления развития местного самоуправления демократических государств, в научной литературе обосновываются три базовых принципа его существования: во-первых, местное самоуправление предоставляет возможность политического участия гражданам; во-вторых, помогает обеспечить эффективное предоставление услуг и обслуживание населения; в-третьих, является противовесом сверхцентрализованному государству [9; 10]. Именно с учетом этих принципов был закреплен статус местного самоуправления как важного института гражданского общества и средства утверждения народного суверенитета на местном уровне в рамках политической демократии и правового государства; создана система межбюджетных отношений, что позволило разграничить полномочия между уровнями власти.

В любом государстве верховная власть является лишь вершиной айсберга полиса. Низовые структуры, как правило, бывают скрыты и недоступны для постороннего наблюдателя. Между тем именно на этих «низовых» уровнях власти как раз и находится индекс качества государства и уровень эффективности политического класса. Современные демократические государства начинаются именно с поселкового совета, а не с кабинетов регионального и федерального уровней.

Для нас вполне очевидно, что муниципальный уровень является начальной ступенью в селекции политико-административной элиты. Логически было бы предположить, что каждый начинающий свою профессиональную карьеру политик должен начать свою деятельность с азов, а именно – с муниципального уровня. Без этой «отметки в паспорте» его политическая карьера не может начаться. Но на практике дело обстоит далеко не столь идеальным образом.

Поскольку в пирамиде политической элиты отсутствует (или весьма фрагментарно бывает представлен) низовой уровень, то такая система оказывается подвешенной в воздухе, она лишается устойчивости и опоры. Наиболее активные «политики» просто перепрыгивают этот начальный уровень, корпорировываясь в элитные структуры более высокого уровня. Тем самым они приходят во власть, не зная (или плохо себе представляя) муниципальный уровень. Именно поэтому этим «азам» политики в таком полисе уделяется преступно недостаточное внимание. В России это проявляется в том, что муниципальный уровень оказывается самым незащищенным в плане финансового обеспечения, хотя именно здесь власть и общество (то, что власть называет «электоратом») сталкиваются ежечасно лицом к лицу.

В этой связи будет уместно вспомнить опыт строительства идеального государства Платона. Именно Платона. Мы все прекрасно помним, что он предлагал. Но почему-то забываем обратить внимание на один весьма существенный момент, а именно, то, что численный состав его государства – это 5-10 тысяч человек. Иными словами речь идет не о большом государстве (не говоря уже об империи), а о малом или среднем поселении. Это нормальный греческий полис. Но мы вправе предположить, что сумму этих «полисов» могут составлять и более крупные государственные образования. Но Платон не уточняет, чем должна быть эта их конфедерация. Примерно на таком же численном уровне работают со своими теориями и классики научного анархизма (М.А. Бакунин, П.А. Кропоткин), когда моделируют свои свободные анархические ассоциации. Таким образом, перечисленные нами теории начинают свои конструкции с «низового», муниципального уровня. В России же государства озаботилось муниципалитетами в самую последнюю очередь. Демократия здесь спускается вниз, а не восходит вверх. Поэтому элиты высшей иерархии чаще всего имитируют свою демократичность, по существу представляя завуалированный авторитаризм.

Понятно, что на низовом уровне политической элиты (в привычном нам понимании) не существует [1]. Вышестоящие структуры в них попросту не видят никакой элиты, а видят лишь подчиненное им звено управленческого механизма. Имеет место быть некая условная корпорация чиновников, выполняющая некие административно-хозяйственные функции. Но в глазах обывателя этот низовой уровень как раз и есть видимая и осязаемая часть власти. Для рядового гражданина это есть первая элита, которую он видит реально в своей жизни. Вторую элиту он видит уже по ТВ. Но эта элита совершенно иного качества, уровня, меры влияния, восприятия и ответственности. С такой элитой мы общаемся как с некой информацией. Но муниципальные органы власти остаются той исключительной реальностью, благодаря которой и осуществляется связь власти и общества, особенно тогда, когда оно является гражданским обществом.

По идее, муниципальный уровень является колыбелью административно-политической элиты. Это «начальная школа» политиков. В Римской империи все, кто начинал политическую карьеру, в обязательном порядке проходили через эти «низовые ступени». Без этого им просто был закрыт путь наверх. Именно падение качества профессионализма отмечается повсеместно (не только в России).

В борьбе олигархических и меритократических ценностей победа по-прежнему оказывается на стороне первой, а жертвой становится демократия. Спекуляции по поводу меритократии усиливаются в связи с продвижением проекта информационного общества. Но на муниципальном уровне увидеть постиндустриальные тенденции развития крайне сложно, вследствие неразвитости самой системы.

Элиты муниципального уровня представляют собой региональный срез политической культуры российского общества. Они выстраивают свои отношения с гражданским обществом, комбинируя демократические нормы и авторитарные традиции, маневрируя между «новыми» принципами рыночных отношений и патернализмом [2; 4; 7] Общими остаются проблемы избыточной бюрократизации, «махровой» коррупции, «дырявого бюджета» и слабого менеджмента [3; 11].

Именно на местных органах власти лежит главная нагрузка по проведению в жизнь политики миграции и начального урегулирования межнациональных конфликтов. Большое значение имело принятие закона об ответственности региональных и муниципальных властей за межнациональные конфликты. Меньше внимания, к сожалению, уделяется мерам, определяющим ответственность работодателей, а это сегодня, как представляется, должно стать одним из главных направлений ликвидации ущерба от нелегальной иммиграции [8].

Миграция как элемент социальной среды, воздействующий на политическую систему, деструктурировала сложившиеся политические и социальные образования, становясь источником социальной и межнациональной напряженности. Учитывая разнообразность и разнонаправленность миграционных потоков, огромный объем перемещающихся масс населения как в мире в целом, так и на постсоветском пространстве, в частности, можно сделать вывод, что в современных условиях миграционные процессы вышли за рамки самоорганизующейся системы, а их стихийное развитие неизбежно ведет к целому ряду негативных результатов. Здесь можно привести многочисленные примеры политики мультикультурализма, проводимой в ряде европейских государств (Франция, Германия, Италия, Великобритания). Все это возводит проблему управления миграционными процессами в ранг первоочередной, политически актуальной задачи, стоящей перед российским государством, особенно с учетом его многонациональности и специфики устройства местных органов власти.

### **Литература**

1. Ашин Г.К., Понеделков А.В., Старостин А.М., Кислицын С.А. Основы политической элитологии. Изд.2-е испр. и доп. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 504с.
2. Будовская О.В. Бизнес и власть на уровне региона: проблемы взаимодействия и тенденции развития // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. №4.
3. Вартумян А.А. Политические элиты постсоветской России: основные подходы и прикладной анализ // Современная наука и инновации. 2014. №1.

4. Кудряшова Е.В. Этапы реформирования и перспективы развития отношений «центр – регионы» в Российской Федерации // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. №1.

5. Лютцер В.Л., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: Методические рекомендации и задания к семинарским занятиям. М., 2001.

6. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., Гардарики, 2002.

7. Оськина О.И. Гражданское общество и традиции патернализма современной России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2009. № 4 (21).

8. Примаков. Е. О России сегодня. 14.01.2015 г. // URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=5071&active\\_id\\_11=53#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5071&active_id_11=53#top)

9. Рудаков Л.В. Основные функции политического участия в системе местного самоуправления // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2007. № 2 (11).

10. Савва М.В., Савва Е.В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и власти на Юге России в контексте административной реформы // Человек. Сообщество. Управление. 2006. №4.

11. Ющенко Ю.А. О необходимости кардинального ограничения всевластия бюрократии в современной России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 2 (31).

УДК 323.1

**СУБЪЕКТНАЯ СРЕДА ПРОЦЕССОВ САМООПРЕДЕЛЕНИЯ:  
ЭЛИТОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

© 2015 г. *Н.А. Гутарова*

*Департамент транспорта  
города Ростова-на-Дону  
344002 г. Ростов-на-Дону,  
ул. Б. Садовая, 47*

*Rostov-on-Don  
Transport Department  
47, Bolshaya Sadovaya Str.,  
Rostov-on-Don, 344000*

*В статье рассматривается проблема субъектного состава процессов самоопределения народов, механизм представительства народа в данном политическом процессе, а также роль элит в выражении политических интересов народа в процессе определения политического, экономического и культурного пути развития.*

**Ключевые слова:** *самоопределение, народ, политический процесс, элита.*

*The article examines the issues of the parties to peoples' self-determination process, the mechanism of peoples' representation in this political process as well as the role of the elites in expressing people's political interests in defining political, economic and cultural development.*

**Keywords:** *self-determination, people, political process, elite.*

Самоопределение народа как политический процесс есть результат активности различных политических сил, преследующих свои политические интересы. Анализ современных моделей развертывания данного политического процесса ставит перед исследователями следующую проблему: какая субъектная среда способна включаться в процесс самоопределения и реализовывать свои политические интересы?

Если исходить из складывающейся общей модели реализации самоопределения, то первоначально возникает лицо, имеющее какой-либо политико-правовой интерес, затем происходит поиск легального способа реализации лицом данного интереса, следовательно, соотношение акторов процесса самоопределения выглядит следующим образом:

1. Народ (какой-либо, всякий – согласно нормам международного права) формально-юридически признается объективным правом в качестве субъекта права на самоопределение.

2. Затем народ (конкретно-определенный) под влиянием политических, экономических, социальных, культурных и иных факторов формирует интерес в осуществлении самоопределения.

3. Далее наиболее политически активная часть народа осуществляет поиск легальных способов осуществления самоопределения (сплочение социальной базы, обретение конституционно-правового, международно-правового статуса в качестве представителя интереса конкретного народа, структурирование аппарата управления «представительного ядра», принятие решений и осуществление действий, имеющих политико-правовые последствия), а значит, обретение возможности участия в конкретных правоотношениях по реализации права на самоопределение.

При всех оговорках народ утверждён в качестве субъекта права на уровне международного объективного права и в некоторых случаях – на уровне внутригосударственного права. Вместе с тем его реальное включение в процесс реализации правомочий, слагающих содержание права на самоопределение, достаточно сложно представить в реальности в полной мере. Даже институт плебисцита, включающий народ в качестве субъекта политико-правовой действительности, предполагает обширный подготовительный правовой, политический и идеологический процесс выдвижения тех или иных идей, программ и пр. Очевидно, что такое выдвижение происходит под воздействием наиболее активной части народа. Следовательно, не весь народ, а какая-то наиболее дея-



тельная его часть становится субъектом политического процесса по реализации той или иной модели самоопределения.

В первом приближении может показаться, что формирование «представительного ядра» принципиально важно только лишь в сфере международно-правовых отношений, однако это далеко не так. Данный процесс имеет глубинные корни и пролегает в сфере социальных отношений на уровне муниципального образования, региона, т.е. более мелкой административно-территориальной единицы государства.

Как справедливо указывает Бекяшев К.А., отнесение наций и народов к числу субъектов международного права, как правило, возникает после того, когда они создают какой-либо координирующий борьбу орган (например, таковым является Организация освобождения Палестины), который до создания независимого государства выступает от их имени [1, с. 107].

Однако, как известно, право на самоопределение не ограничивается лишь стремлением создания независимого государства. По аналогии с нациями и народами, борющимися за свою независимость, народы внутри существующих государств, развивая свою политическую и экономическую самостоятельность, естественным образом оформляют свое представительное «ядро». В данном качестве, как правило, выступают общественные движения, политические партии, учредительные собрания, органы местных сообществ. Все эти формы объединения коллективной воли можно собирательно поименовать понятием «элита».

Именно элита в подавляющем большинстве случаев, известных истории, становится, в конечном счете, выразителем интересов народа как субъекта самоопределения. Разумеется, элита как собирательное понятие, в первую очередь, и как политический субъект – во вторую, не является субъектом права и, соответственно, не может являться субъектом правоотношений. Но конкретные общественные движения, политические партии, учредительные собрания, органы местных сообществ, являясь субъектами внутригосударственного права, способны приобретать статус субъектов конституционно-правовых отношений. Т.е. данные элиты выступают способом легализации народа в процессах самоопределения.

Применение термина «элита» как собирательного понятия обусловлено тем, что правовые статусы вышеназванных субъектов конституционно-правовых и прочих отношений достаточно сильно разнятся как внутри отдельного взятого государства, так и в их сравнении с подобными субъектами иных государств. Подробное изучение правовых статусов и степени участия конкретных общественных объединений, движений, политических партий в процессах самоопределения в конкретных геополитических условиях требует обобщения обширного политико-правового опыта и оценки фактологического материала.

Вместе с тем нельзя оставить без внимания тот факт, что в последнее время все большее внимание уделяется вопросам значения и роли элит в процессах самоопределения [2].

Однако, ставя вопрос о волеисполнительности народа, о единстве его воли, национальные элиты не способны, как, впрочем, и всякое представительство народной воли, в полной мере выразить эту волю. В связи с чем обоснована мысль Б. Цилевича о том, что «самоопределение народов будет совпадать с самоопределением элиты в случае идеальной демократии, которая, как известно, недостижима. А поскольку на практике любая демократия не совсем демократична, то эти понятия действительно не совпадают» [3].

Идея о необходимости представительства народа не вызывает возражений и у большого количества народов, стремящихся реализовать право на самоопределение. Так, в п. 2 ст. 6 Устава Организации непредставленных наций и народов указано: «Представительный Орган означает представительство, законодательный орган, освободительное движение либо другой руководящий орган, находящийся либо на территории народа, либо в изгнании, признанный таковым значительной частью народа, которого тот Представительный орган претендует представлять. Представительный орган означает также координирующую организацию или другую форму ассоциации двух и более руководящих органов одного народа, а также организацию или ассоциацию двух или более народов» [4].

Примером признанных некогда мировым сообществом представительных организаций являются – Организация освобождения Палестины (ООП), Народная организация Юго-Западной Африки (СВАПО – (англ. South-West Africa's Peoples Organization, SWAPO), в основном состоявшее из племени овамбо и добивавшаяся самоопределения Намибии в 60-80-х гг. XX в.

Примерами современных элит, борющихся за самоопределение представляемых ими народов, хотя и не признанными международным сообществом, а зачастую и запрещенных государствами, внутри которых они действуют, являются: правительства в изгнании – Правительство Тибета в изгнании; имеющие статус политических партий – Шотландская национальная партия (англ. Scottish National Party; SNP), Батасуна (баск. Batasuna – «единство», запрещена в Испании решением суда с 2003г., Новый фламандский альянс (нидерл. Nieuw-Vlaamse Alliantie; N-VA), Будущее Аландов (швед. Ålands Framtid), или Партия будущего Аландских островов; террористической направленности – ЭТА (баск. ETA, Euskadi Ta Askatasuna – «Страна басков и свобода»), Подлинная Ирландская республиканская армия или Подлинная Шин-Фейн (англ. Real IRA), Фронт национального освобождения Корсики (фр. Front de libération nationale de la Corse), Революционные вооружённые силы Колумбии – Армия народа (исп. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo), или ФАРК [5], Армия освобождения Чамерии (требует независимости Чамерии, населенной албанцами, от Греции) и многие другие.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что народ как нормативно закреплённый субъект не способен выступать в качестве непосредственного субъекта процесса самоопределения. Субъектом выступает не весь народ, а его наиболее деятельная часть – элита. Под элитой следует понимать такие формы объединения коллективной воли, как общественные движения, политические партии, учредительные собрания, органы местных сообществ и др. Элита как собирательное понятие и как политический субъект не является субъектом права и субъектом правоотношений соответственно. В свою очередь, конкретные общественные объединения, политические партии и прочие способны приобретать статус субъектов тех или иных правоотношений, в том числе правоотношений по самоопределению, опосредуя интересы представляемого народа.

Также следует отметить, что идея трансформации народа в субъекта политического процесса посредством национальных элит, на наш взгляд, может иметь определенные перспективы при дальнейшем анализе реализации права на самоопределение.

#### **Литература, источники, примечания**

1. Бекашев К.А. . Международное публичное право. М. , 2003.
2. Усова Ю.В. Трансформация региональных политических элит в постсоветский период (на материалах Республики Северная Осетия-Алания). Дисс. ... к.п.н., Краснодар, 2009; Шанава Т.А. Политические и правовые аспекты проблемы национального самоопределения в современных международных отношениях. Дисс. ... к.п.н. по спец 23.00.04. Спб, 2010.
3. Право народов на самоопределение: идея и воплощение // Сборник материалов научно-просветительского семинара «Право народов на самоопределение: идеология и практика» / сост. А.Г.Осипов. М, 1997.
4. Устав Организации непреставленных народов. Документы Организации непреставленных народов. Гаага, 11 февраля 1991.
5. Леворадикальная повстанческая группировка Колумбии, провозглашающая идеи боливарианизма, среди которых объединение стран Латинской Америки в одно государство на основе народно-демократических и антикапиталистических ценностей (демократического социализма).

УДК 352

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
ОТ 27.05.2014 № 136-ФЗ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ВХОДЯЩИХ В СОСТАВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**© 2015 г. В.Г. Кошкидько**

*Московский государственный  
университет имени М.В. Ломоносова  
119991, Москва, Ломоносовский  
проспект, д. 27, корпус 4*

*Lomonosov Moscow  
State University  
27, Lomonosovsky Ave.,  
Moscow, 119991*

*В статье проведен анализ регионального законодательства и основных моделей системы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Центрального Федерального округа в рамках реализации положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ.*

**Ключевые слова:** *федеральный закон, субъект Федерации, местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, муниципальные выборы.*

*The article analyses the regional legislation and key patterns of the local self-government organization system in the constituent parts of the Russian Federation within the frameworks of implementation of the provisions of Federal Law N 136-FZ at 27.05.2014.*

**Keywords:** *federal law, constituent parts of the federation, local self-government, municipality, local authority, municipal elections.*

В настоящее время проходит новый этап реформирования местного самоуправления, связанный с перераспределением вопросов местного значения и полномочий, введением новых типов муниципальных образований, регулированием порядка избрания глав муниципальных образований и способа формирования представительных органов муниципальных образований.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены новые полномочия по регулированию вопросов системы организации местного самоуправления [1].

Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования. При этом был предусмотрен 6-месячный срок для принятия регионами соответствующих законов о порядке формирования органов местного самоуправления, после чего в течение 3 месяцев со дня вступления в силу законов субъектов РФ уставы городских округов, муниципальных районов и городских поселений подлежат приведению в соответствие с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ и законов субъектов РФ.

Рассмотрим результаты реализации положений Федерального закона № 136-ФЗ в региональном законодательстве субъектов Центрального Федерального округа.

На территории Центрального Федерального округа (за исключением г. Москва) [2] существует 4683 муниципальных образования: 106 городских округов, 413 муниципальных районов, 474 городских поселения и 3690 сельских поселений. Наименьшее количество муниципальных образований – 100 – в Ярославской области, максимальное – 506 – в Воронежской области. За период май-декабрь 2014 года количество муниципальных образований в ЦФО сократилось на 12: 1 городской округ в Московской области, 1 сельское поселение в Липецкой области, 10 сельских поселений в Тверской области.

Наибольшие по численности населения муниципальные образования в субъектах Федерации, входящих в состав ЦФО, располагаются в Московской, Тульской, Ярославской и Владимирской областях, в которых средняя численность населения на одно муниципальное образование превышает 11 тысяч человек. В большинстве остальных ре-

гионов этот показатель, как правило, составляет 3-5 тысяч человек, в Смоленской области – 2 765 человек [3].

Обновленной редакцией Федерального закона № 131-ФЗ (с изменениями, внесенными Федеральным законом № 136-ФЗ) предусматривается возможность создания в соответствии с законами субъектов Российской Федерации двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ критерии для деления городских округов на внутригородские районы должны быть установлены законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

В субъектах федерации Центрального Федерального округа городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов не сформировано.

Федеральным законом № 131-ФЗ предусматривается регулирование законом субъекта Российской Федерации порядка избрания и основных полномочий главы муниципального образования, а также способа формирования представительного органа муниципального района.

Согласно новым требованиям федерального законодательства, на территории субъекта Федерации возможна реализация одной или нескольких основных моделей системы организации местного самоуправления:

1. Первая модель предусматривает, что глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию (в этом случае председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава).

2. По второй модели глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и исполняет обязанности его председателя (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

3. В случае реализации третьей модели глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган (в этом случае глава местной администрации назначается представительным органом муниципального образования по итогам конкурса).

После внесения изменений в региональное законодательство в субъектах Центрального Федерального округа наиболее распространенной формой является избрание главы городского округа представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнение им полномочий его председателя: 62 (58,5%). В 31 городском округе (29,3%) глава избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. В 13 случаях (12,2%) глава городского округа избирается на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, исполняет полномочия его председателя [4].

Что касается порядка избрания главы муниципального района прослеживается та же тенденция: 305 (73,8%) использовали первую модель системы организации местного самоуправления, 101 (24,5%) – вторую модель и 7 (1,7%) – третью [5].

Аналогичная ситуация и в случае избрания главы городского поселения представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнение полномочий его председателя – 353 (74,5%), избрание на муниципальных выборах и, в дальнейшем, руководство местной администрацией – 107 (22,6%), избрание на муниципальных выборах, вхождение в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполнение полномочий его председателя – 14 (2,9%) [6].

Еще одним нововведением является способ формирования представительных органов муниципальных районов, который в соответствии с частью 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ определяется законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района.

Так как в субъектах РФ, входящих в состав ЦФО, не сформировано городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, изменение порядка формирования представительных органов муниципальных образований касается только муниципальных районов. В 211 муниципальных районах (51,1%) представительный орган избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В 202 муниципальных районах (48,9%) он

состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, при этом в 173 случаях (41,9%) он формируется в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, в 29 случаях (7,0%) – в соответствии с установленной законом субъекта Российской Федерации нормой представительства поселений, входящих в состав муниципального района, исходя из численности населения поселения [7].

Законом существенно изменен перечень вопросов местного значения сельского поселения. Установлено, что в компетенцию органов местного самоуправления сельских поселений в настоящее время входит 13 вопросов местного значения, вместо 39 предусмотренных ранее. Остальными вопросами занимаются муниципальные районы. Законами регионов за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения, определенные ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При определении количества полномочий по решению вопросов местного значения сельских поселений региональными законодателями был использован различный подход. Если такие субъекты Федерации, как Ивановская, Калужская, Костромская, Рязанская, Тамбовская, Тверская области фактически сохранили объем полномочий данного типа муниципальных образований на прежнем уровне (38-39), то в Брянской и Курской областях, наоборот, количество полномочий соответствует установленному федеральным законодательством минимуму (13). Прочие регионы пошли на сокращение объема полномочий сельских поселений (16-29). Особняком стоит Орловская область, в которой количество полномочий уменьшено даже по сравнению с федеральным стандартом (11) [8].

В заключение, необходимо отметить, что большинство субъектов РФ, входящих в состав ЦФО, в ходе приведения областного законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ внесли значительные изменения в систему формирования региональных органов местного самоуправления. В Белгородской, Брянской, Костромской, Курской и Липецкой областях изменения носили точечный или минимальный характер.

#### **Литература, источники, примечания**

1. Федеральный Закон о внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_164550/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_164550/) (01.02.2015)

2. Информация по городу Москва не анализировалась, т.к. изменения, принятые Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ, не коснулись функционирования муниципальных образований в городах федерального значения.

3. Количество муниципальных образований в субъектах РФ Центрального федерального округа (без учета г. Москва, по состоянию на 05.12.2014) // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html). (01.02.2015)

4. Порядок избрания главы городского округа до и после приведения регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html) (02.02.2015)

5. Порядок избрания главы муниципального района до и после приведения регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html) (02.02.2015)

6. Порядок избрания главы городского поселения до и после приведения регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html) (02.02.2015)

7. Порядок формирования представительного органа муниципального района до и после приведения регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html) (02.02.2015)

8. Количество полномочий по решению вопросов местного значения у муниципальных образований после приведения регионального законодательства в соответствие с Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ // URL: [http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15\\_136fz.html](http://www.duma.yar.ru/leftcolumn/materials/inform/ia15_136fz.html) (04.02.2015)

УДК 321.1

## **НЕ УПУСТИТЬ ШАНС МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ПРИ ИНТЕГРАЦИИ АГРАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ**

**© 2015 г. В.В. Бакушев, И.М. Зейналов**

*Российская академия  
народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
119571 Москва, проспект  
Вернадского, 82*

*The Russian Presidential  
Academy of National  
Economy and Public Administration  
82, Vernadskogo Ave.,  
Moscow, 119571*

*Санкт-Петербургский государственный  
аграрный университет  
196601, Санкт-Петербург, г. Пушкин,  
Петербургское шоссе, 2*

*Saint-Petersburg State  
Agrarian University  
2, Peterburgskoye Shosse,  
Saint-Petersburg, 196601*

*В статье рассматривается содержание Концепции скоординированной агропромышленной политики с участием государств - членов Таможенного союза и Евразийского экономического союза. Авторы анализируют направления господдержки агропроизводителей, в том числе и с участием муниципалитетов.*

**Ключевые слова:** *современные тенденции аграрной политики, координация, Таможенный союз, единая государственная поддержка, ЕАЭС, координация и принятие управленческих решений.*

*The article examines the contents of the Conception of Agro-Industrial Policy Coordination in the Customs Union and the Eurasian Economic Union; analyses the directions of the state support for agromanufacturers, including municipalities' support.*

**Keywords:** *current trends, agrarian policy, coordination, the Customs Union, the Eurasian Economic Union, common public support, coordination and decision-making.*

Принятие антикризисных мер в стране, а теперь и создание некоего оперативного штата для повышения «мудрости» госуправления в период действия кризиса и продолжающихся санкций Запада стало характерной чертой действий российской власти. Безусловно, оперативность в управлении востребована. Однако не следует забывать о принятых уже системных мерах и их осуществлении. Здесь речь идет о получении интеграционного эффекта, если обеспечить комплексность обеспечения скоординированных мер поддержки для агропроизводителей в государствах-партнерах, объединенных в Евразийском экономическом союзе.

Анализ подходов правительств и специализированных сельскохозяйственных органов в вопросах агропродовольственной политики на межгосударственном и ведомственном уровнях свидетельствует, что наметился пересмотр тематики и содержательность входивших в повестку обсуждений последних межгосударственных саммитов стран СНГ. Хронология последнего десятилетия свидетельствует о появлении стремления осуществлять более плотную, а где-то *единую агропромышленную политику.*

Россия в 2014 г. в условиях уже действия экономических санкций Запада, *впервые* за последние десятилетия на 70% обеспечила себя собственным продовольствием [1].

Но обратимся к статистике, сопоставив достигнутую «результативность» с тем, что принято Доктриной продовольственной безопасности России в 2010 году [2]. Напомним, что именно в ней приняты пороговые значения, которые требуется достигнуть в стране (*минимальный уровень*) по: зерну и картофелю – 95%, сахару и растительному маслу – 80%, мясу и мясопродуктам – 85%, молоку и молокопродуктам – 90%, соли пищевой – 85%, рыбе и рыбопродуктам – 80%. Такие результаты еще недостигнуты, а в отношении последней позиции впервые за пять последних лет в 2014 г. отмечается даже снижение. Хотя радует, что импорт (*отчасти ситуационный*) снизился на 23%. Но фруктами и ягодами себя обеспечиваем только на 41,5%, овощами – на 81,2%, рыбой – на три четверти, мясом (*говядина и телятина*) – на 72%, да и птицей только на 88%. При этом по данным Минсельхоза впервые получен прирост 0,3% по молочной продукции, но сырья производим только половину и пока требуется наращивать качество. Сбор урожая зерна (*в 105 млн. тонн*) хотя и рекордный, но цены на хлебопродукты растут, что сказывается на ассортименте и качестве этого продукта.

Последовательность и надежность мер может принести большой эффект, если к этой деятельности подключаются муниципалитеты. А пока впервые за полтора десятилетия в нынешний кризис уже снижены доходы граждан (*падает покупательская способность*), а что касается малообеспеченных семей с детьми, то здесь отмечается фактически падение уровня жизни – на 15-17% [3]. В регионах страны реально обсуждается введение «продовольственных карт». В Кировской и других областях на эти элементы смотрят более творчески. Например, вводится поддержка тех, кто подключается к сельхозпроизводству, и для них вводятся специальные «продовольственные расчеты», как с малоимущими. Такие меры рассматриваются как расширение мер общей социальной политики государства и др.

Попытка скоординировать общие подходы в сельскохозяйственной сфере стран-партнеров России была сделана при создании и в процессе начала функционирования Таможенного союза [4]. Соглашение *о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства* стало наиболее эффективным шагом на этапе проводившихся с разным результатом реформаций после распада СССР. *Господдержка сельского хозяйства здесь понимается как финансовое содействие, оказываемое не только правительством или иным госорганом, но и поддержка со стороны местного самоуправления.* Она предназначена *производителям сельхозтоваров* напрямую или через агентов. Вышеназванное соглашение впервые на интеграционном уровне трех государств установило правила осуществления господдержки в наиболее сложной проблемной сфере, каким является сельхозпроизводство. Для их лучшего понимания рассмотрим две группы мер поддержки:

- *не оказывающие искажающего* воздействия на взаимную торговлю государств-партнеров сельхозтоварами и

- в наибольшей степени *искажающие* взаимную торговлю.

*К первой группе относятся меры, не оказывающие искажающего воздействия (меры за счет средств бюджета в рамках госпрограмм, а не за счет средств потребителей; меры, которые не оказывают поддержку цен производителей):*

- *услуги общего характера (средства на выполнение программ, услуги и льготы) сельскому хозяйству или сельским жителям, кроме прямых выплат сельхозпроизводителям) [5];*

- *создание государственных резервов для обеспечения продовольственной безопасности;*

- *внутренняя продовольственная помощь;*

- *«несвязанная» поддержка доходов (в т.ч. право на выплаты определяется установленными критериями в национальном законодательстве государства-стороны) и др.;*

- *финансовое участие органов государственной власти в программах страхования и обеспечения безопасности доходов;*

- *прямые выплаты либо финансовое участие органов государственной власти (уполномоченных ими организаций) в программах страхования урожая, в порядке помощи при стихийных бедствиях;*

- *содействие структурным изменениям посредством программ, побуждающих производителей прекратить свою деятельность;*

- содействие структурным изменениям посредством программ по прекращению использования ресурсов;

- содействие структурным изменениям посредством стимулирования инвестиций;

- платежи по программам охраны окружающей среды.

Выплаты могут производиться по программам региональной помощи, где активную политическую позицию должны занять муниципалитеты, добиваясь такой поддержки. Например, в Хакасии, других регионах уже выдаются документы в привязке к участкам. Это бесплатное наделение земли в 15 соток для начального земледелия, но без права на продажу этих наделов.

Ко второй группе относятся меры господдержки сельхоз производителей, в наибольшей степени искажающие взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами. Их суть заключается в следующем:

- осуществление субсидирующим органом прямых выплат (включая платежи в натуральном выражении) конкретным производителям, группе или объединению производителей сельскохозяйственных товаров в зависимости от результатов вывоза таких товаров;

- продажа или предложение на вывоз на территорию другого государства субсидирующим органом некоммерческих запасов сельскохозяйственных товаров по ценам ниже цен на аналогичный товар, предлагаемый покупателям на внутреннем рынке государства партнера;

- осуществление выплат при вывозе на территорию другого государства - стороны сельскохозяйственного товара;

- предоставление субсидирующим органом финансовой поддержки для снижения затрат на маркетинг и продвижение сельскохозяйственных товаров для вывоза на территорию другого государства;

- установление внутренних тарифов для перевозки сельскохозяйственных товаров, предназначенных для вывоза на территорию другого государства-стороны;

- предоставление государственной поддержки сельскохозяйственным товарам в зависимости от их включения в продукцию, предназначенную для вывоза на территорию другого государства [6].

Уточним, что План мероприятий Евразийского экономического Совета по реализации Концепции согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств-членов Таможенного союза и Евразийского экономического пространства предусматривает разрешение в 2015-2017 гг. семи блоков крупных проблем в агропромышленном комплексе (АПК). Это: прогнозирование в АПК, государственная поддержка производства и переработки сельхозпродукции, регулирование общего аграрного рынка, единые требования в сфере производства и обращения продукции, развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, научное и инновационное развитие АПК, интегрированное информационное обеспечение АПК.

В согласованных (скоординированных) подходах государств-партнеров использован не сферный подход в координации в отдельных областных, а возрожден смысл интегрального понятия – агропромышленный комплекс [7]. При этом часть вопросов в России уже включены в План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г., утвержденный Правительством России [8]. Но предстоит, особенно на местном уровне, уточнить другие важнейшие элементы скоординированной агропромышленной политики, сроки и подходы к их реализации.

Важно не упустить шанс муниципалитетам и подключить свою ответственность для жизнеобеспечения населения, которое у нас сильно социально разрознено.

### **Литература, источники, примечания**

1. Уточним, что до недавнего времени были во многом «открытыми» границы для выстроенных в кризисные 90-е годы XX в. траекторий объемных поставок посредниками продовольствия из-за рубежа. Учитывать важно и то, что поглощение российским рынком потока продовольствия, в т.ч. не всегда высокого качества, в основном как «быстрорастущего», что стимулировало субсидии, выделявшиеся сельскому хозяйству в странах Евросоюза. Это 300 евро на гектар. Прошедшая в Берлине очередная международ-



ная сельхозвыставка «Зеленая неделя» продемонстрировала желание многих государств Европы не ограничивать российский рынок продовольствия для Германии, Нидерландцев, Греции и др. (см. Интервью Министра сельского хозяйства РФ Н. Федорова // Российская газета от 21 января 2015 г. С. 6).

2. Указ Президента РФ «О Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации» от 30 января 2010 г., № 12.

3. Карты в прикупе // Российская газета. 11 февраля 2015 г.

4. Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства принято Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, 9 декабря 2010 г.

5. Приложение 3 к Соглашению о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 г. п. 5-12. Уровень цен, оказывающих искажающее воздействие на взаимную торговлю государств-партнеров в Таможенном союзе, представляет процентное отношение объема господдержки к валовой стоимости произведенных сельхозтоваров. В Белоруссии он не должен превышать 10 процентов, и поэтому до 2017 г. она будет снижаться ежегодно на один процент (*в расчеты взяты данные с 2011 г.*). Средства направляются только на оборудование или строительство капитальных сооружений и общедоступных объектов инфраструктуры общего пользования, за исключением средств, направляемых на покрытие эксплуатационных затрат или недополученной прибыли от обслуживания потребителей, имеющих льготы.

6. Приложение 4 к Соглашению о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 г.

7. План мероприятий по реализации Концепции согласованной (*скоординированной*) агропромышленной политики государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства, утвержденной Решением Высшего Евразийского экономического совета от 21 ноября 2014 г. № 94.

8. Распоряжение Правительства РФ «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.» от 27 января 2015 г. № 98-р (*пп. 41,44,45 и др.*).

УДК 353

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В ОБЛАСТИ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК  
(НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

© 2015 г. С.И. Кузина, Д.К. Григорян, Р.Р. Халилов

Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002

Отдел полиции № 1  
Межмуниципального управления  
МВД России «Новочеркасское»  
346400, Новочеркасск,  
ул. Московская, 11

Police Department N 1 of the Intermuni-  
cipal Directorate of the Ministry of Internal  
Affairs of the Russian Federation 'Novo-  
cherkasskoye'  
11, Moskovskaya str.,  
Novocherkassk, 346400

Южно-Российский институт управления  
– филиал Российской академии народно-  
го хозяйства и государственного  
управления при Президенте  
Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration –  
the Branch of The Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002

*В статье рассматривается как тема государственной политики по развитию морских перевозок в России, так и региональные усилия по привлечению внимания федеральных властей к политическим аспектам развития прибрежной инфраструктуры и морского судоходства Ростовской области.*

**Ключевые слова:** морские перевозки, Азово-Черноморский бассейн, морская политика России

*The article studies both the state policy on the maritime traffic development in Russia and the regional efforts focused on attracting the federal authorities' attention to the aspects of the development of coastal infrastructure and maritime industry in the Rostov Region.*

**Keywords:** maritime traffic, Azov and Black Sea basin, Russian maritime policy.

История России политически и экономически всегда была связана с освоением морей, а, значит, с морским судоходством и морскими перевозками. Серьезная роль транспорта и транспортных путей для страны обусловлена большими расстояниями между границами России. Территория России омывается водами 14 морей и 3-х океанов, а территорию пересекают более 100 тысяч рек [1]. У России имеется выход на Северный Ледовитый и Тихий океаны, на Балтийское море, а также отстаивающееся веками право на выход в Черное море. Внешняя торговля России во многом зависит от налаженного морского сообщения с другими государствами и степенью технической оснащенности судов и портов. Внутреннее торговое и пассажирское сообщение также напрямую связано с морскими портами и морскими путями.

Морские порты РФ являются действительными морскими воротами, связывающими ее с множеством стран мира. Это касается как торговых отношений с другими странами, так и военно-морских, касающихся обеспечения безопасности морских границ России.

Но основополагающим для мирного экономического и политического становления России является развитие торговых морских путей. Этот тезис подтверждается высказыванием В.О. Ключевского, который считал, что основным мотивом совершения дальних плаваний для русских князей был экономический интерес [2, с. 168]. Становление российской государственности и история русского торгового флота практически совпадают во времени, т.е. насчитывают более тысячи лет.

Несмотря на непреходящее значение выхода России в Тихий океан, исторически определяющим значением обладали выходы в Черное и Балтийские моря. Эти моря, по выражению русского историка Е.Ф. Шмурло, можно сравнить с «двумя легкими, которыми дышит Россия» [3, с. 31].

Для государств борьба за выходы к морю была всегда связана с политическими аспектами общей борьбы за территорию, ресурсы, рынки сбыта и торговые пути. Геополитическое значение морских торговых путей, позволявших перевозить сырье и товары, было настолько важным, что зачастую определяло весь вектор государственной политики. Поэтому анализ государственной политики в области морских перевозок сегодня, когда большинство стран и международных политических блоков озабочены геополитической борьбой, имеет непреходящее значение и актуальность. Особенно это касается такой традиционно конфликтогенной зоны «подбрюшья России», как южные приграничные территории.

Актуальна как тема государственной политики по развитию морских перевозок в России, так и региональные усилия по привлечению внимания федеральных властей к политическим аспектам развития прибрежной инфраструктуры и морского судоходства. Морские бассейны Юга России имели важное стратегическое и политическое значение на протяжении всей истории России. За право владения южными морскими портами и морскими судоходными путями издавна соперничали ведущие европейские державы. Поэтому государственная политика и поддержка этой сферы сегодня насущна необходима для развития российского судоходства и достижения им мирового уровня.

Основой планирования путей повышения эффективности государственного воздействия на деятельность участников морских перевозок на Юге России может стать статистический анализ состояния морского портового хозяйства Ростовской области.

Согласно реестру портов Российской Федерации в морские пути Юга России включаются Каспийский бассейн и Азово-Черноморский бассейн [4]. В совокупности они включают в себя 15 крупных портов:

Таблица 1

Порты Азово-Черноморского бассейна  
(ранжировано по пропускной способности грузовых терминалов, тыс. тонн в год)

№ п/п	Наименование порта	Пропускная способность грузовых терминалов (тыс. тонн в год)	Пропускная способность пассажирских терминалов. (пассажиры в год)
1.	Морской порт Новороссийск	152109,3	1662520
2.	Морской порт Туапсе	43780	17000
3.	Морской порт Тамань	17600	
4.	<b>Морской порт Ростов-на-Дону</b>	<b>12853,35</b>	
5.	<b>Морской порт Азов</b>	<b>10134,4</b>	
6.	Морской порт Кавказ	8420	400 000
7.	Морской порт Темрюк	6790	
8.	Морской порт Ейск	5633,3	
9.	<b>Морской порт Таганрог</b>	<b>4400</b>	<b>70000</b>
10.	Морской порт Сочи	530	233000
11.	Морской порт Анапа	374	500 000
12.	Морской порт Геленджик	250	185 000
	<b>ИТОГО:</b>	<b>262874,35</b>	<b>3067520</b>

В таблице жирным шрифтом выделены морские порты Ростовской области. Самым крупным из них является морской порт г.Ростова-на-Дону, который по своей пропускной способности занимает четвертую строчку среди портов Азово-Черноморского бассейна.

Порты Азово-Черноморского бассейна считаются наиболее перспективными в современной экономике России и приоритетными для государственной политики развития российской экономики. Это обусловлено возможностью выхода морских судов в международные воды, сообщением Азовского и Черного морей с морями Средиземноморского бассейна, а также возможностью выхода как в Индийский океан через Суэцкий канал, так и в Атлантический океан через Гибралтарский пролив. Тем самым, развитие Азово-Черноморского бассейна можно с уверенностью считать одним из приоритетных направлений как экономики, так и политики РФ в области морских перевозок.

Общая экономическая ситуация в портах Азово-Черноморского бассейна была представлена в докладе министра транспорта РФ М.Ю. Соколова на Советании о развитии портов Азово-Черноморского бассейна, проходившем 20 августа 2013 г. В частности, на совещании показаны были наиболее узкие места портов Азово-Черноморского бассейна.

М.Ю. Соколов, приводя статистические данные о работе портов Азово-Черноморского бассейна, указал что «общий объём действительно составляет практически треть от грузооборота российских портов, при том, что пропускная способность портов Азово-Черноморского бассейна составляет 260 миллионов тонн, но это в целом по всем (наливным и сухим) грузам, а по сухим грузам эта цифра только 68 миллионов тонн» [5]. Показано, что на сегодняшний момент портовые мощности по разгрузке сухих грузов превышены и работают за пределами пропускной способности. Это обуславливает падение заинтересованности производителей в разгрузке грузов в портах Азово-Черноморского бассейна, поскольку увеличивает сроки простоя судов и создает дополнительные риски для грузов. При этом экспертные оценки позволяют ожидать дополнительного притока сухих грузов, который составит около 150 млн. тонн.

Порты Азово-Черноморского бассейна являются наиболее перспективным направлением морской политики России. За последние годы в данном бассейне произошло резкое увеличение импортных и экспортных грузопотоков. Благодаря своей востребованности со стороны грузоотправителей Азово-Черноморский бассейн в совокупности наращивает эффективность работы, модернизирует инфраструктуру и оптимизирует управление грузопотоками. Кроме того, в портах Азово-Черноморского бассейна сегодня происходит процесс специализации по грузопотокам, что является дополнительным интенсифицирующим фактором развития инфраструктуры порта.

Можно назвать следующие факторы развития эффективности работы портов Азово-Черноморского флота, обуславливающие его востребованность как со стороны грузоотправителей, так и со стороны инвесторов:

1. Относительная близость к южным международным рынкам. Это дает возможность устанавливать прямые контакты с получателями ресурсов и товаров, что обеспечивает дополнительные ценовые конкурентные преимущества для российской продукции и значительную лояльность к Азово-Черноморскому направлению реализации товаров участников международных рынков.

2. Территориальная близость основных континентальных торговых коридоров, способствующая росту экономики, а также социально-политической региональной интеграции, что, в свою очередь, вовлекает в международную торговлю развивающиеся страны, а также помогает России обеспечивать доступ на международные рынки.

3. Текущая фактическая количественная обеспеченность трудовыми ресурсами, которые с развитием инфраструктуры и модернизацией портов, являющихся одним из элементов российской государственной политики оптимизации морских перевозок, создадут дополнительные рабочие места.

4. Развитое портовое хозяйство, которое постоянно требует переоснащения и модернизации. В последнее время ощущается инфраструктурная недостаточность в портах Азово-Черноморского бассейна, в частности, остро стоит проблема согласования мощности сухопутных путей с грузоперевалочной мощностью портов.

5. Климатические условия, позволяющие осуществлять длительное по времени года судоходство.

6. Достаточные сегодня, но недостаточные в перспективе своего развития глубины в акваториях этих портов.

Наибольшим по объему пропускной способности грузовых терминалов в Ростовской области является морской порт в Ростове-на-Дону. При этом морской порт находится на левом и правом берегах р.Дон и до 2008 года обладал статусом речного устьевых порта. В 2009 г. Ростовский порт получил статус морского [6]. Основной специализацией порта является деятельность по грузовым операциям, обслуживающим транзитные суда «река-море». Возможность обретения статуса морского порта речным портом была определена существованием Единой глубоководной системы, объединяющей Каспийский, Азово-Черноморский, Балтийский и Северный бассейны.

Преимуществом Ростовского порта является относительная продолжительность навигации, составляющая около 320 суток в год. При этом сезонная остановка в январе и феврале используется управлением порта для плановой профилактики и ремонта инфраструктуры и хозяйства порта. Причальный фронт порта составляет около 8978,9 погонных метров. Ведущими операторами в Ростовском порту являются ОАО «Ростовский порт», ООО «Ростовский универсальный порт», ООО «Юг Руси – Золотая семечка», ООО «АИК Астон» и др.

Общая пропускная способность грузовых терминалов порта по состоянию на 2013 г. составляла 12,85 млн. тонн в год. При этом в 2012 г. был достигнут фактический предел пропускной способности грузовых терминалов, поскольку действительный объем валовых грузоперевалок достиг отметки в 11,12 млн. тонн, что всего на 1,73 млн. тонн меньше предельно допустимого значения грузоперевалок. О резком развитии значения порта Ростов-на-Дону для экономики Юга России говорит тот факт, что в 2012 г., по сравнению с объемами 2011 г., объем грузоперевалок вырос на 8%.

Основные проблемные зоны развития порта, как показывает анализ состояния порта Ростов-на-Дону, являются такие проблемы, как:

1. Дефицит свободных площадей, отводимых под складирование груза.
2. Фактическое отсутствие площадок под разгрузку контейнеров.
3. Прямая зависимость деятельности порта от функционирования разводного железнодорожного моста.

Решение данных и других проблем, а также проект развития порта с инфраструктурным запасом предложены в Проекте создания мультимодального универсального транспортно-логистического узла «Ростовский транспортный порт».

Следующим по объему пропускной способности грузовых терминалов в Ростовской области является морской порт Азов. Поскольку порт Азов расположен в устье реки Дон на побережье Азовского моря, постольку его можно по праву считать портом-посредником между морским и внутренним сообщением. Действительно, Азовский порт фактически обеспечивает сообщение между компаниями, имеющими выход к Волго-Донскому каналу, Каспийскому морю, к системе северных рек и Волго-Балтийскому каналу, Беломорканалу, которые соединяются с Балтийским и Белым морями. Фактически через порт существует возможность грузоперевалки грузов для большинства торговых и промышленных центров европейской части России.

Присвоение статуса морского Азовскому порту произошло в том же 2009 году, в котором присвоили статус морского порта Ростовскому порту [7]. До 2009 г. Азовский порт обладал статусом речного устьевых порта.

Морской порт Таганрог с его пропускной способностью грузовых терминалов равной 4,4 млн. тонн является одним из универсальных портов Юга России. Его универсальность определяется тем немаловажным фактом, что через него проходят одни из самых экономически эффективных маршрутов, имеющих значение для всей России: маршруты из Центральной России, Сибири, Урала и Центральной Азии в страны Средиземноморья. Таким образом, морской порт Таганрог является одним из важнейших транспортных узлов на пути экспорта и импорта грузов. И этот фактор порта необходимо учитывать при построении общей государственной политики развития морских перевозок Юга России.

Границы морского порта Таганрог были установлены в 2010 г. [8]. Он располагается на мысе Таганрог в северо-восточной части Азовского моря. Морской порт Таганрог территориально представляет собой 9 разобценных участков, которые в совокупности

составляют около 53,99 га. Акватория порта, в свою очередь, является совокупностью пяти участков, в число которых входят: Таганрогский морской канал, акватория бухты Андреева, внутренняя акватория порта и три якорные стоянки, расположенные обособленно друг от друга. Совокупная территория акватории всех пяти обособленных участков составляет около 9,76 кв. км. Преимуществом порта Таганрог, как и большинства портов Юга России, является его круглогодичный период навигации. В порт разрешено заходить судам с осадкой до 4,7 м.

Совокупный объем грузоперевалки морского порта Таганрог в 2012 г. составил 3,42 млн. тонн. При этом объем грузоперевалок снизился, по сравнению с 2011 г., на 1,4%. Тем самым, с одной стороны, можно наблюдать недогруз портовых мощностей, но, с другой стороны, можно фиксировать инфраструктурные проблемы, поскольку 22,3% процентный недогруз порта может говорить не о недостаточной востребованности порта, а о предпочтении импортерами и экспортерами иных портов, обладающих более удобной инфраструктурой.

Кроме грузоперевалочных терминалов, морской порт Таганрог осуществляет пассажирское сообщение. Пропускная способность пассажирских терминалов составляет около 70 тыс. человек в год.

Но одной из самых важных проблем является проблема государственного регулирования морских перевозок и создание социально-политического климата, позволяющего использовать морские пути для большего объема перевозок. Эта проблема касается не только портового и судоходного хозяйства, но и в целом всей социально-политической системы России.

Таким образом, основным выводом, реализация которого поможет увеличить эффективность работы портов Юга России, является утверждение о необходимости всестороннего, с учетом и экономических, и геополитических, и внутренних социальных факторов, анализа факторов повышения эффективности деятельности порта. Одним из путей развития сферы морских перевозок в Ростовской области является диверсификация государственной политики, проведенная по критерию специфики морских портов и их пропускной способности. Предполагается, что системная и поэтапная реализация стратегической программы развития сферы морских перевозок сможет помочь построить государственную логистику политических решений и согласовать ее с экономическими процессами как в национальном, так и в международном масштабе.

#### **Литература, источники**

1. Троилин В.В., Тыртышный Н.Н. Логистические риски в сфере перевозок грузов морским транспортом в Российской Федерации // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал // URL: <http://www.uecs.ru/logistika/item/1200-2012-03-30-07-31-02>
2. Ключевский В.О. Соч.: в 9 т. Т. 1: Курс русской истории. Ч.1. М.: 1987.
3. Шмурло Е.Ф. Курс русской истории. Возникновение и образование русского государства (862-1462). СПб., 1999.
4. Реестр морских портов Российской Федерации // Министерство транспорта РФ. Федеральное агентство морского и речного транспорта // URL: [http://www.morflot.ru/reestr\\_mp](http://www.morflot.ru/reestr_mp)
5. Соколов М. Сопровождение о развитии портов Азово-Черноморского бассейна. 20 августа 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/news/19053>.
6. Приказ Министерства транспорта РФ от 9 июля 2009 г. № 114 «Об открытии морского порта Ростов-на-Дону для оказания услуг» (Приказ зарегистрирован в Минюсте России 17 августа 2009 г.) // URL: <http://www.rg.ru/2009/08/28/rostov-port-dok.html>
7. Распоряжение Росморречфлота от 04.10.2010 п АД-265-р «О внесении сведений о морском порте Азов в Реестр морских портов Российской Федерации» // URL: <http://www.lawmix.ru/expertlaw/5799>
8. Распоряжение Росморречфлота от 15.11.2010 п АД-321-р «О внесении сведений о морском порте Таганрог в Реестр морских портов Российской Федерации» // URL: <http://www.lawmix.ru/expertlaw/3169>

УДК 351

**УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ:  
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

© 2015 г. Е.А. Попова

*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002*

*В статье проведен анализ использования инструментов управления по результатам в России, выявлены ключевые проблемы внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти. Предложены направления совершенствования внедрения механизмов и инструментов государственного управления в деятельность органов власти.*

**Ключевые слова:** *управление по результатам, оценка эффективности государственного управления, этапы становления управления по результатам.*

*The article analyses the using of the tools of management by objectives; highlights the key issues of implementing management by objectives into the activity of public authorities; proposes the ways of improving the implementation of public administration mechanisms and tools into the activity of the authorities.*

**Keywords:** *management by objectives, assessment of public administration efficiency, the stages of the establishing of management by objectives.*

Одной из основных целей реформирования системы государственного и муниципального управления является повышение его эффективности. Реформа государственной службы, административная реформа в части повышения качества государственных и муниципальных услуг, Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, позволяют выработать механизмы достижения поставленной цели. Особую актуальность исследование эффективности внедрения управления по результатам приобретает в связи с кризисными явлениями в экономической среде и их негативным воздействием на доходную часть бюджетов всех уровней.

В этих условиях управление по результатам является основой для совершенствования управления ресурсами. Концепция «нового государственного управления», управления по результатам, получила известность во второй половине XX века. Принципы управления по результатам, широко применяемые в бизнес-среде, в государственной и муниципальной сферах активно использовались странами, входившими в Организацию экономического сотрудничества и развития. В настоящее время страны БРИКС также активно используют данные инструменты. Однако отдельные элементы целеполагания, нормирования затрат, использование различных индикаторов и показателей достижений народного хозяйства применялись в плановой экономике СССР и стран-союзников. Действительно, в Советском Союзе, благодаря плановой системе хозяйствования, стратегии развития позволили перевести экономику преимущественно с сельскохозяйственным укладом на индустриальные рельсы и добиться впечатляющих научно-технических достижений. С точки зрения члена-корреспондента РАН И. Поспелова, в СССР система планирования и оценки его эффективности рухнула потому, что она просто не справлялась со сложностью стоящих перед ней задач. Средства планирования перестали соответ-

воват разросшейся номенклатуре товаров и количеству экономических связей. Именно это и было критическим. Централизация в конце Советского Союза уже была большой условностью. В семидесятые годы номенклатура советского производства оценивалась в сто миллионов наименований, а Госплан планировал две тысячи. Все остальное — пять порядков сложности! — фактически было отдано на усмотрение чиновников среднего и низшего звена. Какая уж там централизация управления и оценка его эффективности...» [1]. В России переход к управлению по результатам начался с 2004 года, когда начались реформы бюджетного процесса. Затем Концепция проведения административной реформы, Программы Правительства, ориентированные на повешение эффективности бюджетных расходов, программы стратегического развития отразили тенденцию к повышению эффективности управления по результатам. Были введены понятия «результативность профессиональной служебной деятельности» [2]. Указом Президента РФ от 28.06.07 №825 была утверждена система оценки деятельности органов власти субъектов РФ, которая позднее распространилась на муниципальные образования.

Следующим этапом развития системы управления по результатам является принятие Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, которая послужила основой для принятия аналогичных актов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В качестве примера упомянем разработанные Министерством регионального развития РФ Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, стратегии социально-экономического развития Сибири, Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года, а также Концепции развития Приволжского и Южного федеральных округов. Соответствующие стратегии разрабатываются на уровне субъектов Федерации. Формальность же указанных нормативных документов проявляется в де-факто отсутствии «дорожных карт», под которыми понимаются механизмы достижения целей объявленной руководством страны модернизации и перехода на инновационный путь развития.

В современной России целевые ориентиры региональных и муниципальных стратегий развития, определяющие повышение темпов роста ВВП, увеличение продолжительности жизни населения, переход к инновационному типу развития, не подкреплены достаточными основаниями, к которым можно отнести ресурсные возможности, понимаемые в самом широком смысле этого термина. Очевидно, что устаревшая технологическая база, дефицит кадров, слабая инфраструктурная обеспеченность, отсутствие конкурентоспособных проектов не позволят достичь целевых показателей без перехода на качественно новый уровень развития экономики и повышения ее эффективности.

В то же время понятие «эффективность» не находит должного отражения в стратегиях развития регионов и муниципальных образований по причине слабой разработанности как теоретических и методологических основ, так и методических подходов, особенно это касается эффективности осуществления модернизации и эффективности управленческих решений в инновационных сферах. Кроме того, отсутствуют даже практические рекомендации в области управления социально-экономической эффективностью муниципального развития в рамках классической парадигмы. К примеру, теоретико-методологический аппарат социальной эффективности развития регионов до настоящего времени недостаточно разработан даже на концептуальном уровне, не говоря уже о неких инструментах, применяющихся в практической деятельности. Поэтому изучению социальной эффективности при внедрении управления по результатам в России необходимо уделять приоритетное внимание хотя бы по той причине, что в Конституции страна определена как социальное государство.

Дефиниция «социальная эффективность» — это состояние общественной системы, в которой экономика развивается достаточно эффективно для обеспечения постоянного увеличения инвестиций в социальную сферу. Обеспечение оптимально возможного уровня социальной эффективности — естественная цель управления по результатам. Для муниципалитетов социальная эффективность управления по результатам проявляется в повышении качества жизни населения, в установлении равновесия между экономической эффективностью и социальной справедливостью. На уровне муниципальных образований наблюдаются существенные расхождения между декларируемыми целями и показателями (результатами) развития и реалиями политических практик, особенно в во-



просах социальной эффективности закладываемых в нормативные акты схем взаимодействия между различными акторами.

Анализ результатов мониторинга реализации «дорожной карты» «Развитие инструментов и механизмов управления по результатам в технологиях государственного и муниципального управления в 2012-2015 годах», разработанной в 2012 г. в рамках научно-исследовательской работы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по теме «Мониторинг освоения механизмов управления по результатам и разработка «дорожной карты» внедрения и развития механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти (на 2012-2015 гг.)» [3, с. 87], показал, что в наибольшей степени реализованы мероприятия, направленные на обеспечение результатов государственной политики в целом, общая оценка по данному критерию составила 3 балла. Оценка эффективности внедрения управления по результатам на уровне федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных организаций оценена в 2,6 балла, результаты предоставления государственных и муниципальных услуг – в 0,4 балла, результаты деятельности государственных и муниципальных служащих – также в 0,4 балла, стимулирование принципов внедрения управления по результатам в систему государственного и муниципального управления – в 0,7 балла, а показатель результатов деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований равен 0.

Столь низкие показатели эффективности внедрения механизмов и элементов управления по результатам связаны с разобщенностью усилий по реформированию и развитию системы государственного и муниципального управления, наличием избыточного количества регулирующих стратегическое планирование документов, отсутствием заинтересованности государственных и муниципальных служащих в повышении прозрачности и открытости своей деятельности.

В этой связи представляется целесообразным поддержать исследователей проблем внедрения управления по результатам В.Н. Южакова, О.В. Александрову, Е.И. Добролюбову, Е.Н. Клочкову в части определения целей внедрения управления по результатам на каждом уровне (государства, субъекта, муниципалитета), формирования единой системы управления процессом внедрения и использования инструментов управления по результатам, совершенствования системы отбора и оценки персонала государственной и муниципальной службы. Реализация данных мероприятий позволит повысить экономическую и социальную эффективность государственного и муниципального управления.

#### **Литература, источники**

1. Цит. по: Рубченко М. Без баланса // Эксперт. 2013. №29 (714).
2. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
3. В.Н. Южаков, О.В. Александров, Е.И. Добролюбова, Е.Н. Клочкова Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Издательский Дом «Дело» РАНХиГС, 2014.

УДК 352

## **ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ КАК ОБЪЕКТИВНОЕ УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**© 2015 г. С.П. Кюрджиев, Д.С. Китюкова**

*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70*

*South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002*

*Южный федеральный университет  
34400, Ростов-на-Дону  
ул. Б. Садовая, 105*

*Southern Federal University  
105, Bolshaya Sadovaya Str.,  
Rostov-on-Don, 344000*

*Исходя из анализа сложившейся системы регулирования общественного сектора в рамках теории общественного выбора, рассмотрены и предложены подходы к изучению вопросов повышения прозрачности и подотчетности государственного и муниципального управления и удовлетворенности граждан качеством государственного и муниципального управления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, эффективность, бюджет, государственные и муниципальные финансы, подотчетность, общественный сектор.*

*Analyzing the current system of regulation of public sector within the frameworks of the public choice theory, the authors examine and propose the approaches to the studying of the increase in transparency and accountability of state and municipal management and citizens' satisfaction with state and municipal management quality.*

**Keywords:** *local self-government, efficiency, budget, state and municipal finances, accountability, public sector.*

Демократические устремления в условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов дали толчок новой риторике и непрерывному поиску новых дефиниций, которые адекватно отражали бы связанные с этими устремлениями мечты, чаяния и надежды. Такая риторика всегда приводила и будет приводить к завышенным ожиданиям [7, 8]. И по мере увеличения разрыва между реальностью и ожиданиями возникает брешь в доверии населения к власти. Неспособность сдерживать свои обещания, так же как и стоимость обещанного, настолько сильно откладываются в сознании людей, что вытесняют все те добрые дела, которые, возможно, совершила власть. Неудовлетворенность, в свою очередь, ведет к попыткам обнаружить виновника неудачи (подлинного или воображаемого) и обусловившие ее факторы [8]. Непризнанным недостатком этих попыток является то, что им предшествуют негативные, складывающиеся в отрыве от проверки практикой представления об эффективности работы органов государственного и муниципального управления. Устойчивая жизнеспособность современной модели государственного и муниципального управления зависит, по крайней мере частично, от наличия не только административного механизма, но также и системы управления, с помощью которой благоразумно решаются вопросы общественного сектора.

Характерной особенностью общественного сектора является то, что работа государственных и муниципальных организаций поставлена в условия правовых и формальных ограничений и, предположительно, постоянного наблюдения со стороны общественности, которая ожидает от них справедливости, ответной реакции и честности [9].

Подотчетность представляет собой сжатую форму выражения этих ожиданий и, как правило, относится к механизмам, с помощью которых директивные органы отчитываются за свои действия перед теми, на ком сказываются их решения. Как отмечают многие исследователи [1, с. 13-22; 3, с. 416-423; 4, с. 91-99; 7], потребность в такой подотчетности увеличивается, когда социально-экономические проблемы упорно не поддаются решению. И тогда растет потребность в панацеях и быстрых решениях [6]. Однако следует признать, что каждый бюджет сам по себе является проявлением не только вновь утвержденной, но и в весьма значительной степени продолжающейся прежней социально-экономической политики. Поэтому воплощенная в бюджете политика могла по сути дела проводиться уже в течение некоторого времени, а Закон о бюджете на очередной год и среднесрочную перспективу лишь ее отражать [1, с. 13-22]. Если бы подотчетность была действенной или продуктивной, то некоторые из проблем, связанных с нынешним бюджетным кризисом, могли бы и не возникнуть. С другой стороны, в силу того что политика была одобрена и поставлена под контроль общественности, конечный ее результат должен был быть известен заранее.

Таким образом, подотчетность представляет собой сложное явление и на различных уровнях видится по-разному. Здесь уместны три подхода. Прежде всего, в современных условиях не всегда удается делать правильный выбор и принимать эффективную социально-экономическую политику или отвергать очевидно неэффективные ее варианты. Исходя из этого, подотчетность должна быть связана с изучением следующих вопросов:

- какие критерии должны определять решения в области управления государственными и муниципальными финансами;
- какие виды процедур будут уместными для облегчения принятия таких решений;
- какая для этого потребуется информация.

Выбор обществом определенного решения никогда не был легкой задачей. Несмотря на огромный объем проделанной научной работы, убедительных ответов на вопрос о том, как примирить индивидуальные ценности с коллективными желаниями и стремлениями, пока еще нет [5, 9]. Критерий Парето, являющегося одним из столпов экономической науки, касается улучшений (или приростной эффективности) в таком обществе, которое уже считается справедливым. Однако более поздняя теория общественного выбора утверждает, что между своекорыстными административными работниками и политиками часто существует сговор и что наилучший способ подорвать их монополию на принятие решений относительно бюджетных расходов заключается в том, чтобы содействовать созданию конституционного порядка, обеспечивающего сбалансированный бюджет [5]. Решения относительно бюджетных расходов не ограничиваются лишь общей их сбалансированностью, а распространяются на сбалансированность структуры расходов и на практике могут в первую очередь касаться именно этой структуры. В таком случае вопрос заключается в соответствующей процедуре для учета решений общества при выборе программ социально-экономического развития. В принципе, можно утверждать, что такой выбор делают избираемые населением представители (депутатский корпус) или государственные и муниципальные служащие в рамках делегированных им полномочий. Однако волеизъявление общественности может иметь менее конкретный характер, что дает чиновникам значительную свободу действий. Кроме того, представитель, который, как предполагается, должен выбирать один из имеющихся у него вариантов с учетом потребностей населения, должен сочетать в себе две функции – представителя народа и попечителя интересов государства. Гармоничного сочетания этих двух функций обеспечить пока не удалось, в результате чего проблемы решаются с грехом пополам. Кроме того, поскольку обычный прирост бюджета, особенно местного, весьма невелик, какой свободы действий можно ожидать от законодателя или его доверенного лица, административного работника? Предполагаемое согласие с продолжающимися программами обеспечивает им определенную легитимность, а со временем и формальное утверждение. При рассмотрении новых предложений относительно государственных и муниципальных расходов, соответствующих желаниям населения, необходимо приводить их в соответствие с задачей поддержания общей социально-экономической и, в частности, финансовой стабильности, которая требует более взве-

шенного к себе отношения со стороны законодателя, выступающего в роли попечителя государственных интересов.

Третий вопрос изучения подотчетности, касающийся обеспечения информированности, заключается в том, чтобы все лица, принимающие решения и делающие выбор, были полностью ознакомлены с имеющимися фактическими данными (которые могут отличаться и часто действительно отличаются от «полных» фактических данных) и чтобы общественность могла с легкостью перепроверить такие решения [7]. Проще говоря, это имеет отношение к прозрачности, которая напрямую связана с доступностью для общественности информации об операциях государства и гласностью процессов принятия решений. Хотя все три поставленных вопроса могут вначале показаться крайне сложными, выбор, тем не менее, регулярно производится, и за общественные деньги обеспечиваются определенные блага. Эти аспекты отражены в современном механизме управления общественными финансами.

Другой подход к подотчетности заключается в проверке возможностей использования феноменов «неучастия» и «волеизъявления» граждан в отношении предоставляемых государством услуг [9]. В условиях свободного рынка индивидум имеет право предпочесть один товар (услугу) другому или высказать свое предпочтение таким образом, что поставщик товара может изменить его или приспособить к запросам потребителя. Расширение сферы применения этого подхода на государство или орган местного самоуправления предполагает, что гражданин и здесь должен иметь возможность выразить свое мнение путем неучастия или волеизъявления. Очевидно, что эта практика не будет распространяться на чисто общественные блага, такие как национальная оборона, а будет ограничиваться другими товарами и услугами из числа легко реализуемых на рынке. В этих условиях, если государство не выступает в качестве монопольного поставщика товаров и услуг, неучастие покупателей, ищущих альтернативные источники снабжения, негативно скажется на деятельности государства. Окончательной проверкой подотчетности в такой ситуации является рыночный крах нерыночной организации. С другой стороны, если предоставляемая услуга не используется из-за отсутствия интереса потребителей, то государство обычно бывает вынуждено изменить свой товар или услугу. Волеизъявление в такой ситуации может происходить как через механизм рыночной ответной реакции, так и через механизм политической ответной реакции. Второй метод приобретает большее значение в отношении чисто общественных благ, поскольку обычное испытание рынком в данном случае будет неприменимо.

Третий, более практический подход к подотчетности заключается в том, чтобы относиться к ней как к проявлению иерархического контроля. Такой контроль можно рассматривать на различных уровнях – между законодательной и исполнительной властью, между администрацией и государственными (муниципальными) служащими, между публично-правовыми образованиями и бюджетными организациями, между управлениями и подчиненными им отделами или подразделениями. Таким образом, подотчетность в управлении означает, что частные лица и организации отвечают за результаты на конкретном уровне. Однако ограничение подотчетности конечными результатами, какими бы конкретными и подробными они ни были, будет иметь узкий характер и не даст удовлетворительных ответов на вопросы, касающиеся критериев бюджетных расходов, процедуры выбора и адекватности информации. Поэтому подотчетность должна иметь более широкий характер и охватывать все аспекты цикла управления государственными и муниципальными финансами.

Существование данных институтов или систем необязательно обеспечивает подотчетность. Эффективное государственное и муниципальное управление, прозрачность и подотчетность имеют не абсолютный, а относительный характер и соотносятся с требованиями, предъявляемыми к механизму управления государственными и муниципальными финансами. Поскольку эти требования бывают различными, то в разное время различной бывает и подотчетность, которая также изменяется относительно этих требований. Однако на практике в нынешней ситуации несколько факторов, на наш взгляд, сужают реализацию положения о подотчетности [2, с. 18-25; 4, с. 91-99]. В Российской Федерации бюджеты являются только частью операций государства и местного самоуправления. Государственная политика проводится с помощью целого ряда предприятий, квазифискальных счетов и других средств. Эти аспекты деятельности также долж-

ны быть подотчетными. Однако в тех случаях, когда бюджеты принимаются законодательными органами без тщательного изучения, когда не представляется полная отчетность или когда она представляется, но законодатели ее не рассматривают, подотчетность представляет собой лишь пустой звук. Действенность подотчетности в конечном итоге зависит от готовности общественности использовать имеющиеся средства, от адекватности орудий для контроля иерархической системы, от открытости общества и его способности проявлять волю и решительно лечить свои «болячки» и «язвы».

#### **Литература, источники**

1. Игнатов В.Г., Кюрджиев С.П. Бюджетные потоки в системе взаимодействия различных уровней управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 4.

2. Игнатова Т.В. Теория управления ресурсами многоотраслевого местного хозяйства: межмуниципальное сотрудничество и кооперирование // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 3 (46).

3. Игнатова Т.В., Киященко Т.А., Аширова М.Н. Совершенствование показателей оценки эффективности деятельности местных органов власти // Научное обозрение. 2014. № 8.

4. Кюрджиев С. П., Паршукова О. Ю., Гринёва Ю. А. Использование инструментария бюджетирования, ориентированного на результат, в практике управления государственными и муниципальными финансами // Финансовые исследования. 2011. № 2 (31).

5. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Пособие для преподавателя / ГУ-ВШЭ. Москва, 2003.

6. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти // URL: <http://base.garant.ru/70578874/>

7. Роберт С. Баркер Подотчетность власти и ее пределы // Вопросы демократии. Электронный журнал Государственного департамента США. 2000. Том 5. № 2. // URL: <http://pavroz.ru/files/pododchetnostvl.pdf>

8. Стенограмма открытого семинара «Подотчетность власти и коррупция. Возможна ли борьба с коррупцией в системе «вертикали власти?» (12 мая 2011 года) // URL: <http://www.levada.ru/stenogramma-otkrytogo-seminara-podotchetnost-vlasti-i-korruptsiya-vozmozhna-li-borba-s-korruptsiei-v>

9. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник. М.: Наука, 1995.

## РЕЦЕНЗИЯ

УДК 37.034

### **ЗАБЫТАЯ ВЕЛИКАЯ ВОЙНА: ВЗГЛЯД СКВОЗЬ СТОЛЕТИЕ**

(рецензия на книгу **Россия в Великой войне 1914 – 1918 годов. Образы и тексты** / под общ. ред. А.К. Сорокина, А.Ю. Шутова; авт. сост. К.М. Андерсон, Б.С. Котов, С.В. Перевезенцев, А.В. Репников, А.А. Ширинянц, А.Ю. Шутов. - М.: Политическая энциклопедия, 2014. - 279 с.

© 2015 г. **С.А. Воронцов, А.В. Понеделков**

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации  
344002, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Пушкинская, 70

South Russia Institute of Administration – the Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
70, Pushkinskaya St.,  
Rostov-on-Don, 344002

В рецензии рассматриваются проблемы, в силу которых Первая мировая война 1914-1918 гг. остается до сегодняшнего дня для большинства россиян малоизвестной страницей истории, анализируются подходы авторов-составителей, попытавшихся дать читателю возможность «всмотреться в лица государственных деятелей, полководцев и солдат» через призму архивных документов, фотографий, материалов периодических изданий того времени.

**Ключевые слова:** Великая война, Первая мировая война, Вторая Отечественная война, империалистическая война, объявление войны, фронт, герои и полководцы, награды и оружие, машинная война, химическое оружие, победы и поражения, плен, женщины и война.

*The review covers the issues due to which World War I (1914-1918) remains a little-known page of the history to the most of the Russians; analyses the approaches of the authors of the reviewed book who provide the readers with the opportunity to look at the faces of the statesmen, military leaders and soldiers through the archival documents, photos, and mass media of this period.*

**Keywords:** *The Great War, World War I, World War II, imperialist war, a declaration of war, front, heroes and generals, awards and weapons, machine war, chemical weapons, victory and defeat, captivity, women and war.*

В конце 2014 года вышла из печати книга **Россия в Великой войне 1914 – 1918 годов. Образы и тексты**. В предисловии к рецензируемому произведению авторы-составители справедливо отмечают, что Первая мировая война 1914-1918 годов является для большинства россиян малоизвестной страницей истории (с.2). С этим утверждением можно согласиться, ибо война, потрясшая сто лет назад не только судьбы миллионов жителей планеты, но и целых народов, последствия которой для России стали катастрофическими, так и не нашла достойного отражения ни в учебниках истории, ни в официальной пропаганде. Не сложилось даже общепринятого единого именованя этого события, которое называют то Первой мировой войной, то Второй Отечественной войной, то империалистической войной 1914 года. Каждый россиянин знает скорбную дату 22 июня 1941 года, но немногие наши соотечественники назовут день начала Первой мировой войны. Иными словами, мы имеем существенный пробел в истории Отечества, вследствие которого этой войне можно дать еще одно неофициальное название – «Забывтая» война, конечно не для всех, но, к сожалению, для многих жителей России (с. 4-5).

Представляется, что рецензируемый труд вполне может претендовать на исследование, в значительной мере восполняющее данный пробел. В книге подкупает целый ряд положительных качеств.

Прежде всего, следует отметить последовательность раскрытия информации о Великой войне. В разделе «Начало» авторы начинают исследование заявленной темы освещения обстановки, сложившейся в мире в начале XX века. Наряду с оценкой ряда геополитических событий, рассматривается расклад политических сил внутри страны, который позволил МВД Российской империи задолго до начала военных действий предупредить высшую политическую власть о прогнозируемых непоправимых последствиях возможной войны с Германией, в силу которых при любом исходе военных действий неминуем кризис монархии и Россия «будет ввергнута в беспросветную анархию, исход из которой не поддается даже предвидению» (с. 6-7).

Заслуживает внимания важный факт, «что все (!) участники войны, во всех (!) странах тогда, в 1914 году были уверены, что война продлится недолго» (с. 8-9). Никто не предполагал, что она растянется на мучительные четыре года и станет разрушительной, кровавой и жестокой.

Авторы, опираясь на фотопортреты, схемы, планы, карты, картины и карикатуры, относящиеся к рассматриваемому периоду, последовательно показывают события июльского кризиса, оценивают обстановку, связанную с объявлением войны, характеризуют союзников России.

Второй раздел посвящен роли Романовых в Великой войне. Отмечая приверженность государя Николая Александровича идее самодержавной монархии, авторы подчеркивают, что он не допускал возможности перекалывать ответственность перед Богом за страну на парламент, выборные органы власти или либеральные партии. Нежелание государя искать консенсус с оппозицией, стремившейся к скорейшему переделу власти, «особые» отношения с Г.Е. Распутиным, привели к тому, Николай II не смог сформировать команду единомышленников. Руководить страной, как принято говорить сегодня, ему пришлось в «ручном режиме» и даже командование армией ему пришлось взять на себя (с. 31). Умело подобранные авторами-составителями иллюстрации, позволяют почувствовать политическое одиночество, которое овладело государем к началу 1917 года.

Особый интерес представляет раздел «Герои и полководцы Великой войны» (с. 41-69). Можно прямо сказать, что без этого раздела Великая война была не только «Забывтой», но и «Безликой». Население России до сегодняшнего дня очень мало знает о героях этой войны, о военачальниках, одержавших великие победы, и о причинах позорных поражений. Авторы рецензируемой книги восполнили данный пробел, и сегодня мы имеем возможность познакомиться с фотографиями отличившихся в сражениях офицеров, унтер-офицеров, солдат и казаков, с изображением боевых наград и наградного оружия того времени, с плакатами и картинами, передающими дух Великих сражений. Многие фамилии героев Великой войны большинство читателей откроет для себя впервые.

Авторы рецензируемой книги показывают читателю, что в военном противостоянии были задействованы не только люди, но и военная техника. В разделе «Машинная война» (с. 69-96) читатель может ознакомиться с образцами стрелкового оружия, боевых и разведывательных самолетов, дирижаблей, пушек, бронемашин, бронепоездов и военных кораблей, принимавших участие в Первой мировой войне. При этом авторы обращают внимание читателя на парадокс: использование достижений науки и техники увеличивает число жертв войны, однако в войсках тех стран, где применяли технику недостаточно, потери были намного больше... Об этом следует подумать критикам увеличения военных расходов в бюджете Российской Федерации.

Одним из наиболее объемных разделов рецензируемого издания является раздел «Война и быт на линии фронта. Трагедия плена» (96-123). Опираясь на фотоматериалы, авторы раскрывают понятия «окопной войны» и «солдатского быта», показывают тяготы военной жизни. От их внимания не ускользнула даже такая деталь Великой войны, как деятельность православных священников, прикомандированных к войскам. Подробно описывается и подтверждается фотоматериалами жизнь военнопленных, отличие фронтного быта офицеров и солдат.

Внимание читательниц, несомненно, привлечет раздел «Женщины и война» (с. 123-140). Война внесла свои коррективы во многие стороны жизни россиян, в том числе и в женскую моду, ибо дамская одежда, которую носили до начала войны, была совершенно неприемлема в военное время. Женщины заимствовали многие вещи из мужского гардероба. Иллюстрации этого раздела посвящены женщинам-военнослужащим, в частности Марии Леонтьевне Бочкаревой и ее «батальону смерти», труженицам тыла, медицинским сестрам и врачам.

Несомненный интерес для читателя представит раздел «Война и творческая интеллигенция» (с. 140-169). Здесь можно ознакомиться не только с редкими фотографиями известных писателей, поэтов, артистов, но и прочесть умело подобранные стихи Анны Ахматовой, Зинаиды Гippiус, Владислава Ходасевича, Максимилиана Волошина, Владимира Маяковского, Осипа Мандельштама, Сергея Есенина, Николая Гумилева, Александра Блока, Марины Цветаевой и других поэтов, посвященные военному времени, увидеть красочные плакаты и картины, отражающие основные события рассматриваемого периода.

Подводит итог книги раздел «Закат» (с. 169-204), где анализируются итоги Великой войны и описывается переход к событиям 1917 года. Заслуживает внимания оценка авторами итогов Брестского мира и отношение стран Антанты к выходу России из Великой войны. Авторы сочли возможным упомянуть пресловутый план президента США В. Вильсона о разделении России на отдельные государственные образования, которым нынешнее американское и английское руководство бредит до сих пор.

Такая структура работы представляется оптимальной, позволившей в полной мере раскрыть содержание основных событий и участников Великой войны. Это, несомненно, помогает восприятию далеко не простых проблем, имевших место сто лет назад.

Несомненным достоинством книги необходимо признать обстоятельность и убедительность изложения, большой научный аппарат, глубокое знание авторами конкретных проблем Великой войны, обстановки, движущих сил и противоречий того времени. Книга содержит интересные приложения, умело подобранные архивные материалы, фотографии, картины, карикатуры, плакаты, которые подчеркивают выводы авторов.

В качестве замечаний можно указать незавершенность последнего раздела: «Свидетельствуют архивные документы» (с. 208-279). Представляется, что книга, несомненно, выиграла, если бы приведенные документы были определенным образом систематизированы в соответствии с реализованным замыслом авторов.

Вторым недостатком является небольшой тираж издания – 1000 экземпляров, которое, учитывая заложенный в него потенциал патриотизма, должно быть в каждой школе, каждом вузе, каждой роте, каждом отделе полиции... Ибо воспитывать патриотизм можно только на конкретных примерах, на конкретных лицах, на конкретных судьбах, а не на пустых призывах о необходимости любви к Родине. Конечно же, прекрасное исполнение рецензируемой книги обуславливает ее высокую стоимость. Однако книга может быть воспроизведена на лазерных дисках, реализация которых покроет все затраты на ее издание.

Рецензируемое исследование, несомненно, будет полезным не только ученым, преподавателям, учителям, аспирантам, студентам, военнослужащим и сотрудникам спецслужб, но и всем гражданам России, интересующимся ее историей и думающих о будущем своего Отечества.



## НАШИ АВТОРЫ

**Буров Андрей Владимирович** – заместитель директора Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат политических наук. avburov@uriu.ranepa.ru

**Бакушев Валерий Владимирович** – заведующий кафедрой парламентаризма и межпарламентского сотрудничества Института государственной службы и управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор политических наук, профессор cr@migsu.ranepa.ru

**Ветренко Инна Александровна** – заведующая кафедрой политологии ФГБОУ ВПО «Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского», доктор политических наук, профессор. Inna-Vetrenko@yandex.ru

**Воронцов Сергей Алексеевич** – профессор кафедры процессуального права Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор. raven\_serg@mail.ru

**Гайсинский Илья Ефимович** – заведующий кафедрой информационных технологий Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук, доцент. ilgass2004@mail.ru

**Григорян Давид Кромвелович** – заместитель начальника отдела уголовного розыска Отдела полиции № 1 Межмуниципального управления МВД России «Новочеркасское», кандидат политических наук, майор полиции. davo-davo23@mail.ru

**Гутарова Наталья Александровна** – главный специалист (контрактный управляющий) отдела правовой и организационной работы Департамента транспорта города Ростова-на-Дону. Torvald32@mail.ru

**Дубицкий Валерий Васильевич** – первый проректор ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет», доктор социологических наук, профессор. Valery-Dubitsky@yandex.ru

**Егоренков Виктор Владимирович** – ведущий специалист интернет-сектора отдела электронно-информационных технологий Администрации города Ростова-на-Дону. vegorenkov@mail.ru

**Жеухин Олег Анатольевич** – заместитель руководителя аппарата Правительства Ростовской области, магистр политологии. onet13@mail.ru

**Зейналов Иса Мусаевич** – заведующий кафедрой общего права и международной политики ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет», кандидат политических наук, профессор. 8 812 476 94 02

**Зеленцов Алексей Геннадьевич** – преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Оренбургского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». otdeldpo@mail.ru

**Игнатова Татьяна Владимировна** – заведующая кафедрой экономической теории и предпринимательства Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор экономических наук, профессор. tignatova@aaanet.ru

**Капто Александр Семенович** – заведующий отделом политического анализа и стратегических оценок, заведующий кафедрой ЮНЕСКО ФГБУН «Институт социально-политических исследований Российской академии наук», доктор философских наук, профессор. 8 499 530 10 29

**Карабущенко Павел Леонидович** – профессор кафедры политологии и международных отношений ФГБОУ ВПО «Астраханский государственный университет», доктор философских наук, профессор. Pavel\_karabushenko@mail.ru

**Китюкова Дарья Сергеевна** – преподаватель Пилотного центра госзакупок ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». dasha161@bk.ru

**Кошкидько Владимир Григорьевич** – заведующий кафедрой регионального и муниципального управления факультета государственного управления ФГБОУВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», доктор исторических наук, профессор. koshkidko@spa.msu.ru

**Кузина Светлана Ивановна** – профессор кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор политических наук, профессор. svivk@yandex.ru

**Кюрджиев Сергей Пантелеевич** – заведующий кафедрой экономики, финансов и природопользования Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор экономических наук, профессор. ksp@aaanet.ru

**Ляхов Виктор Павлович** – докторант Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат политических наук. 8 863 263 01 00

**Мартыненко Татьяна Васильевна** – доцент кафедры экономической теории и предпринимательства Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук, доцент. tatianamart@list.ru

**Овакимян Михаил Амиранович** – декан факультета управления Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук, доцент. ovakimyan-m.a@mail.ru

**Охотский Евгений Васильевич** – профессор кафедры государственного управления и права ФГБОУ ВПО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации», доктор социологических наук, профессор, советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса. e.ohotskii@mail.ru

**Понеделков Александр Васильевич** – заведующий лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, заведующий кафедрой политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор политических наук, профессор. politolog@uriu.ranepa.ru

**Попова Екатерина Александровна** – декан факультета дополнительного профессионального образования Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор политических наук, доцент. popova@uriu.ranepa.ru

**Радачинский Юрий Николаевич** – доцент кафедры теории и истории права и государства Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 240 70 54

**Ревягина Наталья Григорьевна** – заместитель декана факультета дополнительного профессионального образования Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат политических наук. fpk@uriu.ranepa.ru

**Старостин Александр Михайлович** – заведующий кафедрой философии и методологии науки Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор политических наук, профессор. ronedelkov@uriu.ranepa.ru.

**Усманов Рафик Хамматович** – заведующий кафедрой политологии и международных отношений ФГБОУ ВПО «Астраханский государственный университет», доктор политических наук, профессор. usmanr@mail.ru

**Халилов Руслан Решатович** – магистрант факультета политологии Южно-Российского института управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». 8 863 203 63 57

**Черкасова Татьяна Павловна** – декан факультета политологии Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор экономических наук, доцент. tpch@mail.ru

**Яланский Александр Павлович** – ведущий научный сотрудник лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук, доцент. mitsrostov@mail.ru