



## В НОМЕРЕ:

### ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

Самоуправление – ключ к будущему России .....3

### АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

Выборы-2016: к новому механизму взаимодействия власти и общества .....7

О принципах развития инвестиционно-инновационной деятельности в регионах .....10

Высокотехнологичное производство: проблемы управления и самоуправления .....13

МСУ и страхование .....15

### СЛОВО СПЕЦИАЛИСТАМ

О коллизиях в правовом регулировании режима земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов .....19

### ЯЗЫКОМ ЦИФР

Ценностные ориентации и социальные практики москвичей .....21

### ЕСТЬ МНЕНИЕ

О некоторых аспектах совершенствования российского социального государства .....24

**ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ** .....27

### ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

О концептуальной модели обеспечения безопасной жизнедеятельности МО «Новая Земля» .....30

### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

О некоторых проблемах классификации моделей местного самоуправления .....34

### СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

К вопросу об участии дворян в местном самоуправлении .....37

Влияние Сибирской реформы М.М. Сперанского на формирование органов самоуправления инородцев Восточной Сибири .....41

### ФОРУМ

За реформу без перегибов! .....45

# Колонка ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



**Ч**то бы там ни происходило в этом лучшем из миров, какие бы бури и ненастья не обрушивались на наши головы, а Новый год обязательно постучится в наши двери и заставит поднять бокал шампанского в его честь. Так давайте хоть на миг забудем о нефтяных котировках и курсе доллара и воздадим должное этому замечательному празднику, который нас всех, таких разных, объединяет и искренне радует.

Бывают годы обычные, а случаются и юбилейные. Вот таким выдался для нашего журнала нынешний 2016 год. Ровно десять лет назад, в декабре 2006 года вышел в свет первый номер нашего издания. А летом этого года появился сотый номер журнала. Согласитесь, в нынешнее время – срок немалый. Без ложной скромности можем утверждать, что нам удалось занять свое, далеко не последнее место среди СМИ, пишущих о местном самоуправлении в России. За прошедшие годы на наших страницах выступило около двух тысяч авторов: губернаторы, министры, депутаты, политические и общественные деятели, руководители сотен органов местного самоуправления, сельские и городские труженики, профессора и аспиранты. От многих наших читателей не раз приходилось слышать слова благодарности за нашу работу, которая помогает им в их деятельности.

К сожалению, и мы постоянно преодолеваем трудности, кризис – для всех кризис. Со следующего года журнал будет выходить ежеквартально. Будем искать новые формы, но не утратим наработанное за десятилетие.

С Новым годом Вас, дорогие наши читатели! Здоровья Вам, радости и успехов!

С наилучшими пожеланиями,  
Главный редактор  
член Экспертного совета ВСМС  
член Союза писателей России

Геннадий ЛЕОНОВ

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель:

**БЕЛОВ В. Г.**

Президент Вольного экономического общества Москвы  
д.э.н., профессор, академик РАЕН

Заместитель председателя:

**ПИЩУЛИН О.В.**

Вице-президент Вольного экономического общества Москвы,  
председатель Комиссии по совершенствованию корпоративного  
управления, к.э.н.

## ЧЛЕНЫ СОВЕТА:

**АНИСИМОВ В.М.**

Администрация Президента РФ  
действительный государственный советник  
Российской Федерации 3 класса  
д.ф.н., профессор

**БЕЗНАСЮК А.С.**

Член Высшей квалификационной коллегии судей РФ  
д.ю.н., профессор

**БЕЛИКОВ В.Ф.**

Председатель Совета муниципальных образований  
Санкт-Петербурга, к.в.н.

**ВИДЯПИН В.И.**, д.э.н., профессор

**ДВУРЕЧЕНСКИХ В.А.**

Председатель Контрольно-счетной палаты Москвы, к.ф.н.

**ЗОТОВА З.М.**, д.и.н., профессор

**КИДЯЕВ В.Б.**

Президент Общероссийского Конгресса  
муниципальных образований (ОКМО)  
член Комитета Государственной Думы РФ по федеративному  
устройству и вопросам местного самоуправления

**ЛЕОНОВ Г.Ю.**

Главный редактор журнала «Самоуправление»

**САВЕЛЬЕВ Ю.В.**

Глава городского поселения Истра

**СЕМЕНОВ С.Г.**, к.п.н., доцент

**СЕРЕГИН В.П.**, д.ю.н., профессор

**ТИМЧЕНКО В.С.**

Председатель Экспертного совета ВСМС,  
к.э.н.

**ЧЕРНЫШОВ М.М.**, д.в.н., профессор

**ШАПОШНИКОВ А.В.**

Председатель Московской городской Думы,  
к.ю.н.



декабрь 2016 г.

Всероссийский журнал о ходе реализации  
Федерального закона №131  
«Об общих принципах организации  
местного самоуправления  
в Российской Федерации»

Издается с 2006 года

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе по надзору  
в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций  
Свидетельство ПИ ФС77-44206  
ISSN 2221-8173

Адрес редакции:  
121099, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 36  
Тел: (495) 690-81-66

Издатели:  
ООО «Арбат-Финанс»,  
Вольное экономическое общество Москвы

Журнал отпечатан  
в ООО «Тверской Печатный Двор»  
170100, г. Тверь, ул. Московская, д. 82  
Тел.: (495) 268-06-45

Главный редактор:  
**Геннадий ЛЕОНОВ**

Корректурa:  
**Таисия СЕРЖАНТОВА**

Заместитель  
главного редактора:  
**Антон КАПУСТИН**

Распространение  
и реклама:  
Тел.: (495) 690-71-20,  
Т./ф.: (495) 690-81-66  
E-mail: ak-sam@bk.ru

Верстка и дизайн:  
**Павел СЕМКИН**

При цитировании материалов ссылка на журнал обязательна.

За содержание рекламы ответственность несет рекламодатель.  
Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции.

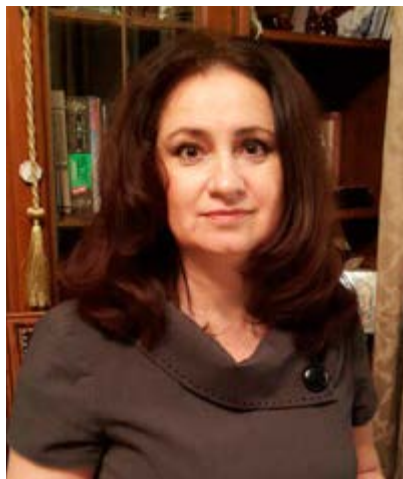
*Журнал «Самоуправление» включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.*

# ВЫБОРЫ-2016: К НОВОМУ МЕХАНИЗМУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

**В настоящее время Россия не входит в группу лидеров мирового рейтинга качества жизни и эффективности государственного управления. Важнейшими факторами социального развития российского общества могут стать плодотворная деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольческая активность граждан.**



Людмила КАЛИНИЧЕНКО,  
профессор кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Российского государственного  
социального университета  
доктор социологических наук  
kalinala@mail.ru



Любовь АДАМСКАЯ,  
доцент кафедры «Государственное  
и муниципальное управление»  
Финансового университета  
при Правительстве РФ  
кандидат социологических наук  
adamskaia@yandex.ru



Кристина ЯФАРКИНА,  
председатель практико-  
ориентированного студенческого  
клуба «Самоуправление вне границ»  
студентка 2-го курса Финансового  
университета при Правительстве РФ

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года была отдельно затронута проблема повышения эффективности взаимодействия государства и гражданского общества. В частности, в нем обращено внимание на то, что «в таких вопросах, как помощь пожилым людям и инвалидам, поддержка семей и детей, нужно больше доверять гражданскому обществу, некоммерческим организациям. Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях, меньше бюрократизма в их работе» [1]. В январе того же года состоялся форум «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития». Принимая участие в данном мероприятии, Президент Российской Федерации призвал создать максимально комфортные условия для социально ориентированных общественных организаций.

После успешных федеральных, региональных и местных выборов в сентябре 2016 года В.В. Путин вновь потребовал от властей всех уровней активного взаимодействия со структурами гражданского

общества. Он подчеркнул, что доверие граждан власти – это только аванс, который надо оправдать. Поэтому ученые и лидеры общественных организаций совместно с властью должны активно вести поиск более эффективного государственного устройства, новых путей взаимодействия власти и гражданского общества как основы возрождения России.

*Статья посвящена актуальной проблеме взаимодействия власти и гражданского общества, а также деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольческой активности граждан как важнейшим факторам социального развития современной России.*

**Ключевые слова:** общественный контроль, социально ориентированные некоммерческие организации, гражданское общество, местное самоуправление.

**Lyudmila Kalinichenko, Lyubov Adamskaya, Kristina Yafarkina. ELECTIONS-2016: TO THE NEW MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN POWER AND SOCIETY**

*This article discusses the actual problem of interaction between the authorities and civil society and also reviews the activities of socially oriented non-profit organizations and volunteer activity of citizens as the most important factor of social development in the modern Russia.*

**Keywords:** public control socially oriented non-profit organizations, civil society, local self-government.  
УДК 06.048.2

общества. Он подчеркнул, что доверие граждан власти – это только аванс, который надо оправдать. Поэтому ученые и лидеры общественных организаций совместно с властью должны активно вести поиск более эффективного государственного устройства, новых путей взаимодействия власти и гражданского общества как основы возрождения России.

Научная экспертиза и оценка Президента России доказывают низкий уровень управляемости и исполнения законодательства со стороны государ-

ственного аппарата. Согласно оценкам российских и международных экспертов, Россия до сих пор занимает низкие места в мировом рейтинге по уровню эффективности государственного и местного управления.

Понимание слабости российского государственного управления отражают послания президентов РФ, в которых указывается на низкую управляемость, на «невозможность передачи России в руки коррумпированной бюрократии», на необходимость модернизации и т.д. Реформирование государственной и му-

ниципальной службы за 20 прошедших лет не принесло ощутимых результатов для достойной жизни граждан России.

Остро критична общественная оценка непрофессионализма управленческих решений на всех уровнях власти – федеральном, региональном, местном. О низком уровне профессионализма и высокой коррумпированности российского государственного аппарата свидетельствуют и международные экспертизы, и многочисленные расследования случаев коррупции среди российской бюрократии.

Исследования ВЦИОМ свидетельствует – больше половины опрошенных заявили об отстранении граждан от участия в управлении собственной страной, они считают, что мнение граждан не учитывается в государственном управлении. Всероссийские опросы Левада-Центра также показали низкую оценку деятельности Правительства России со стороны ее граждан.

### **Государственные и муниципальные структуры, замкнутые на самое себя, на «самообслуживание» и «самообеспечение», стремительно теряют эффективность. А это – угроза потери эффективности и самостоятельности российского государства.**

Вывод очевиден: государственные и муниципальные структуры, замкнутые на самое себя, на «самообслуживание» и «самообеспечение», стремительно теряют эффективность. А это – угроза потери эффективности и самостоятельности российского государства.

В современном кризисном мире для России остро стоит вопрос о выживании, а это означает необходимость становления подлинно социального государства на основе справедливости и социального партнёрства власти, с одной стороны, и граждан, и общественных организаций, с другой стороны.

Но подходы к социальному партнёрству у власти и граждан нередко противоположные. Наиболее показательны в этом отношении сравнительные социологические опросы представителей органов власти и жителей. Сравнительные социологические опросы выявляют противопоставление мнений чиновников и жителей. Служащие (государственные и муниципальные) не только не видят в структурах гражданского общества равноправных партнёров, но даже не представляют, какие могут быть механизмы равноправного взаимодействия, а не покровительства и помощи. Тем более, работа под общественным контролем – вне сознания представителей российской власти.

Тем не менее, в настоящее время в необходимости равноправного диалога,

взаимодействия постепенно убеждаются и власть (как государственная, так и муниципальная), и бизнес, и социально ориентированные негосударственные некоммерческие структуры гражданского общества.

Высшая государственная власть осознаёт необходимость борьбы с коррупцией и повышения эффективности государственного аппарата, ищет более действенные способы сотрудничества с гражданским обществом. В комитетах Совета Федерации и Государственной Думы РФ идёт активная подготовка информационно-аналитических и справочных материалов на тему «Создание механизма передачи социально ориентированным некоммерческим организациям части функций местного самоуправления: проблемы и перспективы».

В государстве и обществе уже имеется четкое осознание – государственному управлению сегодня необходимы инновации. Их ориентир – становление

равно ответственного социального партнёрства власти и гражданского общества. Государственным органам власти необходим сильный, постоянно действующий общественный инструмент для коренного улучшения качества своей работы. Таким инструментом власть еще недавно видела общественные палаты. Но практике конструирования общественных палат при органах государственной власти до сих пор присущи проблемы формализма, что приводит к их низкой эффективности. Об этом свидетельствует низкий коэффициент полезного действия общественных палат и непризнание членов таких палат в качестве моральных авторитетов в общественном мнении.

Напротив, когда членство в общественных палатах не формально, когда общественное лидерство и официальное членство в общественной палате совпадают, лидер получает общественную трибуну для широкого контроля действий государства и для собственной гражданской инициативы. В этом случае авторитет самой общественной палаты многократно усиливается.

Такой (к сожалению, редкий) случай представляет один из безусловных духовных и профессиональных лидеров медицинского сообщества врач-педиатр Л. Рошаль. Новой, всенародно обсуждаемой и поддержанной медицинским сообществом гражданской инициативы

Л. Рошаль является попытка установить общественный и государственный контроль над процессом получения медицинского образования на бюджетной основе и последующей отработкой по договору выпускниками медицинских вузов своего долга перед народом в виде врачебной практики.

Состояние отчуждения власти и народа не соответствует конституционным основам современного российского общества: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно...» (статья 3 Конституции Российской Федерации).

Это – правовое основание для общественного контроля.

Правовое основание для общественного контроля существует, но для него не разработаны и не закреплены в нормативных правовых актах процедурные основания. Почему общественный контроль в нашей стране конституционно правомочен, но фактически, процедурно не уполномочен?

Это недопустимое упущение в юридической процедурной практике. С помощью юридически закрепленного механизма общественного контроля гражданские структуры вправе потребовать ответственности от каждого государственного органа и чиновника. Для этого надо разработать действенные процедурные основания и закрепить их в нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней.

Причины неразвитости общественного контроля в России коренятся в следующем:

- в научной среде не сложилось ясное понимание и теоретическое обоснование необходимости и функций общественного контроля и конкретных научно-практических механизмов, и условий его реализации. Появилась только первая (и пока единственная) фундаментальная монография по данной острой социальной проблеме: Белов В.Г., Калинин Л.А., Чапарова Н.Т. «Государство и общественный контроль в России» [2];

- незрелость государственного аппарата и местных аппаратов власти, неумение стратегически видеть процессы развития России и роль общественного контроля в этом развитии; низкий уровень управленческой компетенции в создании организационно-правовых механизмов государственной модернизации.

Но существуют и предпосылки развития действенного общественного контроля в России. В отношении активности граждан и структур гражданского общества можно сказать о том, что обще-

ственная энергия есть, лидеры есть. Об этом свидетельствуют и протестные акции профсоюзов и общественных организаций в жизненно важных сферах: образовании, здравоохранении, науке; есть широкое Интернет-движение и его лидеры по контролю государственных закупок, есть акции автомобилистов и т.д.

Реализация этого огромного человеческого потенциала требует четко очерченных перспектив в государственной политике и государственных организационно-правовых механизмов. Именно

конкуренцию в обществе, сделать конкуренцию во всех сферах жизнедеятельности благотворной.

Ответственность может быть перед Богом, перед самим собой, перед обществом, перед определенной организацией-корпорацией (партией, общественной организацией, перед жителями своего села, города и т.д.), перед государством и законом. Могут быть и извращенные формы ответственности, например, перед коррупционным боссом или перед преступной организацией. В основе такой извращенной ответственности –

в широкое движение общественного контроля. Такая работа поможет им резко повысить доверие к государственной власти, реально участвовать в управлении на местах. Через этих лидеров будет происходить социализация российской молодежи, повышение уровня ценностей, наполнение социальным смыслом свободы действий. Для этого предлагается не только юридически процедурно закрепить механизмы и ответственность общественного контроля, но и подготовить обучающие практикоориентированные программы для общественных лидеров и представителей государственных органов управления.

Какие виды ответственности могут реально работать в процессе общественного контроля во взаимоотношениях «человек – государство – общество»?

- Ответственность перед обществом в форме общественного мнения.
- Ответственность перед государством в форме правотворчества и правоприменения.

- Ответственность перед организацией, которая имеет жизненно важное значение для индивида (для его профессии, места жительства, хобби и т.д.) в форме его личного договора о членстве в этой организации и соответствующих механизмов ответственности и санкций.

В условиях глобального кризиса перед органами управления стоит важнейшая задача – создать условия и механизмы действительной поддержки широкого социального движения общественного контроля.

От умения власти увидеть, услышать, поддержать созидательные инициативы граждан, помочь им организовать для достижения социальных целей зависит очень многое и в повседневной жизни, а в целом – судьба России. Власть и общество объективно нуждаются в широком общественном движении по контролю за развитием России.

Общественный контроль – это обязательное условие модернизации государственного и муниципального управления, повышения его эффективности.

Общественный контроль – наиболее эффективный, простой, доступный и понятный гражданам способ взаимодействия с властью, поскольку он является средством установления доверия между властью и гражданами. **С**

## **От умения власти увидеть, услышать, поддержать созидательные инициативы граждан, помочь им организовать для достижения социальных целей зависит очень многое и в повседневной жизни, а в целом – судьба России. Власть и общество объективно нуждаются в широком общественном движении по контролю за развитием страны.**

государственные структуры в развитых странах мира поддерживают прогрессивные самоорганизационные ядра, развивают инновационные технологии общественных движений.

Например, в Великобритании одной из принципиально новых инициатив, содействующих расширению полномочий некоммерческих организаций, выступает программа «Организаторы сообществ». Её цель – обеспечение самоорганизации и самоуправления локальных сообществ. Программа ориентирована на общественные группы. Но она реализуется под руководством общественной организации Locality. По сути, данная некоммерческая организация получила полномочия по проведению региональной политики.

Главное условие конструктивного взаимодействия государственного аппарата и общественного контрольного движения – ответственность. Ответственность перед народом и друг перед другом.

Не конкуренция развивает мир людей, общество, но только конкуренция, сопряжённая с ответственностью. Конкуренция без ответственности – это выживание, когда побеждают те, у кого острее клыки и длиннее когти. Только ответственность может облагородить

примитивное животное право сильного, но не человеческие и гражданские ценности добра и справедливости.

Какой же из видов ответственности, если можно так выразиться, «наиболее ответственен»? Ответственность перед Богом, как принято в науке, выносим за скобки. Ответственность перед самим собой, перед собственной совестью (она все видит, от нее не утаишь ни помыслы, ни дела) безусловно, очень важна. Если, конечно, совесть есть... Но это, скорее, уже о Новом Человеке – всесторонне развитом, духовно богатом, совестливом – человеке будущего. В дискуссии, которая прошла в октябре 2010 года на одном из центральных каналов российского телевидения, участники – известные российские ученые из РАН, МГУ им. М.Ломоносова, ВЦИОМ – пришли к единому аргументированному мнению, что уровень ценностей сегодняшних молодых граждан России намного ниже, чем это было во время Советского Союза...

Следующим по значимости идет общественный контроль.

Для повышения степени участия молодежи в управлении и роста ее гражданской активности, чрезвычайно актуальным сегодня является включение молодых общественных лидеров

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Адамская Л.В., Желенкова Е.Е., Ивлева Е.И. Внедрение комплекса мер при проведении риск-ориентированного контроля и надзора// Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2016. – №4(11). – С.26-28.
2. Белов В.Г., Калининченко Л.А., Чапарова Н.Т. Государство и общественный контроль в России. – М.: Этносоциум, 2010. – 328 с.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 3 декабря 2015 года. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 10.11.2016).
4. Яфаркина К.Е. Управленческая культура руководителя: современный тип руководителя//Духовная ситуация времени. Россия XXI век. – 2016. – №2(7). – С.74-76.