

**Хагуров Айтеш Аюбович**  
Институт социологии РАН,  
Москва, Российская Федерация  
[socioagrolab@mail.ru](mailto:socioagrolab@mail.ru)

### К проблеме устойчивости системы управления в России<sup>696</sup>

**Аннотация.** Рассмотрена система управления с точки зрения устойчивости. Выявлено взаимоотношение вертикали власти и той основы на которой она держится. В роли последней выступает местное самоуправление. Исследованы слабости существующей подсистемы местного самоуправления. Отмечен слабый потенциал саморазвития вертикали власти. Результаты исследования позволяют на следующем этапе перейти к выработке практических рекомендаций по совершенствованию существующей системы управления.

**Ключевые слова:** вертикаль власти; бюрократия; местное самоуправление; народовластие; устойчивое развитие подсистем управления

**Hagurov Ayitech Ayubovich**  
Institute of Sociology, FCTAS RAS,  
Moscow, Russian Federation  
[Socioagrolab@mail.ru](mailto:Socioagrolab@mail.ru)

### To the problem of sustainability of the management system in Russian Federation<sup>697</sup>

**Abstract.** The control system is considered from the point of view of stability. The relationship between the vertical of power and the basis on which it is based is revealed. The role of the latter is played by local self-government. Weaknesses of the existing subsystem of local self-government are mentioned. There is a weak potential for self-development of the vertical of power. The results of the study allow to proceed to the next stage to develop practical recommendations for improving the existing management system.

**Keywords:** vertical of power; bureaucracy; local self-government; democracy; sustainable development of management subsystems

Основной смысл концепции устойчивого развития сосредоточен в двух ключевых понятиях: «устойчивость» и «развитие». Ещё до возникновения термина «sustainable» об устойчивости как ключевом понятии писали активисты «римского клуба». Эту мысль неоднократно повторяли и А. Печчеи в «Человеческих качествах» и Д. Х. Меддоуз с коллегами в «Пределах роста». Когда оформилась категория «sustainable – development» в понятии «устойчивость» появляется новый смысловой

---

<sup>696</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта «Устойчивое развитие сельских территорий. Программа социологического исследования» (проект № 19-011-00241/19).

<sup>697</sup> This work was supported by the Russian Federal Property Fund in the framework of the project «Sustainable Development of Rural Areas. The program of sociological research» (project No. 19-011-00241 / 19).

оттенок: «устойчивость поддерживаемая, которая поддерживается». Возникает вопрос: чья функция поддержание устойчивости? Конечно, это функция управления. В концепции устойчивого развития взаимоувязывающей подсистемы экономики, экологии, управления и социума, особую роль играет подсистема управления. Её задача – установить сбалансированное, согласованное, гармоничное взаимодействие четырех выше указанных подсистем системы устойчивого развития. Считается устойчивым то развитие, которое проистекает из сбалансированного, согласованного и гармоничного взаимодействия экономики, экологии, управления и социума.

При рассмотрении этих и других логико-методологических вопросов устойчивого развития возникает вопрос об устойчивости самой подсистемы управления.

\*\*\*

После Б. Ельцина ситуация в стране была такова, что без нашей пресловутой вертикали власти невозможно было обойтись. В. Путин её восстановил. А что дальше? Уже понятно, что вертикаль сама по себе (об этом говорят и законы геометрии) без опоры не устойчива. Об этом в свое время образно говорил Наполеон Бонапарт: «штыками можно многое сделать. Но на них невозможно сидеть», т. е. жить. Основанием вертикали власти может быть только народовластие снизу. Оно будет и противовесом вертикали, предаст ему устойчивость как придает устойчивость кораблю груз, закрепляемый на его киле. Мы специально не говорим о демократии, которая выросла из своей западной истории, культуры и ментальности. У нас другая история, культура и ментальность. Нам нужна своя модель народовластия. Может следует учитывать и географический фактор: мы самая по территории большая страна в мире и соответственно количество чиновников должно быть пропорционально территории. Но как объяснить такой факт: после развала СССР страна сократилась вдвое, а количество чиновников в России возросло вдвое.

Может нам надо учесть китайский опыт создания «вертикальной демократии» описанный Джоном и Дорис Нейсбит [Джон и Дорис Нейсбит, 2012].

В Конституции Российской Федерации 1993 года в первой главе, в статье 12, местное самоуправление определено как основа конституционного строя России. Местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. В этих положениях сконцентрирован общеевропейский опыт организации местного самоуправления. Россия это подтвердила подписав Европейскую хартию о местном самоуправлении. В указанной 12-ой статье Конституции РФ отмечается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они входят в систему публичной власти, суть которой сформулирована постановлением Конституционного Суда России от 15.01.98г. № 3-П.

Дальнейшим развитием нормативных основ местного самоуправления (МСУ) явился федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» № 131, принятый 6 октября 2003 года. В нем указывается, что местное самоуправление «составляется одну из основ конституционного строя Российской Федерации» и что МСУ – «форма осуществления народом своей власти».

Этот закон породил много социальных надежд, вызвал живой интерес во всей России, обсуждался на многих научных, управленческих и политических форумах.

Не надо доказывать, что этот закон имеет особо важное значение для сельских жителей, для развития сельских поселений и социального пространства в них. Структура управления, следующая из Конституции РФ и других нормативных документов, представлена на рисунке 1.



**Рисунок 1. Структура управления, следующая из Конституции РФ, ФЗ № 131 и других нормативных актов**

Что же изменил этот 131-й федеральный закон в жизни сельского населения, после 16 лет со дня его принятия?

Этот вопрос мы выяснили в опросе глав местного самоуправления и их заместителей. Были организованы и углубленные интервью. Опрос проходил в середине апреля 2019 года в Кубанском Институте агробизнеса, куда главы МСУ съехались на повышение квалификации из 20 районов Краснодарского края. В опросе приняли участие 80 % руководителей МСУ и 20 % их заместителей; 92 % – мужчин, 8 % – женщин; 17 % в возрасте 30–39 лет; 52 % – 40–49 лет; 13 % – 50–59 лет и 8 % – старше 60 лет.

Результаты этого опроса были, с небольшими отклонениями, подтверждены в опросах более 200 специалистов – работников сельских муниципальных управлений 26 районов Краснодарского края.

На вопрос «Произошло ли разделение государственной и муниципальной власти, провозглашенное в 131-м Федеральном законе?» ответы распределились так (см. Табл. 1).

**Таблица 1. Роль федерального закона № 131 в разделении государственной и муниципальной власти**

Варианты ответа	Распределение ответов в %
1 Да, закон этот сыграл большую роль, в результате чего муниципальная власть стала самостоятельной	16
2 Кое-что изменилось, появилась некая самостоятельность муниципальной власти	70
3 Ничего не изменилось, как командовали сверху, так и сейчас командуют	14

Как отмечают главы местной власти, полномочий вроде стало больше, но финансовыми ресурсами они не подкреплены: бюджеты МСУ уменьшаются. О степени зависимости МСУ от госорганов можно судить и по количеству спущенных сверху документов (см. Табл. 2):

**Таблица 2. Количество документов, спущенных сверху органам МСУ**

Количество документов	% от общего числа ответов
100	8
300	12
500	27
1000	19
1500	8
2000	4
Более 2000	23

Более 50 % руководителей получили за год от 500 до 1500 документов «сверху», в основном директивного характера; а 23 % – более 2000! Какая же это самостоятельность местной власти, находящаяся под таким «прицелом» сверху. Только на ответы на эти бумаги уходит у большинства руководителей МСУ около 50 % рабочего времени.

А сколько совещаний фактически, не имеющих пользы для их работы, приходится посещать руководителям МСУ? (см. Табл. 3):

**Таблица 3. Количество «бесполезных» совещаний, которые посещают руководители МСУ**

Варианты ответа	% от общего числа ответов
Очень много	15
Много	31
Не мало	31
Терпимо	23

Общая оценка эффективности командного управления, данная руководителями МСУ, просматривается в ответах на вопрос «Как отразились на состоянии села и сельского хозяйства решения и постановления правительства за последние 10 лет?»

Более половины руководителей МСУ – 56 % считают, что эти постановления «слабо повлияли» или «фактически не повлияли».

Приоритетные направления социального развития своих территорий руководители МСУ определили следующим образом (см. Табл. 4):

**Таблица 4. Приоритетные направления социального развития сельских территорий**

Направления социального развития	% <sup>698</sup>
Дороги	80
Водоснабжение	77
Газификация	69
Образование (школы, детские сады)	54
Здравоохранение	54
Физкультура и спорт	42
Автобусное обслуживание	31
Электрификация	23
Культура	12

Культуру в качестве приоритетного направления к сожалению, отметили лишь 12 % респондентов.

Обращает внимание что у руководителей МСУ более высокие оценки социальных перемен на селе, чем у хозяйственников и специалистов, что нами было выяснено в другом опросе, в котором принимали участие не только главы местного самоуправления, но и представители местного бизнеса (см. Табл. 5).

**Таблица 5. Распределение ответов руководителей МСУ и хозяйственников при оценке социальных перемен на селе**

Варианты ответов	Руководители МСУ (%)	Специалисты с/х предприятий (эксперты) (%)
Жизнь стала улучшаться	23	15
Есть положительные перемены	61	53
Перемен практически нет	8	18
Стало хуже, село деградирует	8	14

Как показывают наши исследования и исследования других авторов, местное самоуправление системно не сложилось. Начиная с правовой базы и заканчивая экономической, она рыхлая, зыбкая, слабая. Сто тридцать первый Федеральный закон о местном самоуправлении не оправдал тех больших ожиданий, которые на него возлагались. МСУ по форме получилось западное, а по содержанию – азиатское. В государственных структурах нет понимания того, что местное, муниципальное управление не входит в систему государственной власти и по-прежнему командуют ею. Как показано в одном исследовании сама государственная служба испытывает следующие факторы, влияющие на уровень эффективности труда её служащих: низкий уровень заинтересованности и вовлеченности кадров в процесс труда; высокий уровень текучести кадров; низкая материальная мотивация; значительные простои времени; низкая скорость и качество обслуживания; отсутствие четкого понимания способов и

<sup>698</sup> Респондент мог выбрать одновременно несколько специальностей, поэтому сумма ответов превышает 100%.

путей развития карьеры; низкий уровень квалификации управленцев; стандартная система отбора и найма; отсутствие системы наставничества; несовершенная правовая база; устаревшие знания специалистов [Скорик,2019].



**Рисунок 2. Структура власти реально существующая по мнению респондентов**

Из этого следует, что на селе такая управленческая структура как местное самоуправление фактически не представляет собой социального института способного выступать в роли самостоятельного субъекта, способного на общероссийской социально-политической арене отстаивать и перед государством, и перед обществом интересы села и селян.

Другой вывод касается устойчивого развития самой системы управления. В ней нет сбалансированного, согласованного, гармоничного взаимодействия вертикали власти и того, что должно стать её основой – народовластием. «Вертикаль» понимая эту ситуацию, стремится наладить баланс огромным числом совещаний, согласований и еще большим числом циркуляров, директив и прочее, создавая порочный «круг вертикали». В такой ситуации все изменения в системе управления могут вноситься только элитой, находящейся на самом вершине вертикали власти. Устойчивого развития системы управления, вытекающего из согласованного, сбалансированного взаимодействия её уровне, не приходится ожидать.

### **Библиографический список**

*Джон и Дорис Нейсбит* Китайские мегатренды, М. Астрель, 2012. 315с.

*Скорик Т. И.* Совершенствование управления персоналом в системе государственной службы. Магистерская диссертация. Краснодар, 2019