



## В НОМЕРЕ:

### ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

О перспективах управления  
и самоуправления .....3

### ФОРУМ

Самоуправление как творчество .....7

### СЛОВО СПЕЦИАЛИСТАМ

Источники «мы-чувства» в самоорганизации  
локальных сообществ .....11

Об управлении качеством  
муниципальных услуг .....14

О назначении наказания за преступления  
против интересов государственной  
и муниципальной службы.....19

### ЕСТЬ МНЕНИЕ

Семейное дело.  
Размышления по аграрному вопросу .....22

О рациональном землепользовании .....24

**ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ** .....28

### ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

О практике применения программно-целевого  
метода управления социально-  
экономическим развитием региона России .....31

Об опыте эффективного  
публичного управления .....36

### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

О менеджменте животных ресурсов  
дикой природы .....40

### ПОЗНАЙ РОССИЮ

Санаторий «Озеро Белое» .....42

### СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

К истории развития местного самоуправления  
на территории Покровского уезда  
Владимирской губернии .....44

# Колонка ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



**У** мореходов есть такое поверье: как корабль назовешь, так он и пойдёт. А у нас строят новый культурно-общественный центр, и тот ельцинский. «Ведущий» экономический форум почему-то «гайдаровский». Мы что, забыли, к чему нас эти горе-реформаторы привели? Исходя из этой логики, получается, что мы и дальше собираемся плыть этим курсом. Кстати, возвращаясь к морской терминологии, корабль ходит, а не плавает ...

Недавно Президент похвалил наших министров за то, что они ... не поехали в Давос. Больше хвалить оказалось не за что. Как бы популистски это не звучало, но сегодня очевидно, что нынешний состав правительства не способен организовать и руководить экономикой, финансами, образованием, медициной, то есть всем тем, что называется внутренней политикой. И, к сожалению, некоторые успехи на внешнем фронте лишь расколаживают чересчур впечатлительных граждан и создают очередное шапкокозакладательское настроение.

Черт с ним, с долларом, но когда цены на основные продукты растут на двадцать процентов, а зарплаты населения падают на десять, о какой стабильности можно вообще заикаться?

Только не надо обвинений в паникерстве. Если призываете к импортозамещению, то предложите программу действий и обеспечьте её выполнение. Если утверждаете, что боретесь с коррупцией, то расскажите, как и сколько вернули в государство наворованного. Если «вдруг» оказалось, что наступил кризис, то кроме помощи банкам подумайте и о помощи населению. Если не можете, то наберитесь смелости и уйдите.

И никогда не устану повторять, что в самые кризисные моменты во всех странах, даже диктатурах, мирным путем ситуацию спасало только развитие местного самоуправления. Про немирный вспоминать не хочется.

И, тем не менее, местное самоуправление в России есть и будет, а журнал «Самоуправление» всегда будет его рупором и помощником.

С наилучшими пожеланиями,  
Главный редактор

Геннадий ЛЕОНОВ

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель:

**БЕЛОВ В. Г.**

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

Заместитель председателя:

**ПИЩУЛИН О.В.**

Генеральный директор ОАО «Обновление Арбата»  
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.**

Председатель Комитета Госдумы РФ по федеративному  
устройству и вопросам местного самоуправления  
Президент ОКМО

**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.



январь 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  
гл. 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.*

# О ПЕРСПЕКТИВАХ УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Продолжающаяся глобальная трансформация мироустройства, растущая роль социальных технологий, социальные новации и значимые события, происходящие в последнее время в нашей стране, обострили интерес общества к осмыслению институтов и способов управления.**



**Вадим БЕЛОВ,**  
Президент Вольного экономического общества Москвы (ВЭОМ)  
доктор экономических наук, профессор  
vgbelov@mail.ru

Вопросы совершенствования местного управления и самоуправления не сходят со страниц газет и журналов. К ним постоянно возвращается Государственная Дума Российской Федерации, пытающаяся улучшить федеральное законодательство (в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 2003 г. внесено уже 119 изменений). Они непрерывно решаются на местах тысячами муниципальных образований, выпускающих по этому поводу множество нормативно-правовых актов. Но процесс идёт крайне медленно. Одна из причин – опора на бытовые представления, а не на научные знания.

Познание требует сравнения. Попытаемся кратко сопоставить особенности управления и самоуправления, не находящие должного освещения в современных исследованиях.

## УПРАВЛЕНИЕ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Управление является основной сферой деятельности власти. Цифровая революция и глобальные трансформации

В статье проводится сопоставление управления и самоуправления как управленческих систем. Рассмотрены особенности, вопросы формирования и взаимодействия управления и самоуправления, процессы формирования элит, развитие самоуправления как формы гетерархии и достижимые результаты для управления сложными системами в условиях неопределённости.

**Ключевые слова:** управление, самоуправление, гетерархия, результаты управленческой деятельности.

**Vadim Belov. THE MANAGEMENT AND THE SELF-MANAGEMENT IN THE PERSPECTIVE OF THE WORLD DEVELOPMENT**

The article compares the management and self-management as the management systems; the features, issues of formation and interaction of management and self-management, the processes of formation of elites; the development of self-government as a form of heterarchy and achievable results for the management of complex systems under uncertainty.

**Keywords:** management, self-management, heterarchy, management results.

УДК 323/354

меняют функции, процессы, структуры и формы управления, соответственно изменяя экономические, социальные и политические системы большинства стран мира.

Среди факторов, снижающих сегодня роль государств, специалисты выделяют [1]:

- договорные элементы в организации деятельности органов государственной власти, что приводит к «приватизации» государства и передаче некоторых его функций частным субъектам, а также их конкуренции с государством в сфере производства публичных услуг;

- децентрализацию, приводящую к ускорению регионального развития и усилению региональной автономии. Децентрализация также происходит в виде фрагментации государственного аппарата;

- наднациональную интеграцию, переносящую центры регулирования в аппарат интеграционных образований. Извне формируются предпочтения и определённое давление на принимаемые решения;

- глобальные влияния транснациональных субъектов, интернационализация источников регулирования, в том числе правовых, когда международные конвенции зачастую начинают довлеть над национальным правом. Появляется некий «правовой трафарет», используемый на разных континентах.

Повышает роль государств и государственного управления борьба с терроризмом, резко усилившаяся после 11 сентября 2001 года – «дня, изменившего мир». Либеральные реформы во мно-

гих странах не оправдали ожиданий, и нерегулируемые рынки больше не рассматриваются как единственный путь к глобальному, всемирному процветанию и политической свободе – на повестку дня мировой политики опять выходит усиление роли государств.

Государство вынуждено адаптироваться к изменениям. Во взаимоотношении с обществом его роль смещается в сторону партнерства. От традиционного государственного управления (Public Administration) его деятельность в рамках повышения эффективности сместилась к государственному менеджменту (Public Management) за счёт привнесения элементов корпоративного управления из бизнеса, а также к регулированию деятельности своих подразделений – к «государственному регулированию государства» (regulation inside government). Так, в Великобритании и правительством М. Тэтчер были реализованы принципы трех «е» (economy, effectiveness, efficiency) – экономичности, эффективности и производительности, а в США произошло становление контрактной системы, обеспечивающей привлечение к удовлетворению государственных нужд частных компаний [2].

В настоящий момент происходит переход от государственного менеджмента к сетевому подходу в управлении (governance) при партнерском сотрудничестве государственных и негосударственных структур [3]. Концепция «governance» базируется на трех составляющих:

1) ответственность несёт не толь-

# О РАЦИОНАЛЬНОМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ

**Идеи рационального землепользования, как, впрочем, и бережного отношения к природе, уходят в глубь веков. Со времён средневековья европейское законодательство содержало нормы, требовавшие рачительного землепользования и природоохранных мероприятий [4].**



Сергей ВАСИЛЬЕВ,  
ведущий специалист  
НП «Серебряное кольцо России»  
кандидат исторических наук  
sergo7205@gmail.com

Истоки «экологических» правовых норм связаны с формированием правоотношений, как таковых, и коренятся, по-видимому, в обычаях и нормах поведения, регулировавших отношения в социуме в догосударственный период. Этот тезис находит подтверждение в многочисленных этнографических данных [2, 10].

Изначально механизмы взаимодействия человека и окружающей среды формировались в недрах общинных социальных организмов [8, 9]. Так, в раннесредневековой Европе резервом общинной собственности на землю являлся лес; общинники имели неограниченное право пользоваться богатствами леса в соответствии с потребностями соответствующего уровня производственно-экономического развития. Эти отношения повседневной практики, закрепились в правосознании людей того времени, как норма общественной жизни [11].

Общинное «обычное право исходило из необходимости достижения гармонии человека с природой, согласованности его хозяйственной деятельности с сезонными циклами и с местными конкретными природно-климатическими условиями» [3].

Между тем, накопленный исторический опыт рационального общинного землепользования как в Европе, так и на

Вопросы рационального землепользования издавна находили отражение в законодательных нормах и философских концепциях. Поиск ответов на них продолжается в работах современных российских философов и футурологов.

**Ключевые слова:** рациональное землепользование, земельные ресурсы, право, философия.

**Sergey Vasilyev. ABOUT THE RATIONAL LAND USE**

Issues of rational land use have been reflected in legislative regulations and philosophical conceptions. The search for answers continues in conceptions of modern Russian philosophers and futurologists.

**Key words:** rational land use, land resources, law, philosophy.

УДК 340.001.53

нашей почве может быть востребован и сегодня, разумеется, с поправкой на нынешние реалии. Ведь сельская община, или коммуна средневекового города это не что иное, как прообраз современной муниципальной власти, в ведении которой находится, в том числе, и распоряжение земельными ресурсами.

Выдающиеся умы прошлого задумывались об организации рационального пользования природными и земельными ресурсами в глобальном масштабе. Наиболее полно эти идеи сформулировал и развил В.И. Вернадский в своей концепции «Ноосфера».

В трудах учёного, и в частности, в работе «Научная мысль как планетное явление», определён целый ряд условий, необходимых для становления и существования ноосферы:

- заселение человеком всей планеты;
- резкое преобразование средств связи и обмена между странами;
- усиление связей, в том числе, политических, между всеми странами земли;
- начало преобладания геологической роли человека над другими геологическими процессами, протекающими в биосфере;
- расширение границ биосферы и выход в космос;
- открытие новых источников энергии;
- равенство людей всех рас и религий;
- рост роли народных масс в решении вопросов внешней и внутренней политики;
- свобода научной мысли от давления религиозных, философских, политических догм и создание на государственном уровне условий, благоприятных для свободной научной мысли;
- продуманная система народного образования и подъём благосостояния трудящихся;
- победа над голодом и нищетой;
- разумное преобразование первичной природы Земли с целью сделать

её способной удовлетворить все материальные, эстетические и духовные потребности численно возрастающего населения;

- исключение из жизни общества войн.

Пророческими оказались слова В.И. Вернадского: «...процесс полного заселения биосферы человеком – обусловлен ходом истории научной мысли, неразрывно связан со скоростью сношений, с успехами техники передвижения, с возможностью мгновенной передачи мысли, её одновременного обсуждения на всей планете» [6].

Идеи Вернадского во многом созвучны концепции «Аксиодемия» (от греч. «ἀξία» – ценность, «ἄλιος» – народ), выдвинутой современным российским философом-футурологом А.В. Гилюном.

Аксиодемия исходит из единства природы и человека, где каждый по праву рождения имеет право на земельную собственность. В соответствии с этим тезисом мыслитель разработал глобальный проект земельной реформы, призванный способствовать развитию экономики, освоению заброшенных и излишних территорий, находящихся в частной собственности, и стимулировать предпринимателей к развитию своего дела, созданию новых рабочих мест.

Ведущая роль в реализации данного проекта отводится государственным страховым компаниям (ГСК), которые должны находиться в структуре исполнительных органов государственной власти. При этом государственные компании разных стран действуют согласно общему механизму функционирования Аксиодемической модели государства.

Согласно замыслу Гилюна ГСК возлагает на себя обязанности по распределению земельных ресурсов, обмену выделенной частной собственности и организации смены территории ведения бизнес-проектов (на основе взаим-

ного согласования граждан различных государств и при наличии постоянной регистрации).

ГСК отдаёт гражданам землю в аренду под целевое использование. Человек берёт в аренду у государства участок на 25 лет либо посредством аукциона, либо без него. Каждые 3 года представляется итоговый отчёт о деятельности арендатора и используемой площади. Если предприятие убыточно, срок аренды после каждого итогового отчётного периода (равного 3) годам, сокращается на 3 года. В случае прибыльности предприятия срок аренды «замораживается» на той отметке, с момента которой предприятие начало приносить доход.

Для поддержки бизнес-инициатив на начальный этап (от 1 до 3 лет в зависимости от формы бизнеса) проекта эти правила не распространяются.

Бизнесмен может продать своё дело на любой его стадии вместе с землей, либо сдать в аренду по той цене, которую сам определит, и государство не может вмешиваться в этот процесс т.к. в этот момент и проект, и земля практически являются собственностью бизнесмена:

- если он продаёт своё дело в стадии проекта, покупатель обязан осуществить этот проект, при этом сроки, оговорённые с ГСК по договору аренды земельного участка, сохраняются;

- если бизнесмен продаёт функционирующее предприятие, то покупатель может продолжить это дело на тех условиях, которые ранее арендатор заключил с ГСК.

ГСК обязаны строго определить площадь земли, выделяемой в частную собственность (примерно 300 квадратных метров каждому гражданину, достигшему совершеннолетия). Эта земля на-

ходится вокруг городов-миллионников в радиусе 15-25 километров. У жителя, в собственности которого есть земельный участок, появляется возможность найти в городе-миллионнике работу, в том числе заниматься бизнесом. Тем самым постепенно стираются социально-экономические различия между городскими центрами и провинцией.

На территории каждого города-миллионника отводится строго определённая площадь для постоянного обеспечения его жителей сельскохозяйственной продукцией.

Между земельными участками остаётся государственная территория шириной в 7 метров, разделяющая площади собственников и предназначенная для «зеленых зон». Данная площадь не может использоваться для личных нужд.

Помимо этого выделяется отдельный участок под детские сады, продовольственные центры и места оказания медицинской помощи.

Частная собственность призвана обеспечить человека землей в той стране, гражданином которой он является, без возведения коммерческих объектов. На данной территории можно построить дом и вести приусадебное хозяйство для личных нужд, обеспечивая реализацию минимальных потребностей, что во многом будет способствовать снижению финансовых затрат [1,7]. Такой принцип позволит сохранить относительное равенство между гражданами государства, независимо от их материального состояния.

Указанные выше идеи и концепции (фрагментарно и в целом), как представляется, вполне могут послужить моделью выстраивания баланса общественных и частных интересов, в том числе

и в плане организации рационального использования природных ресурсов и, прежде всего – земли. Особенно на муниципальном уровне, где власть приближена к народу на «расстояние вытянутой руки».

Конечно же, отечественная система местного самоуправления ещё далека от совершенства: сегодня наблюдается стремление государства передать местным органам часть своих исконных полномочий и «огосударствление» муниципалитетов [5].

Проблема реализации местного самоуправления, взаимодействия населения и власти на муниципальном уровне, тесно увязана с возрождением сельских поселений и малых исторических городов России. Решение этой задачи опять же лежит в плоскости рационального землепользования и бережной эксплуатации природных ресурсов.

В этой связи, большой интерес представляет проект «Серебряное кольцо России», направленный на раскрытие туристского потенциала обширных территорий Севера и Северо-Запада нашей страны, на создание множества туристических кластеров на базе исторических городов и других потенциальных мест притяжения туристов, на восстановление по крупицам народных ремесел и промыслов, создание музейных комплексов и разработку новых туристических маршрутов, развитие экологического туризма и многое другое [12]. При реализации вышеназванной концепции, поиске эффективных путей и форм рационального землепользования в России, обращении к её историческому опыту, к наследию её общественной мысли, несомненно, может сослужить добрую службу. **С**

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Аксиодемия. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://axiodemia.com/> (дата обращения 01.12.2015).
2. Бромлей Ю.В. Культура и этнические аспекты экологии // Общество и природа. Исторические этапы и формы взаимодействия. / Ответ. ред. М.П. Ким. – М.: Наука, 1981. – С.85-95.
3. Булгаков М.Б., Яблуганов А.Я. Российское природоохранное законодательство XI-начала XX вв. – М.: Легат, 1997. – 83 с.
4. Васильев С.В. Природоохранные аспекты памятников права Европейского средневековья // Междисциплинарный научный и прикладной журнал «Биосфера». – СПб.: Фонд научных исследований XXI век.»2010, т.2, №1. – С.101-111.
5. Вильямский В.С., Алексеенков А.А. Реформа местного самоуправления: результаты, предложения // TERRA ECONOMICUS. Экономический вестник Ростовского государственного университета. – Ростов-на-Дону: Наука-Спектр. Т. 7, № 4, часть 2. 2009. – с.23.
6. Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление. // Вернадский В.И. Начало и вечность жизни / Сост., вступ. ст., коммент. М.С. Бастраковой, И.И. Мочалова, В.С. Неаполитанской. – М.: Советская Россия, 1989. – С.136.
7. Гилюян А.В. Отражение жизни. – СПб.: Невзоров от Эколь, 2012 – 445 с.
8. Дулов А.В. Географическая среда в истории России / Ответ. ред. А.Н. Копылов. – М.: Наука, 1983. – С.186-200.
9. Зырянов П.Н. Роль крестьянской общины в использовании и восстановлении естественных ресурсов (на материалах русской общины 1861-1905 гг.) // Общество и природа. Исторические этапы и формы взаимодействия. / Ответ. ред. М.П. Ким. – М.: Наука, 1981. – С.208 и далее.
10. Маркарян Э.С. К экологической характеристике развития этнических культур // Общество и природа. Исторические этапы и формы взаимодействия. / Ответ. ред. М.П. Ким. – М.: Наука, 1981. – С.96-109.
11. Серовайский Я.Д. Формы исторического взаимодействия общества и леса // Общество и природа. Исторические этапы и формы взаимодействия. / Ответ. ред. М.П. Ким. – М.: «Наука», 1981. – С.182.
12. Чистякова Т. Н. Серебряное кольцо России. СПб.: Сохраненная культура, 2015. – 348 с.