



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2019 Том 6 № 2

DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2

Научный журнал

Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ

С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Лылова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольмани Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Гвенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 выпуска в год

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, East View, EBSCOhost.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.ru.

Литературный редактор К.В. Зенкин

Компьютерная верстка: Ю.А. Заикина

Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии журнала «Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление»:

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2

Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Подписано в печать 29.04.2019. Выход в свет 10.05.2019. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. печ. л. 7,47. Тираж 500 экз. Заказ № 639. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2019



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2019 Volume 6 Issue 2

DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,
PhD, Associate Professor, Head
of Public Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,
D.Sc (Philosophy), Professor,
Professor of Public Administra-
tion Department of Faculty
of Humanities and Social Sciences
Peoples' Friendship University
of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,
PhD, Senior Lecturer of Public
Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish.

Indexed in Russian Science Citation Index, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, East View, EBSCOhost.

Aim and Scope

The scientific journal "RUDN Journal of Public Administration" is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: "Theory and Practice of Public Administration", "Foreign Experience of Management", "Formation and development of local government", "Culture of management", "Anthology of Public Administration" and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.ru.

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *Iu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10 Miklukho-Maklaya St., bldg. 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2019

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Ордынская Е.В.** Первоочередные задачи государства в обеспечении роста реальных доходов населения 75
- Осипов В.А., Салиева У.Б.** Коммуникативные аспекты арабского языка в сетевом управлении и распространении террористических организаций 86
- Веck M.** 21st Century Migration: Opportunity, Calamity or Weapon of War? A Critical Discourse Analysis 94

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Okolie U.C., Okoedion E.G.** Ethno-religious hate speeches and political violence in Nigeria's fourth republic 106
- Belete F.G.** State-Actor-Society Relations: The Challenges of Development Practices of Hydropower Project in North Western Ethiopia 121

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

- Амиантов А.А.** Решение вопросов местного самоуправления в практике Конституционного Суда РФ в период реализации муниципальной реформы 133

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

- Шебураков И.Б.** Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления 148

CONTENTS

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Ordynskaia E.V.** The priority tasks of the state in ensuring the growth of real incomes of the population 75
- Osipov V.A., Salieva U.B.** Communicative aspects of the Arabic language in network management and the spread of terrorist organizations 86
- Beck M.** 21st Century Migration: Opportunity, Calamity or Weapon of War? A Critical Discourse Analysis 94

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Okolie U.C., Okoedion E.G.** Ethno-religious hate speeches and political violence in Nigeria's fourth republic 106
- Belete F.G.** State-Actor -Society Relations: The Challenges of Development Practices of Hydropower Project in North Western Ethiopia 121

FORMATION AND DEVELOPMENT OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN RUSSIA

- Amiantov A.A.** Addressing local government issues in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation during the implementation of municipal reform in Russia 133

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

- Sheburakov I.B.** Reserves of managerial personnel in the Russian Federation as a tool for the development of personnel in the field of public administration 148



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-75-85

Научная статья

Первоочередные задачи государства в обеспечении роста реальных доходов населения

Е.В. Ордынская

*Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук
Российский университет дружбы народов*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью обеспечения роста реальных доходов населения. Автор анализирует воздействие ряда факторов на уровень реальных располагаемых доходов населения. В частности, на основе исследования количества и размеров обязательных и квазиобязательных расходов обосновывается необходимость реализации ряда мер по реформированию налоговой системы, а также социально значимых отраслей.

Ключевые слова: реальные доходы населения, обязательные и квазиобязательные платежи физических лиц, налоги

Одной из приоритетных задач любого государства является обеспечение повышения уровня реальных доходов населения страны.

Вероятность возникновения негативных социальных последствий в случае отсутствия роста доходов граждан страны, и тем более в случае их снижения, весьма велика. Например, глава Счетной палаты Алексей Кудрин не исключил возможность социального взрыва, если уровень бедности продолжит расти. В Российской Федерации в последние годы наблюдается устойчивое снижение уровня жизни населения [4]. Данная тенденция существует, как минимум, в течение 6 последних лет. Например, по данным Росстата, в 2017 году доходы населения снизились на 1,2 % по сравнению с предыдущим годом, а в 2016 году они упали на 5,8 % в реальном выражении по отношению к уровню 2015 года, в 2015 году было зафиксировано падение указанных доходов на 3,2 %, в 2014 году их снижение составляло 0,7 %. Согласно официальным статистическим данным последний раз рост реальных доходов российских граждан был зафиксирован в 2013 году, они выросли в этом периоде на 4,0 % [11, 7].

© Ордынская Е.В., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

В продолжение существующей тенденции по снижению уровня жизни российского населения в предшествующие 2019 году периоды [13, с. 347–352] в I квартале 2019 года денежные доходы населения России, согласно данным Федеральной службы государственной статистики, продолжали снижаться и составили 29 920 рублей в месяц, что равно 79,1 % от величины доходов в IV квартале 2018 года. При этом реальные располагаемые денежные доходы в I квартале 2019 года составляли 97,7 % от значения данного показателя в I квартале 2018 года и 77,1 % от реальных располагаемых денежных доходов в IV квартале 2018 года [11].

По мнению ряда аналитиков, по итогам 2019 года роста реальных доходов также не ожидается. В частности, в докладе Центра развития НИУ ВШЭ «Комментарии о государстве и бизнесе» отмечается, что реальные доходы россиян рискуют снова упасть в 2019 году, и этот тренд уже начал проявляться [3]. Аналогичные выводы были сделаны Счетной палатой, в частности, ее глава заявил, что реальные доходы населения в 2019 году вряд ли вырастут на прогнозируемый Минэкономразвития 1 %. По мнению специалистов ведомства, их динамика роста будет ближе к нулю. Кроме того, по данным Счетной палаты, реально располагаемые денежные доходы населения в I квартале 2019 года продолжали сокращаться, а их рост по итогам 2019 года представляется маловероятным [7].

Кроме того, необходимо отметить наличие весьма существенного имущественного расслоения населения России. Одним из показателей, характеризующих дифференциацию денежных доходов населения, является коэффициент Джинни.

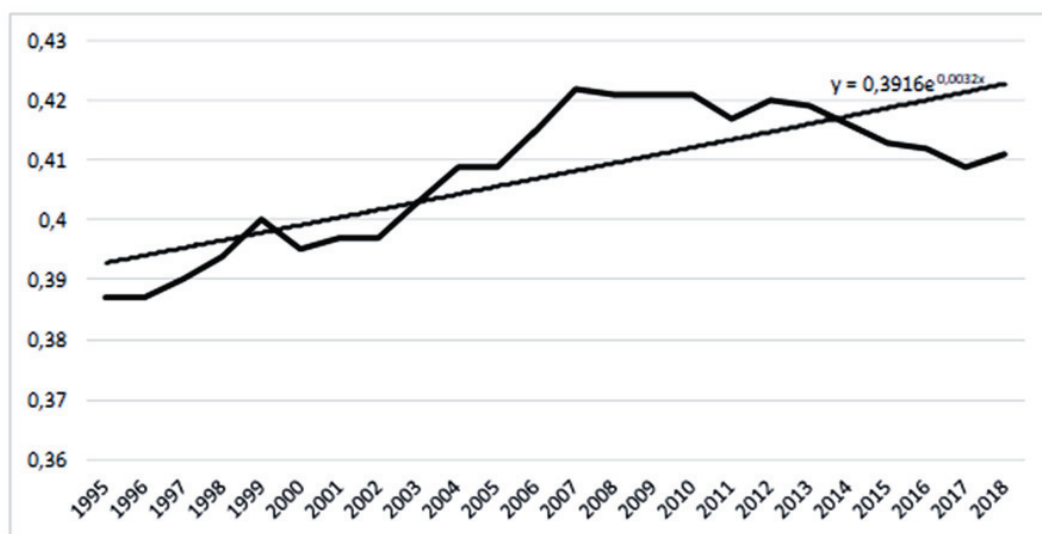


Рисунок. Значение коэффициента Джинни в Российской Федерации с 1995 по 2018 год

На графике (рисунок) представлено значение указанного коэффициента за период с 1995 по 2018 годы. Очевидно, что в общая тенденция последних

более чем 25 лет состоит в увеличении разницы в уровне доходов беднейших и наиболее обеспеченных слоев населения.

И, наконец, помимо собственно уровня доходов весьма существенным фактором, характеризующим их качественное состояние, является структура источников доходов. Доходы физических лиц формируются из следующих основных источников: доходы от предпринимательской деятельности, оплата труда, социальные выплаты, доходы от собственности, другие доходы. При этом на протяжении последних примерно 10 лет доля заработной платы в общей сумме доходов остается практически неизменной и составляет примерно 65–66 %. Также не меняется доля других доходов, она равна 2 %. Доходы от собственности колеблются примерно от 4,9 % до 6,5 %, причем самый низкий уровень – 4,9 % – был зафиксирован в 2018 году. А вот доля доходов от предпринимательской деятельности стабильно снижается. В 2018 году она находилась на уровне 7,5 %, тогда как в 2008 году значение этого показателя составляло 10,2 % [11]. Единственный источник доходов населения, доля которого увеличивается, – это социальные выплаты. Таким образом, можно предположить, что проводимая государством экономическая политика является препятствием для роста и развития предпринимательской активности населения. При этом мероприятий, которые смогли бы устранить данную негативную тенденцию, на сегодняшний день в предложениях правительства по реформированию экономики не наблюдается. Более того, ряд уже предпринятых мер, напротив, может привести к росту негативных тенденций в экономике. В частности, среди таких изменений, эффективность которых сомнительна, можно выделить такие, как увеличение НДС, введение новых обязательных платежей, усиление административной нагрузки и т.д.

В настоящее время около 12,5 млн человек находится за чертой бедности. При этом 70 % бедных граждан проживает в семьях, в основном это дети [4]. Кроме того, характерной особенностью бедности в России является тот факт, что бедными являются работающие граждане. Бедный в Российской Федерации – это гражданин трудоспособного возраста, имеющий среднее специальное образование, работающий и имеющий детей [1].

Таким образом, в ходе оценки уровня доходов существенное значение имеют как количественные, так и качественные характеристики. Однако для определения уровня жизни и уровня реальных доходов населения весьма существенное значение имеют обязательные и квазиобязательные расходы. К обязательным расходам относятся, например, такие платежи, как налоги, сборы, пошлины, коммунальные платежи и т.д. К квазиобязательным платежам можно отнести любые выплаты, которые формально не являются обязательными, но невыполнение обязательств по которым влечет за собой негативные последствия или без которых может существенно ухудшиться качество жизни человека. Например, к таким квазиобязательным платежам можно отнести выплаты процентов по кредитам, оплату ряда медицинских услуг, которые не покрываются обязательным медицинским страхованием.

Также весьма существенное влияние на падение величины реальных доходов населения оказывают инфляционные процессы. Однако существующий на сегодняшний день уровень инфляции нельзя назвать очень высоким. По официальным данным, уровень индекса потребительских цен в 2019 году не превышал в каждом из первых пяти месяцев 2019 года 100,97 %, а в мае 2019 года указанный показатель с начала года к соответствующему периоду предыдущего 2018 года составил 105,22 % [11]. Но при этом наибольший рост цен наблюдался в отношении продовольственных товаров. Например, в мае 2019 года индекс потребительских цен на продовольственные товары по отношению к соответствующему периоду предыдущего года, т.е. к маю 2018 года, составил 106,42 %.

Таким образом, справедливо предположить, что наиболее уязвимой является наименее обеспеченная часть населения, основу потребления которой составляют именно продукты питания. В целом же рост потребительских цен на товары и услуги хоть и оказал негативное влияние на жизненный уровень российского населения, но это далеко не единственный фактор, приведший к снижению реальных доходов физических лиц.

Анализируя состояние обязательных расходов населения, следует, в первую очередь, отметить весьма ощутимое влияние на снижение уровня реальных доходов населения суммарной фискальной нагрузки при отсутствии или весьма незначительном увеличении доходов граждан.

Рост фактической налоговой нагрузки на население России обусловлен рядом обстоятельств. Прежде всего, следует отметить, что в 2019 году произошло реальное увеличение налоговых ставок по отдельным налогам. Это касается, в первую очередь, косвенных налогов, тяжесть налогообложения по которым ложится на конечного потребителя. Речь идет об увеличении основной ставки по налогу на добавленную стоимость и о традиционном в последние годы росте налоговых ставок по ряду подакцизных товаров, а также о расширении перечня подакцизных товаров.

Основная налоговая ставка по НДС была увеличена с 18 % до 20 % [6]. Ставки увеличились в отношении почти всех подакцизных товаров, но наиболее существенные изменения коснулись, в частности, легковых автомобилей, табачных изделий, некоторых видов топлива, в том числе отдельных сортов автомобильного бензина, некоторых других подакцизных товаров [5].

Также следует отметить, что рост цен, в том числе в отношении товаров, по которым ставка НДС не изменилась и которые не являются подакцизными, наблюдался сразу же после того, как стало известно о предстоящих налоговых новациях, то есть еще до вступления в силу указанных изменений.

Кроме того, расширяется применение положений законодательства о налогах и сборах, согласно которым налог на имущество физических лиц исчисляется исходя из кадастровой стоимости имущества. А в тех субъектах Российской Федерации, где данный порядок начал применяться ранее, увеличиваются корректирующие коэффициенты, в связи с чем также происходит увеличение сумм налога, подлежащих уплате физическими лицами, и, сле-

довательно, в отношении этой категории налогоплательщиков возрастает налоговая нагрузка.

Помимо сказанного, негативное влияние на состояние уровня реальных доходов населения могут также оказать и только планируемые изменения налогового законодательства. В частности, предполагается, что ряд неналоговых платежей будет переведен в налоговые, и, соответственно, указанные платежи будут администрироваться налоговыми органами. В частности, в состав налогов, возможно, будут включены экологический налог (взамен сбора за негативное воздействие на среду), налог на операторов сети связи общего пользования, сбор за пользование автомобильными дорогами федерального значения (взамен платежей за большегрузные автомобили в системе «Платон»), утилизационный сбор (он объединит нынешние экологический и утилизационный сборы), гостиничный сбор (он заменит курортный сбор; а его плательщиками станут компании и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги по размещению).

Также необходимо отметить, что помимо предполагаемого введения указанных изменений, и в отношении действующих в настоящее время неналоговых платежей произошли изменения, также увеличивающие общую нагрузку на население по уплате различных обязательных платежей. В частности, был увеличен утилизационный сбор на автомобили, выросла плата за коммунальные услуги, появился самостоятельный мусорный сбор.

Кроме того, необходимо остановиться на таком важном вопросе, как распределение фискальной нагрузки между различными группами населения. Помимо важности решения данного вопроса в рамках реализации принципа справедливости налогообложения весьма существенное влияние уровень налогообложения оказывает на увеличение дифференциации доходов населения.

В Российской Федерации уровень тяжести налогообложения физических лиц, относящимся к разным децильным группам, в основном не совпадает с ситуацией, сложившейся в большинстве развитых стран. В России у беднейших 10 % граждан данная нагрузка возрастает, у наиболее состоятельных 10 %, наоборот, сокращается. В частности, у наиболее обеспеченных граждан в период с 2003 года по 2015 год фискальная нагрузка снизилась почти на 41 %, тогда как у наименее обеспеченных за тот же период она выросла примерно на 52 %. Кроме того, наиболее высокая фискальная нагрузка приходится именно на наименее обеспеченные группы населения (таблица).

Кроме того, ряд исследований, проведенных российскими учеными, свидетельствует о том, что на долю 1 % наименее обеспеченных налогоплательщиков в России приходится 0,1 % всех налоговых платежей, в то время как в США и Великобритании этот показатель составляет 0,0 %. На 10 % наименее обеспеченных налогоплательщиков в США приходится всего 0,1 % налоговых платежей, а в Великобритании – 0,6 % против 1,7 % в России. В то же время в России на долю половины наименее состоятельных граждан приходится 21,4 % налоговых платежей, в то время как в Великобритании – 11,2 %, а в США – 8,2 %. На долю 1 % наиболее обеспеченных российских

налогоплательщиков приходится 5,1 % платежей, а в Великобритании указанный показатель находится на уровне 26,5 %, а в США – 34,0 %. Таким образом, основная тяжесть налогового бремени в Российской Федерации приходится на низкодоходные категории населения [5, с. 9].

Таблица

Налоговая нагрузка относительно дохода, остающегося в распоряжении домохозяйств, %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Все группы	27,54	26,81	29,46	28,90	30,86	29,85	27,27	26,56	25,34	26,52	24,84	24,04	22,23
1 группа	24,84	28,46	32,29	33,78	34,76	36,15	37,22	39,74	39,86	39,32	40,66	40,62	37,85
2 группа	26,31	29,06	33,60	35,67	36,12	36,94	36,72	38,45	38,82	38,22	39,14	38,89	36,33
3 группа	26,72	29,34	34,63	36,13	36,28	35,98	36,09	37,01	36,59	37,25	36,85	37,06	33,94
4 группа	28,27	29,93	33,67	36,74	36,26	35,88	35,20	35,36	35,42	34,33	34,20	34,15	31,37
5 группа	27,98	29,37	33,85	33,84	35,18	35,22	33,98	32,65	32,34	30,92	32,31	31,82	29,63
6 группа	26,06	31,40	34,75	35,22	34,56	34,75	33,41	30,81	30,79	30,48	30,49	29,29	27,23
7 группа	30,09	32,54	32,80	32,14	31,99	31,53	31,66	28,61	28,66	26,79	27,38	26,22	25,40
8 группа	31,00	31,69	30,54	31,02	30,13	29,28	28,48	25,67	26,34	25,57	25,11	23,25	22,97
9 группа	31,37	29,68	32,28	27,59	27,17	26,65	22,55	23,85	22,10	23,57	22,09	20,64	22,04
10 группа	23,40	18,44	21,45	21,14	27,10	24,28	19,52	18,57	16,09	19,84	16,38	16,77	13,80

Помимо этого ряд экспертов отмечает еще одну характерную особенность формирования доходов российских граждан. Она заключается в наличии значительной части неофициальных доходов и в достаточно высокой закредитованности населения. По мнению первого вице-премьера и министра финансов Антона Силуанова, падение реальных доходов населения связано с увеличением расчетов населения по кредитам и сокращением теневого сектора [5].

По данным Росстата, доля сокрытой заработной платы составляет примерно 25–30 % [11] от всех выплат наемным работникам. Величина данного показателя в настоящее время снижается, в частности, в связи ужесточением налогового администрирования, в том числе и в отношении выплат наемным работникам. Соответственно, увеличиваются суммы, подлежащие налогообложению, что, в свою очередь, приводит к сокращению доходов самих наемных работников. В этой связи перед государством встает задача по разработке таких налоговых инструментов, которые при дальнейшем сокращении теневого сектора не приводили бы к дальнейшему снижению реальных доходов населения. В частности, одним из таких инструментов могло бы стать введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц.

Что же касается роста выплат населения в связи с необходимостью погашения кредитных обязательств, то в настоящее время, действительно, наблюдается существенный рост долговой нагрузки. В прошлом 2018 году рост долговых обязательств населения оказался самым высоким за последние пять лет. Долг российских граждан финансовым организациям составил примерно 15 трлн рублей [9].

В докладе Банка России «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России», опубликованном в июне 2019 года, приводятся данные, согласно которым задолженность по необеспеченным потребительским кредитам за последний год выросла на 25,3 % и составила 7,9 трлн рублей, а это больше половины общей задолженности населения финансовым организациям. При этом в первом квартале 2019 года реальные доходы населения снизились на 2,3 %. Также, по информации Центрального банка, с начала 2018 года рост необеспеченного потребительского кредитования сопровождается увеличением долговой нагрузки населения на макроуровне. Доля обязательных платежей домохозяйств по необеспеченным потребительским кредитам с 01.04.2018 по 01.04.2019 выросла с 7,5 до 8,4 % доходов. Долговая нагрузка на макроуровне в значительной степени растет за счет увеличения количества уникальных заемщиков, то есть роста проникновения кредитов в экономику. По данным доклада, доля домохозяйств, в которых есть непогашенные кредиты, в мае 2019 года достигла 44 % (против 38 % в мае 2018 и 34 % в мае 2017 года). Из 44 % домохозяйств 32 % осуществляют выплаты по потребительским кредитам [9, с. 3–10]. По мнению экспертов Банка России, увеличивающаяся долговая нагрузка пока не оказывает существенного негативного влияния на доходы населения, но ее дальнейший рост может нести риски для благосостояния граждан. Также отдельные эксперты отмечают, что если обязательные платежи (коммунальные, налоги, продукты) будут расти быстрее, чем даже номинальные доходы населения (зарплаты), то в результате у населения будет меньше ресурсов для платежей по кредитам, и это потенциально может привести к росту дефолтности по кредитам [9].

Кроме того, в информационно-аналитических материалах Центрального банка отмечалось, что в настоящее время ускорение кредитования физиче-

ских лиц происходит в условиях постепенного перехода домашних хозяйств от сберегательной модели поведения к увеличению потребления, а рост кредитного рынка обеспечивался снижением процентной ставки в течение года: в конце года ставка на рублевые кредиты для физических лиц сроком более года составила 12,4 процента годовых [12; 11, с. 4].

Платежи по кредитам относятся к квазиобязательным платежам. Решение о необходимости привлечения кредитных ресурсов принимается заемщиком самостоятельно. Однако в ситуации с потребительским кредитованием в России риски возрастают именно по той причине, что население вынуждено брать кредиты для обеспечения базовых потребностей в связи с падением реальных доходов. Также, вероятнее всего, переход населения к увеличению потребления обусловлен снижением реальных доходов, так как в данных условиях теряется смысл сбережений с целью приобретения дорогостоящих активов, таких как, например, недвижимость.

Также к числу квазиобязательных платежей правомерным будет отнести оплату медицинских и образовательных услуг, которая осуществляется за счет собственных средств населения. В последние годы объем платных медицинских услуг, оказываемых населению России, растет. В частности, по данным Федеральной службы государственной статистики, объем платных медицинских услуг, приходящихся на душу населения в России, вырос с 2013 года по 2016 год в 1,5 раза, а с 2005 года по 2016 год – более чем в 5 раз [11]. Очевидно, что данный рост не может быть связан с ростом благосостояния населения, так как уровень его реальных доходов снижается. Следовательно, с высокой долей вероятности можно предположить, что в состав платных медицинских услуг попали те услуги, без которых оказание качественной и квалифицированной медицинской помощи невозможно. Таким образом, население за счет собственных средств оплачивает те медицинские услуги, которые для него являются обязательными с точки зрения получения полной и качественной медицинской помощи, но не включены в состав медицинских услуг, финансируемых за счет бюджета и ОМС.

В отношении образовательных услуг необходимо отметить, что рост стоимости таких расходов, приходящихся на одного члена семьи, составил, в целом, примерно 1000 %. Основной причиной такого значительного роста, в первую очередь, может являться существенный рост объема платных образовательных услуг при сокращении образовательных услуг, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Прежде всего, данная тенденция прослеживается в сфере высшего образования. А объем средств населения, используемых для оплаты образовательных услуг в сфере общего (начальное, основное и среднее) образования, в государственных и муниципальных учебных учреждениях вырос с 2013 года по 2016 год примерно в 2 раза [2].

Таким образом, в том случае, если государство заинтересовано в увеличении реальных доходов населения, ему следует незамедлительно реализовать комплекс мероприятий.

Прежде всего, следует обратить внимание не только на отсутствие роста реальных доходов населения в течение довольно длительного периода времени, но также на необходимость изменения структуры доходов населения. В данном случае речь идет о проведении правительством ряда мероприятий по стимулированию предпринимательской активности населения. Указанные меры должны быть направлены на реальное стимулирование развития малого и среднего бизнеса, увеличения самозанятости населения.

Кроме того, необходимо сократить и перераспределить фискальную нагрузку на население. В частности, не до конца были оценены возможные негативные последствия от повышения основной ставки по налогу на добавленную стоимость. Учитывая тот факт, что основная фискальная нагрузка приходится на наименее обеспеченные слои населения, необходимо рассмотреть возможность введения дополнительных пониженных ставок по НДС или вернуться к ранее действующей основной ставке 18 %. Следует отметить, что опыт отдельных стран, которые не только не повышали ставки НДС, а в отдельных случаях, наоборот, их снижали, показывает, что данные меры способствуют росту и развитию экономики. Примером таких стран могут являться, например, Германия и Китай.

Помимо этого, необходимо вернуться к рассмотрению вопроса о возможности введения прогрессивной шкалы налогообложения в отношении доходов физических лиц. Безусловно, необходимо оценить возможные последствия такого реформирования НДФЛ, оценить уровни прогрессии. Но представляется, что данная мера может способствовать сокращению разрыва в уровне благосостояния различных социальных групп.

Также необходимо провести детальную и всестороннюю оценку объема и состава медицинских и образовательных услуг. Очевидно, что на сегодняшний день существует настоятельная необходимость расширения состава услуг, финансирование которых осуществляется за счет бюджетных средств, а не за счет собственных средств населения.

И в завершении следует отметить, что во избежание роста дефолтности по кредитам правительству необходимо проводить мероприятия не только в сфере оздоровления кредитных организаций, но также выработать единую экономическую политику, способствующую росту экономики в целом, и, как следствие, росту реальных доходов населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] В российских регионах составлен «портрет» бедности. URL: <https://news.mail.ru/economics/38150931/?frommail=1> (дата обращения: 20.05.2019).
- [2] Индикаторы образования: 2018. Статистический сборник. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/12/14/1144745709/io2018.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- [3] Институт «Центр развития». URL: www.dcenter.hse.ru (дата обращения: 20.05.2019).
- [4] Кудрин не исключает «социального взрыва» в России // ТАСС. URL: <https://news.mail.ru/economics/37664446/>.

- [5] *Лыкова Л.Н.* Налоговое бремя в российской экономике: избыточное или недостаточное // *Экономика. Налоги. Право*. 2014. № 3. С. 4–11.
- [6] *Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть II.*
- [7] Реальные доходы россиян в 2018 году снизились пятый год подряд // INTERFAX.RU. URL: <https://news.mail.ru/economics/36098453/?frommail=1> (дата обращения: 20.05.2019).
- [8] Силуанов объяснил падение реальных доходов населения. РИА «Новости». URL: <https://news.mail.ru/economics/37585903/?frommail=1> (дата обращения: 21.05.2019).
- [9] *Алешкина Т.* ЦБ: платежи по кредитам мало влияют на доходы граждан. URL: https://frankrg.com/5309?fbclid=IwAR0p4rp_k6Rdjt4vo7moH1K5ChRPkQ53MO715rEFRU5BСecdoS-IjсqхqFE (дата обращения: 20.05.2019).
- [10] Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России. Доклад Банка России, июнь 2019 года.
- [11] Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru (дата обращения: 22.05.2019).
- [12] Федеральный портал «Аргументы и факты». URL: www.aif.ru (дата обращения: 20.05.2019).
- [13] Ordynskaia E.V. Selected issues of real rising incomes in Russia // 6th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts. SGEM 2019. Conference Proceedings. Modern Science. Vol. 6. Issue 1.1. Pp. 347–352.

Информация об авторе:

Ордынская Елена Валерьевна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Российский университет дружбы народов. ORCID iD: 0000-0002-4266-6244. (e-mail: eord@mail.ru)

Research article

The priority tasks of the state in ensuring the growth of real incomes of the population

Elena V. Ordynskaia

*Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)*

The article discusses issues related to the need to ensure the growth of real incomes of the population. The author analyzes the impact of a number of factors on the level of real disposable income. In particular, based on a study of the number and size of mandatory and quasi-mandatory expenses, the necessity of implementing a number of measures to reform the tax system, as well as socially significant sectors, is substantiated.

Keywords: real incomes of the population, obligatory and quasi-obligatory payments of individuals, taxes

REFERENCES

- [1] V rossijskikh regionah sostavljen “portret” bednosti. URL: <https://news.mail.ru/economics/38150931/?frommail=1> (data obrashcheniya: 20.05.2019).
- [2] Indikatory obrazovaniya: 2018. Statisticheskij sbornik. URL: <https://www.hse.ru/data/2018/12/14/1144745709/io2018.pdf> (data obrashcheniya: 21.05.2019).
- [3] Institut “Centr razvitiya”. URL: www.dcenter.hse.ru (data obrashcheniya: 20.05.2019).
- [4] Kudrin ne isključaet “social’ nogo vzryva” v Rossii // TASS. URL: <https://news.mail.ru/economics/37664446/>.
- [5] *Lykova L.N.* Nalogovoe bremya v rossijskoj ekonomike: izbytochnoe ili nedostatochnoe // *Ekonomika. Nalogi. Pravo.* 2014. № 3. S. 4–11.
- [6] Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii. Chast’ II.
- [7] Real’nye dohody rossiyan v 2018 godu snizilis’ pyatyj god podryad // INTERFAX.RU. URL: <https://news.mail.ru/economics/36098453/?frommail=1> (data obrashcheniya: 20.05.2019).
- [8] Siluanov ob’yasnil padenie real’nyh dohodov naseleniya // RIA “Novosti”. URL: <https://news.mail.ru/economics/37585903/?frommail=1> (data obrashcheniya: 21.05.2019).
- [9] *Aleshkina T.* CB: platezhi po kreditam malo vliyayut na dohody grazhdan. URL: https://frankrg.com/5309?fbclid=IwAR0p4rp_k6Rdjt4vo7moH1KSChRpKQ53MO715rEFRU5BCecdoS-IjcqxqFE (data obrashcheniya: 20.05.2019).
- [10] Uskorenyj rost potrebitel’skih kreditov v strukture bankovskogo kreditovaniya: prichiny, riski i mery Banka Rossii. Doklad Banka Rossii, iyun’ 2019 goda.
- [11] Federal’naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki. URL: www.gks.ru (data obrashcheniya: 22.05.2019).
- [12] Federal’nyj portal “Argumenty i fakty”. URL: www.aif.ru (data obrashcheniya: 20.05.2019).
- [13] *Ordynskaia E.V.* Selected issues of real rising incomes in Russia // 6th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts. SGEM 2019. Conference Proceedings. Modern Science. Vol. 6. Issue 1.1. Pp. 347–352.

Information about the author:

Ordynskaia Elena Valerievna – PhD in Economics, researcher of Institute of Economic Forecasting of the Russian Sciences Academy, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0002-4266-6244. (e-mail: eord@mail.ru)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-86-93

Научная статья

Коммуникативные аспекты арабского языка в сетевом управлении и распространении террористических организаций

В.А. Осипов, У.Б. Салиева*Российский университет дружбы народов*

Статья посвящена рассмотрению возможностей использования коммуникативно-го и междисциплинарного подходов в анализе современного характера формирования и распространения террористических организаций, которые в рамках данного исследования высвечивают проблему использования арабского языка для пропаганды соответствующих идей, вербовки, манипулирования и т.д. Особое внимание в статье уделяется лингвистическому подходу, в рамках которого языковые особенности рассматриваются в качестве основания многих коммуникативных процессов, таких как самоидентификация, консолидация, формирование семантических сетей. Язык не только становится решением множества коммуникативных проблем современного общества, но и порождает новые вызовы и точки напряженности. Это в свою очередь формирует особое проблемное поле и необходимость актуализации и обновления теоретико-методологического аппарата социально-гуманитарных наук и управленческих практик в области государственного управления и безопасности.

Ключевые слова: терроризм, арабский язык, лингвистический подход, сетевой подход

Современная социальная действительность сегодня во многом диктует свои правила игры, которые могут меняться в короткие сроки. Это вызвано в первую очередь высоким уровнем системной сложности, самоорганизованностью и самоуправлением отдельных структур. Это, с одной стороны, увеличивает потенциал развития общества, повышает его дифференцированность, гибкость и более четкое выражение интересов и запросов к государственной власти, но, с другой стороны, приводит к формированию латентных дестабилизирующих процессов, снижает прозрачность и управляемость. Государственные службы, а также экспертное и научное сообщество все чаще сталкиваются с негативными примерами использования современных форм

© Осипов В.А., Салиева У.Б., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

коммуникации и информационных технологий, что приводит к криминализации целых сфер общественной деятельности и в конечном счете угрозе жизни людей. Так, например, в 2019 г. в Турции была выявлена и нейтрализована одна из самых больших в мире сетей нелегальной миграции, использующая сложную систему коммуникации с использованием сотовой связи, Интернета, распределенного управления, международными связями и т.д. [3], похожие сети были обнаружены также и в европейских странах еще до начала сирийского кризиса [9]

Международный терроризм как следствие процесса глобализации также представляет собой один из глобальных вызовов XXI века, с которым столкнулось человечество и который принимает с каждым днем все новые масштабы. Современные террористы для достижения своих целей научились использовать все имеющиеся блага процесса глобализации, что, в свою очередь, усиливает опасность, которую они представляют человечеству и международному порядку и безопасности.

Главными объектами, на которые нацелен международный терроризм, является как личная, так и общественная безопасность, разрушение которой ведет к “запугиванию” людей и народов в целом, ограничению демократических принципов, подрыву авторитета государственной власти. В конечном счете это приводит к хаосу в обществе, что в свою очередь по экспоненте увеличивает влияние и успешность действий террористических организаций.

Современное устройство информационной сферы также играет на руку террористам. Положение о том, что не существует плохого PR, становится в данном случае констатацией трагической реальности. Власти в странах со свободной прессой попадают, в свою очередь, в непростую ситуацию, когда попытки сохранить стабильность путем секьюритизации, ограничения информационных потоков, вмешательства в личную жизнь граждан приводят к общей дестабилизации внутри государства и критике со стороны других стран. Все это также играет на руку террористическим организациям.

Так, согласно исследованиям, проведенным при использовании метода контент-анализа, терроризм, а точнее исламский терроризм, является наиболее часто употребляемым словом в СМИ, лидерами стран и простыми гражданами с начала столетия. Важно отметить, что эта тревожная тенденция не осталась без внимания научного сообщества, которое активно включается в изучение самого феномена возникновения терроризма и выявление причин стремительного распространения современной псевдоисламской террористической идеологии, а также нахождение путей устранения террористической угрозы человечеству.

Феномен терроризма сложен и многоаспектен, в связи с чем применяются различные подходы к его изучению. Для познания «террора» и причин его массового распространения авторами был применен лингвистический подход. Странники данного подхода ставят в центр своего внимания проблему языка, понимаемого как система символической коммуникации, т.е. коммуникации путем вокальных (и письменных) знаков [6]. Лингвистический подход

нацелен на изучение особенностей языка, его структурных частей – звуков, особенностей сочетания слов и т.д. Таким образом, в настоящее время и в данной работе проверяется гипотеза, согласно которой особенности арабской речи используются террористическими организациями и становятся фактором стремительного распространения их идей и достижения их целей в мировом масштабе.

Исследуя вторую половину XX – начало XXI века, можно констатировать снижение террористической активности политического толка и новый устойчивый тренд на терроризм, основанный на религиозных принципах. Основным драйвером в данном случае становится использование для захвата умов людей идеологии «джихада», истолкованной и интерпретируемой в нужном направлении. Это повлекло за собой активное использование арабского языка, который должен быть изучен каждым террористом-неофитом. Сам же арабский язык принадлежит группе семитских языков и имеет ряд особенностей. Самым важным является наличие множества гортанных и твердых звуков, как, например, во многих языках народностей Северного Кавказа. Это напрямую влияет на восприятие его слушающим. Так, при обычной беседе на арабском языке у людей, не знающих арабский, принадлежащий к другим языковым семьям, складывается впечатление, что беседующие проявляют латентную агрессию в отношении друг друга. В руках террористических пропагандистов арабский язык способен сильно воздействовать на человеческую психику, вызывать чувство обеспокоенности, опасности, при нужной подаче повысить агрессивность, а у людей, легко поддающихся влиянию, вызвать чувство трепета и желания подчиняться.

Наличие гортанных звуков, «огрубляющих арабский язык, интонации, присущей арабскому языку, обуславливают тот факт, что арабский язык часто повергает людей в «лингвистический шок» и «когнитивный диссонанс». В данном случае говорится не о лингвистическом шоке в его обыденной интерпретации: состояние удивления, смеха или смущения, возникающее у человека, когда он слышит в иноязычной речи языковые элементы, звучащие на его родном языке странно, смешно или неприлично [8], а скорее о лингвистическом страхе, оцепенении. Таким образом, при постоянном прослушивании пропагандистских видеоматериалов на арабском языке, при грамотном составлении «призыва» арабская речь способна утратить потенциального новичка, заставить его подчиняться и даже пожертвовать своей жизнью.

При проведении опроса среди людей, не говорящих на арабском языке и принадлежащих разным языковым группам, 80 % опрошенных отметили наличие необъяснимого чувства страха и тяжести после прослушивания арабской речи. В качестве примера арабской речи были выбраны различные видеоролики социальной сети Youtube, имеющие развлекательный характер. При этом респондентам не было показано само видео, и они слушали речь без опоры на визуальный материал [11].

При этом следует отметить, что так называемая «гортанная интонация» обладает подчинительным свойством, то есть на подсознательном уровне за-

ставляет людей невольно подчиниться говорящему. Именно в этом, по нашему мнению, кроется одна из причин успешного и, что наиболее важно, массового рекрутирования новобранцев в ряды террористов. Таким образом, распространение идей «исламского терроризма» связано с особенностями арабского языка, способными оказать психологическое воздействие на подсознание человека [4].

Следующим шагом в анализе данной проблемы становится рассмотрение коммуникативного аспекта через применение основных положений теории сетей, которые создают фокус внимания, высвечивающий проблемы связей между людьми, их частоты, прочности, характера [5, 2]. Сетевой подход в данном случае предполагает комплексное рассмотрение как коммуникации в online, так и в offline. В обеих сферах практики, применяемые террористическими организациями, носят сходный характер: четкая периодичность и регулярность контактов, повторяемость информации, сложная система контактов, осложняющая выявление лидера террористической организации: ризомная структура, распределенное управление, анонимность, необходимость знания арабского языка. Это представляет особую угрозу в сети Интернет в условиях существования deepnet и darknet, а также технологий шифрования данных. Регулярность и серьезная подготовка пропагандистских роликов и аудиозаписей на арабском языке, а также использование его на встречах и собраниях формируют новые семантические сети, в которых люди начинают разделять единые идеи и ценности, сами идентифицировать себя с группой, что в свою очередь порождает крепкую психологическую связь и даже зависимость. Как правило, сетевая коммуникация offline преобладает в горячих точках, нестабильных регионах, регионах, в которых проходят военные действия, тогда как online вербовка происходит по всему миру, включая развитые страны.

На современном этапе терроризм выступает одним из опаснейших явлений, объединение всех стран в борьбе с которым – необходимое условие его искоренения.

В данной работе терроризм и его распространение были рассмотрены сквозь призму лингвистики и сетевого анализа, рассматривая язык как средство, предоставляющее доступ к мыслительным процессам человека. Исходя из вышеизложенного, подчинительная интонация арабского языка – в частности, сам арабский язык, сложность его перевода и интерпретация написанных на нем текстов – одни из важных инструментов вербовки в террористические ряды. Использование данного подхода в исследовании феномена терроризма и его результатов будет способствовать выстраиванию и успешному применению мер, направленных на противодействие терроризму и его распространению среди людей.

Отдельной проблемой являются современные технологии распространения информации. В каждой стране наблюдается уникальная ситуация, но так или иначе террористы активно используют все информационные блага цивилизации: создают сайты, блоги, сообщества, используют СМИ, совершают хакерские атаки. В XXI веке информационная сфера в целом столкнулась с

множеством феноменов, порожденных ростом мирового терроризма, низкая изученность которых не позволяла эффективно реагировать на провокации и вызовы. Так, например попытки информирования граждан о террористической угрозе зачастую приводили к таким новым феноменам, как «спираль насилия», когда информация о насилии провоцирует новое насилие и «эффект заражения» в условиях массового информирования, когда среди большой аудитории так или иначе существует процент людей, находящихся в группе риска (пограничные психические состояния, психически неуравновешенные люди, социопаты и т.д.), которые могут совершить преступные действия, будучи в состоянии, схожим с аффектом [7]. В последние годы, однако, в результате системной работы удалось снизить эту напряженность. Так анализируя данную сферу с применением аналитической системы Google trends, мы видим снижение в Интернете поисковых запросов со словом «terrorism» (см. рисунок) [1].

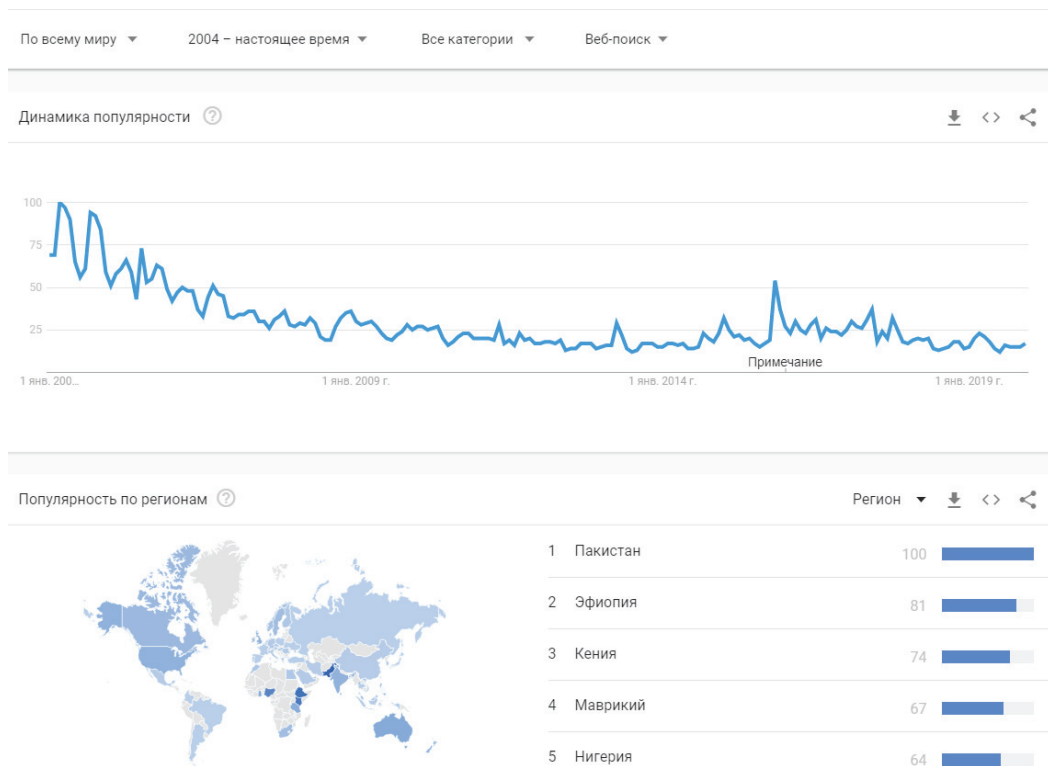


Рисунок. Результат анализа системы Google trends по запросу «Terrorism»

Данный анализ также выявил страны, в которых наиболее часто совершается соответствующий запрос (Пакистан, Эфиопия, Кения, Маврикий, Нигерия и др.), что может указывать на наличие опасных латентных процессов в данных странах и возможности обострения ситуации. В Северной Америке также сохраняется достаточно высокий уровень информационного присутствия данной повестки.

Подводя некоторые итоги, хотелось бы отметить, что ответом на те вызовы общественной безопасности, которые были описаны в данной статье, должны стать методы и технологии, соответствующие структурной сложности и изменчивости рассматриваемого феномена. В будущем совместная работа научного, экспертного сообщества, органов государственной власти, гражданского общества, а также межгосударственные контактные группы позволят более эффективно выявлять и пресекать работу террористических и других криминальных сетей. В последнем докладе, опубликованном Национальным разведывательным советом США «Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2025» [10], терроризм входит в число глобальных угроз и рассматривается в связи с формированием сетевого мира. Авторы таким образом указывают на включенность всех стран в решение этой проблемы. В отношении арабского языка и его восприятия государствами должна проводиться образовательная политика, направленная на понимание особенностей языка, для избегания исламофобии и паники с одной стороны и снижения эффективности манипулятивных технологий с использованием данного языка с другой. Необходима также совместная работа государств и официальных мусульманских организаций для распространения достоверной информации, переводов священных текстов для пресечения их опасных трактовок и интерпретаций.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Аналитическая система Google trends. URL: <https://trends.google.com/trends/explore?date=all&q=%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B8> (дата обращения: 25.05.2019)
- [2] *Журавлев Д.А.* Международный терроризм в сетевом измерении мировой политики // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2013. № 21 (122). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnyu-terrorizm-v-setevom-izmerenii-mirovoyu-politiki-1> (дата обращения: 08.06.2019).
- [3] Интернет портал телеканала NTD. URL: <https://ntdtv.ru/?p=79600> (дата обращения: 08.06.2019)
- [4] *Крылов А.А.* Социолингвистические, лингвокультурологические и функционально-прагматические особенности речевого поведения носителей арабского и русского языков: дис. ... канд. филол. наук. М.: Военный университет МО РФ, 2017.
- [5] *Латур Б.* Пересборка социального: введение в акторно-сетевую теорию. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2014. 384 с.
- [6] *Мкртычян А.А.* Влияние средств массовой информации на психологические последствия терроризма : автореф. дис. ... канд. псих. наук. М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2012. 37 с.
- [7] Опасный симбиоз: как СМИ способствуют мировому терроризму. URL: <https://birdinflight.com/ru/mir/20160726-opasnyj-simbioz-kak-smi-sposobstvuyut-razvitiyu-mirovogo-terrorizma.html> (дата обращения: 25.05.2019).
- [8] *Штейнбух А.Г.* Чем бороться с враждебной идеей? Проблемы реализации механизмов «мягкой силы» в антиэкстремистской пропаганде России // Противодействие идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде (отечественный и зарубежный опыт): материалы межрегиональной научно-практической конференции с

международным участием. Ростов н/Д: Южно-Российский институт управления – филиал 81 Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ЮРИУФ РАНХиГС), 2017.

- [9] Georgios Grammatikakis Illegal imigration in Greece. Social network analysis in criminal networks. URL: http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM_OC/march2011_Grammatikakis.pdf (дата обращения: 07.06.2019).
- [10] Global trends 2025: A transformed World. The US National Intelligence Council. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf (дата обращения: 24.05.2019).
- [11] Islamophobia, Hatred And The Arabic Language. URL: <https://politicalperiscope.com/islamophobia-arabic-language> (дата обращения: 24.05.2019).

Информация об авторах:

Осипов Виктор Анатольевич – кандидат политических наук, ассистент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов. ORCID iD: 0000-0002-3643-9280. (e-mail: vityaosipov@gmail.com)

Салиева Умеда Бахтиеровна – магистрант 2 курса кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов. ORCID iD: 0000-0001-9177-4789. (e-mail: umedasalieva@gmail.com)

Research article

Communicative aspects of the Arabic language in network management and the spread of terrorist organizations

V.A. Osipov, U.B. Salieva

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The article studies the possibilities of using communicative and interdisciplinary approaches in the modern world with the formation and distribution of terrorist organizations that, within the framework of this study, solve the problem of using the Arabic language to propagate relevant ideas, recruitment, manipulation, etc. Particular attention is paid to the principle of a linguistic approach, where such methods as self-identification, consolidation, the formation of semantic networks can be implemented. Language is not only a solution to the many problems of modern society, but also requires new efforts. That forms a special problematic field and requires updating the theoretical and methodological aspects of the social and humanitarian sciences and scientific practices in the field of public administration and security.

Keywords: terrorism, Arabic, linguistic approach, network approach

REFERENCES

- [1] Analiticheskaya sistema “Google trends”. URL: <https://trends.google.com/trends/explore?date=all&q=%D0%A0%D0%B0%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20%D1%86%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B2%D0%B8> (data obrashcheniya: 25.05.2019).

- [2] *Zhuravlev D.A.* Mezhdunarodnyj terrorism v setevom izmerenii mirovoj politiki // Vestnik RGGU. Seriya: Politologiya. Istoriya. Mezhdunarodnye otnosheniya. 2013. No. 21 (122). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhdunarodnyy-terrorizm-v-setevom-izmerenii-mirovoy-politiki-1> (data obrashcheniya: 08.06.2019).
- [3] Internet portal telekanala NTD. URL: <https://ntdtv.ru/?p=79600> (data obrashcheniya: 08.06.2019)
- [4] *Krylov A.A.* Sociolingvisticheskie, lingvokul'turologicheskie i funkcional'no-pragmaticheskie osobennosti rechevogo povedeniya nositelej arabskogo i russkogo yazykov: dis. ... kand. filol. nauk. M.: Voennyj universitet MO RF, 2017.
- [5] *Latur B.* Peresborka social'nogo: vvedenie v aktorno-setevuyu teoriyu. Moscow: Izdatel'skij dom Vysshej shkoly ekonomiki. 2014. 384 s.
- [6] *Mkrtychyan A.A.* Vliyanie sredstv massovoj informacii na psihologicheskie posledstviya terrorizma : avtoref. dis. ... kand. psih. nauk. Moscow: MGU imeni M.V. Lomonosova, 2012. 37 s.
- [7] Opasnyj simbioz: kak SMI sposobstvuyut mirovomu terrorizmu URL: <https://birdinflight.com/ru/mir/20160726-opasnyj-simbioz-kak-smi-sposobstvuyut-razvitiyu-mirovogo-terrorizma.html> (data obrashcheniya: 25.05.2019).
- [8] *Shtejnbuh A.G.* Chem borot'sya s vrazhdebnoy ideej? Problemy realizacii mekhanizmov "myagkoj sily" v antiekstremistskoj propagande Rossii // Protivodejstvie ideologii ekstremizma i terrorizma v molodezhnoj srede (otechestvennyj i zarubezhnyj opyt): materialy mezhtselevoj nauchno-prakticheskoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. Rostov-na-Donu: Yuzhno-Rossijskij institut upravleniya – filial 81 Rossijskoj akademii narodnogo hozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii (YURIUF RANHiGS), 2017.
- [9] Georgios Grammatikakis Illegal imigration in Greece. Social network analysis in criminal networks. URL: http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JM_OC/march2011_Grammatikakis.pdf (data obrashcheniya: 07.06.2019).
- [10] Global trends 2025: A transformed World. The US National Intelligence Council. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf (data obrashcheniya: 24.05.2019).
- [11] Islamophobia, Hatred And The Arabic Language. URL: <https://politicalperiscope.com/islamophobia-arabic-language> (data obrashcheniya: 24.05.2019).

Information about the authors:

Osipov Victor Anatolyevich – PhD in Political Science, Assistant of the Department of Public Administration of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0002-3643-9280. (e-mail: vityaosipov@gmail.com)

Salieva Umeda Bakhtiyorovna – 2nd year master student of the Department of Public Administration of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0001-9177-4789. (e-mail: umedasalieva@gmail.com)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-94-105

Research article

21st Century Migration: Opportunity, Calamity or Weapon of War? A Critical Discourse Analysis

Marko Beck

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

Migration flows from the Global South is one of most pertinent sociopolitical issues influencing 21st century geopolitics with wider connotations to social, cultural and political developments in modern world. Issues originating from mass migration, were not predicted and dealt with time, hence significant and constant political and scientific efforts are being invested to regulate and outline a sustainable migration model which will include all political, socio-cultural and economic parameters. Main research objective takes a comparative prospective between migration issues in the EU and Russian Federation with accent on illegal migration. Main questions are if liberal EU policy towards migration is causing a rise of radicalism among indigenous (native EU) population, moreover if the core European/Christian values are under pressure and as well if there is a decline in EU living standard. This article is determining key factors and analyzing possible political impacts of migration, particularly illegal migration towards the European Union keeping in prospective recent events of the European Migration Crisis 2015. Analysis in this article lies in the realist school of thought in international politics and it uses empirical approach and comparative methods of Comparative politics in political science.

Keywords: migration, security, globalization, liberal policy, European Union, Russian Federation, human rights

Introduction

Technological development, globalization, economic interdependence and sociopolitical interweaving made political and economic processes in the world hastened as never before seen in modern history. Progress and rapid breakthrough in technology as well as exigency for fast, secure and mobile trade, made the world smaller than ever before. In cultural, sociological and political spheres this brought issues which were not able to be dealt in time by academia and policy makers. Different religions, nations, races, ethnicities, cultures and mores are closer than ever

© Beck M., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

before. These processes have great positive possibilities, some of which can be seen by the present generation enjoying possibilities and commodities at the past and quantities not imaginable just a generation earlier. Alongside positive trends, above mentioned processes have their negative sides. Absence of job security [20], economic insouciance enjoyed by the previous generations in post-World War II Europe's economic model and migration are some of the most prominent issues. After the crisis of Fordism [9], migration became more of a problem instead of opportunity for hosting countries. European Union (EU) started as a peacekeeping idea in post WWII Europe linking previous enemies economically, which was the closest common point, preventing future wars and hostilities, building economic foundation for future sociopolitical processes in Europe. This model, fueled by US financial incentives, in post WWII Europe's economic ascent, had the sociocultural capacity to absorb waves of economically driven migrant workers from European south towards economically boosting European north. Despite cultural differences between European north and south, migrant workers successfully blended in prosperous countries of the EEC/EU, moreover boosted its economic development. Even within modern Europe, the relatively modest cultural differences between Germans and Greeks has stretched limited institutional harmonization achieved by the EU to the breaking point. Culture is what separates diasporas from the indigenous and some cultures are more distant from the culture of the indigenous population than others. The more distant the culture, the slower will be the rate of absorption of its diaspora, moreover the slower will be the sustainable rate of migration [2]. Economic interdependence inspired further political cooperation which lead to what we have today, European Union a "sui generis" entity, an economic colossus with significant internal divisions on issues such as common foreign policy, defense policy, migration etc. Migration from outside EU is a major stumbling block among member states, moreover the whole European project came to the crossroads, hence some member states want more cohesion, while others stream towards more independence. Among economic, social and cultural dimension, international migration is a part of both national and global security challenges [5]. In attempt to reconcile cultural and social differences, evoking Fascist/Nazi past of some member states which is used for daily politics, human, minority, sexual, animal and other "rights", alongside "universal" utopia which is driven by some left-wing, liberal political circles are weakening the EU from inside in a new unpredictable and unstable world. Political and security encirclement of the EU, where Muammar Gaddafi used migration as a weapon against the EU [9], numerous wars, instabilities and unrest which is spreading around southern and southeastern geopolitical frontier of Europe, protection of its own citizen, institutional system and national security issues need to be addressed in broader perspective. Migration affects established liberal democracies, in which the legacy of the racist policies of Nazism had increasingly served as a "negative matrix" for post-World War II policy making on immigration and asylum [14]. Internal European migration processes of second half of the 20th century which had more positive trends than negative, are not to be mistaken with 21st century global migration processes which are causing

distress, economic strain and fuel for extremism and radicalism both in departure countries as well as the high-income countries which are desired end destinations for millions of migrants. Implementation of EU migration policy, without a clear and comprehensive long-term solution for migration problem, initiatives such as Mare Nostrum and Frontex-led operation Triton with main agenda of “saving lives before securing the borders” [9] deepens the cleavage among EU member states, increases strain on cultural cohesion, welfare systems, national security and it also can be a way of financing terrorism and organized crime [5]. The remain of this paper will give insight of international migration crisis, its objects, analyze its factors with comparative approach, and in the final section of the paper, discuss the political implications of my findings.

Data collection and interpretation

Data doesn't speak for itself, instead it must be interpreted. Data is collected by specific people or machines-for specific purpose [19]. People have their bias and machines have limitations on interpretation of collected data. As definition clearly states, statistics is a presentation of analyzed numbers [11] (a sample) which can be reinterpret in more than one way and it result can be misinterpreted and different than the facts in real life. EUROSTAT counts asylum applications but not arrivals themselves, with the potential for undercounting. In the absence of other statistical sources of information for all EU-countries, it would be useful to note this limitation [16].

Analyzing and comparing differences in migration patterns of previous decades with ones of today, three factors emerge: declining economy in high income countries, extreme libertarianism [2] in the EU15 members (forced cultural diversity/multiculturalism, apologetical discourse towards main European cultural factor, Christianity, absence of true free, democratic discussions) and last but not least, 21st century global challenges in a new multipolar world.

Declining economy

The Anglo-Saxon capitalist model, which emerged in the 1970's on the Chicago School of Economics, promoting radical Laissez-faire economic system, spilled over with lesser extent onto German and Nordic economic models, which resulted in significant decline of middle class in high income countries. Despite constant strain of Brussels bureaucrats to promote European harmony, vast number of middle-class population is struggling to make ends meet in most prosperous countries of the EU such as Germany, France, Italy, UK et al. In addition to that, there is substantial empirical evidence that income growth in developed economies has stagnated over the past few decades [4]. Millennials, among others, in host nations are deprived of benefits savored by their parents a generation earlier, with less education opportunities, never more competitive job market and blurry vision of

never weaker and long-term unsustainable pension systems. Perception of immigration as a threat and a sense of insecurity among citizens create a stronger demand for EU initiatives [3]. However, political incentives in the EU are not sufficient to substitute the lack of economic opportunities, namely, universal education right is contested with high education costs and the inability of most families in providing the financial support for their children to access the higher education system. Also, we can point out four politically unpleasant sub factors. First, significant reduction in number of immigrants from any given country should be viewed as an important element in the security of a country. Second, the case of asylum migration became notoriously known thanks to mass media that monitored the influx of hundreds of thousands of migrants from war-torn Syria seeking refuge in EU countries, most frequently Germany. The “way of Syrian asylum seekers” became a part of the pop culture and is referred to very often. Third, many people tend to think that asylum seekers mean a financial and security burden for the target (or host) country. Fourth, D’Albis et al. (2018) assess the fiscal and economic effects of inflows of asylum seekers into Western Europe with the information in 1985 to 2015 and estimating the macroeconomic consequences of structural shocks and policies. They discovered that inflows of asylum seekers did not deteriorate host nations’ financial performance or fiscal balance because of the increase in spending brought on by asylum seekers is paid for by a rise in tax revenues [5]. Supplementing the previous thesis, such young persons are also deprived from the possibility of providing a respectable living standard doing manual jobs after conducting vocational education, due to the decline in wages. Due to above mentioned economic factors there are generations in the EU which will not be able to maintain the living standard achieved by their parents, not be able to secure pensions which would provide a dignified third life span. Such individuals are less likely to start families, plan offspring and are more vulnerable to radical ideologies and manipulations. Influx of culturally diverse migrants which have for consequence straining even further countries welfare systems and reducing hourly wages for most basic jobs cannot be greeted with complacency. In accordance to OECD data [17] poverty gap in Italy (0.408 Ratio 2016), Spain (0.391 Ratio 2016) and Slovak Republic (0.403 Ratio 2016) is higher than for instance the one of Mexico (0.334 Ratio 2014) and Turkey (0.282 Ratio 2015). Under such conditions humanitarian impulse to care for children and migrants, in liberal democracies can easily be transformed into fear and hate. Journeys to the EU entail crossing several countries and migrants’ final destinations are not always fixed at the beginning of their trips, but rather decided along the way. Thus, social media and the Internet have played central roles in aiding migrants’ journeys and decision-making prior to migration through sharing of immigration about smugglers and routes of the trip [16]. In parallel, burgeoning economic areas such as Persian Gulf states, China and India, should see that the private sector as well as the governments of these countries take their share of a global issue, move beyond short-term profit focus and put more emphasis on environmental and social issues in business models to achieve sustainable results [5].

Extreme libertarianism

A state forms human association distinguished from other social groups by its purpose in the establishment of order and security. Order and security have been enforced by laws, and laws need to have an obligatory sanction, hence each independent country should be able to enforce sanctions in violation of laws prescribed on its territory. Each country which cannot enforce its laws on its own territory is debatable as an independent country. Moreover, protection of its citizens, lives, property, as well as the judicial and political systems, cultural and social achievements is a responsibility of functional country. Political, social and security chaos erupted with 2015 illegal migration crisis which caused a total Breakdown of European migration and border regime [9] created significant cracks in the EU. Hundreds of thousands, culturally farraginous illegal migrants without basic understanding of European culture and mores, swarm the EU countries, deteriorating security of indigenous populations, undermining national security systems and straining welfare systems of recipient countries. In 2015, more than one million people arrived in Europe after crossing the Mediterranean Sea, a huge increase from 250 000 in 2014 and 60 000 in 2013. Migration Commissioner Dimitris Avramopoulos declared “the world find itself facing the worst refugee crisis since the Second World War and Europe finds itself struggling to deal with the high influxes of people seeking refuge within our borders. According to Eurobarometer data, since 2015, immigration has been the most important issue between crime and terrorism among EU citizens [3]. In absence of free democratic discussions, in fear of being labelled as xenophobic, without clear vision of the future, with main stream media and politicians being preoccupied with trivial issues, security forces not being able to defend its own nationals and provide law and order for “universal” reasons of human rights, such developments can evolve in a real peril of future radicalism across Europe. Those “universal” reasons cannot be applied in a world where some countries try to use migration as weapon against the EU [9].

Modern, globalized processes fuel hostility towards traditional view of life, family, religion, even education become an object of depreciation in main stream media. Legitimate movement for human (sexual, cultural, etc.) liberties from the second half of the 20th century became a radical movements of minorities which are enforcing its will to majority. In absence of free dialogue, in trepidation of being labeled xenophobic (homophobic, Islamophobic, etc.) deprived young generations of developed European countries could enhance radical ideology which could be disastrous for a continent which went through two world wars in previous century. It's been forgotten that functional social models are decisive, but they do not just happen, they are built as a result of decades, and sometimes centuries, of social progress [2]. Europe as a whole has been a hostage of some country's colonial past, equally, Germany as the leading European economy has been hostage of its Nazi past. Further following issues are quite numerous, for example, Dutch new Interior Minister proclaimed that he wanted to get rid of the most of the country's controversial immigration policies. The Interior Minister wants to re-centralize de-

cision making on naturalization in order to keep one policy used for all immigrants. Nevertheless, in 2013, former French Prime Minister Francois Fillon has spoken out against what he believed was an excess of immigrants in France and the financial difficulties and lack of federal cohesion in the country it caused in his opinion. These political steps are against the accepted beliefs that migration brings in young talents, reduces the cost of labour and generally helps the economic growth and development. However, the political side in the EU often outweighs the economic (and rational) one. Unfortunately, migration is one of these cases.

When will European responsibility for third world countries end? With declining living standard, job opportunities, salaries and work conditions, increase of homelessness, European countries have many fields where they can invest budgetary surpluses if they exist at all. Few very important issues arise in modern migration process. Is Europe responsible for thousands of economic migrants from countries such as Pakistan? Pakistan is a nuclear power with huge defense budget which is disproportionate compared to its spending on education and health [18], hence it is a regional and middle power. Should an average European student, pensioner, worker pay for Pakistani's Government misuse of public funds, lack of quality public policies, social and economic development programs, corruption, etc.!? The same issues arise in regards of African countries [6, 13], with some of them disposing vast hydrocarbon and mineral resources. Economically weaker countries, with lesser social development have absence of any natality policy. Moreover, social development in some of those countries with vast emigration towards Europe is quite low, some of which still base their existence on tribalism. True face of such enforced multiculturalism can be seen in cities across western Europe with deteriorating security and increase of criminality. However, as the number of migrants increases, several EU countries began to address certain groups of immigrants as undesirable and in some cases, threats to social welfare and state security. This is an adverse effect of migration when favourable economic opportunities might be eroded and flowed to specific places because of specific economic conditions. International migration comes through as a significant factor for any given country's security and therefore special care and attention as well as targeted economic, social and welfare policies should be attributed for treating it as such [5]. Not to mention the fact of total fiasco in attempt for assimilation of migrants from totally different cultural, social and religious background. Migration is a private act, usually decided primary by the migrant, perhaps with input from the family [2]. Interesting fact is that totally poor can't even afford to migrate. Moreover, numerous NGO's and human rights groups assert growing islamophobia in some EU countries, but thousands of illegal migrants still choose Christian EU countries instead of wealthy Islamic countries of the Arab world. In comparison, Russian Federation has less problems with illegal migration due to the efficient law enforcement and protection of its citizens. On the contrary, in the EU law enforcement is frequently under scrutiny of human rights groups which are advocating nonselective law enforcement when it comes to illegal migrants [1] putting the rights of illegal economic migrants

and possible terror suspects in front of indigenous population. For climate change we not only have the right concepts, we are increasingly measuring them. For migration policy we have neither.

Migration: 21st century global challenge

World today is changing at the pace never seen before in modern history. This pace sprouts problems which can't be addressed on time and in a proper manner. Migration is one of such issues. Towards the end of the first decade of 21st century, European migration policy was characterized by four elements: Common European Asylum System (CEAS), a hardened, semi-Europeanized and high-tech external border, externalisation, that is, cooperative with Countries of Transit and Origin and tentative attempts at organizing legal migration on a European level [9]. Leftist perspective, which disregards state security, economic and social issues is being manifested through the duty to "save lives" as well as obligations stemming from international law such as the Geneva Convention to guarantee adequate refugee protection. Scientist must focus on growing importance of migration as key figures for the protection of culture and society in the present, not only by understanding the trends and changes, the consequences and differences in behavior and experience of migration in the past. Europe is in the midst of a very difficult economic and political situation at the moment. Moreover, it is in the middle of the largest refugee crisis since World War II. Therefore, EU will need to consolidate its approaches to migration and to steady its migration policies in order to deal with the growing number of migrants from other, third countries. Racial and cultural composition of contemporary societies have dramatically changed in the last couple of decades since (and thanks) a result of migration. It is very important to utilize present research structures and tools to encourage the evolution of a research agenda on migration and welfare [5]. On the contrary, there are some factors showing mischievousness of such approach. The evidence is that for most small, poor countries, even the current rate of emigration is probably beyond the peak. Migrants increase social diversity. Social diversity, in some cases undermines mutual regard and its invaluable benefits of cooperation and generosity. The corrosive effects of diversity are accentuated if migrants are from countries with dysfunctional social models to which they remain attached. In absence of controls, migration and the diaspora will expand without limit. Interesting fact is that the neediest people in the world are not migrants from poor countries. Migrants are usually drawn from better-off in their countries because the poorest cannot afford the cost of migration. The neediest are the people who are left behind. Using an economic paradigm of modern international economics, "the impossible trinity" which says that a government that permits the free movement of capital and sets its own monetary policy cannot also set the exchange rate. There may, perhaps, be an equivalent impossible trinity arising from the free movement of people. It may prove unsustainable to combine rapid migration with multicultural policies that keep absorption rates low and welfare systems that are generous, not to mention the security aspect. Track re-

cord of culturally diverse societies is not so encouraging and by stating such strives, governments crack down hard on racism and discrimination on the part of the indigenous population [2].

Overpopulation, economic underdevelopment and globalization amalgamate countries, its population and their problems in a new globalized way. Fundamental causes of migration problem should be pointed out, analyzed and dealt with through a democratic discussion and inclusive way without possibility of slander and de-traction. EU is trying to deal with the migration problem, however it's complicated institutional framework, slow decision-making process and extreme political correctness discourse are not up to date nor capable enough to deal with such complicated and delicate problem. Many conventions and treaties, such as 1997 Treaty of Amsterdam, Dublin System (regulation), Common European Asylum System (CEAS) etc., not only are inefficient and insufficient, but are not fair and creating more friction between EU members. Long-term sustainable migration should be based on the mutual regard, therefore indigenous population of highly developed countries should have the right of deciding of migration limits and model in each country. EU with all its internal drifts cannot be an end point for millions of African and Asian economic/illegal migrants, for reasons of deteriorating economic and social circumstances in high income countries can lead to radicalism/extremism among indigenous population but also uncontrolled migration will not solve the problem at the source. Most countries of departure have regressive social model, many of them function on a tribal principle and by migrating to developed EU countries, a dysfunctional social model of underdeveloped countries is spreading thorough EU making drifts among migrants and indigenous people. Globalization together with overpopulation resulted in an abuse of the "Refugee Institute" and modern European criminal and incarceration system cannot be effective among migrants with behindhand social habits. In according to this, EU cannot be a sanctuary for millions of people entering without restrictions when some research is suggesting [14] that countries such as India, Turkey and Iran have large portions of population opposing any migration and with the backup of political establishments.

Migration in Russian Federation: comparative analysis

Since the dissolution of the Soviet Union, Russia had two waves of migration patterns. First wave started in 1991 and reached the peak in 1997, it was comprised of Russian ethnic migrants moving back to their historic motherland. Second wave started in the middle of 1990's and is comprised of migrants from Central Asian region which moved to Russia in capacity of labor migrants for economic reasons [10]. By tightening legislation, due to security concerns, after few deadly terrorist attacks at the beginning of 2000's a number of illegal migrants increased inside Russia. Alongside economic and social difficulties within Russian Federation in 1990's and 2000's, migration policy came back to its track in a successive manner. Russia is able to control its huge border and prevent illegal border crossings with better success than the EU, moreover, after the wave of few deadly terrorist attacks in the 1990's

and 2000's, state security services manage to protect its citizens and carry out law and order with better results than some of the EU counterparts. In the 1990's, the focus was placed on human rights. That was a period of humanitarian migration. In the mid 2000's, economic pragmatism was put to the core, Russian labour market was essentially opened up for migrants from the CIS countries with a visa-free entry regime. Today, national security (*raison d'état*) considerations are the priority [12]. Social cohesion inside a multicultural Russian Federation is based on respect for the law, respectful multiculturalism towards the indigenous population) and multi-religiousness, hence respect for the main cultural outreach of nations and confessions of Russian Federation. Minority rights are guaranteed and secured by the state in a way not violating majority of population. Contrary to the EU viewpoints, strategic approach and the geopolitical situation of the country, the interest of the country and the interest of the (indigenous) people should be absolutely analyzed and included. The interest of the state and its strategic approach should at the same time be balanced against the international obligations of a country (Vagner, 2018). Despite some surveys such as from Levada Center showing xenophobic attitudes in Russian society. Over the past year aversion to migrants has increased significantly. 2/3 of the population believe that the state should reduce the migration flow [7]. This sentiment is not far from the general view spread among indigenous population in many EU countries. Alongside its counter terrorist measures, Russia is investing in development of human capital and long-term strategies such as development of the Russia's Migration Strategy through 2035 [8] and endorsing programs for development of "Minority and Indigenous Rights" working together on projects with the Council of Europe through the Framework Convention of National Minorities (FCNM) [15]. Moreover, over the past decade Russia has increased its contribution to the development of low-income countries in its surroundings and putting a focus on supporting education and healthcare which could produce much bigger effect compared with other support instruments. Reflecting to analyzed data, Russian firmer approach to migration, peculiarly cracking down unlawful, illegal migration across its borders seems to bear much more utility than the political implementation of EU agendas and regulations which are missing steadfastness in implementation and setting the priorities in a new 21st century geopolitical paradigm. Generous welfare systems in some high-income countries of the EU which are including illegal migrants in their dispensation at the tax payers cost of host countries are not good incentive to stop the migration problem at its roots.

Conclusion

Any migration policy may incorporate three, sometimes contradictory objectives: economic pragmatism, national security and human rights [8]. Uncontrolled migration alongside its cultural friction will be one of the main political, sociological and security issues of the 21st century. Huntington's "clash of civilization" theory (1996) predicts that within a given state, political divisions will appear along cultural lines... [14]. Immigration of hundreds of thousands culturally diverse, il-

legal immigrants into EU cannot contribute to European cohesion, economic and social development. Illegal migration deteriorated security, social and economic situation inside the EU already to the point that serious cracks can be seen in the European integration process. EU as a global economic power has the main obligation to deal with its young generation which is facing dangers of becoming “lost generation” due to globalization and all its negative cycles. Then, it can originate projects to help developing countries in building positive social processes and developing democratic societies. In this process EU shall not be alone. Migration is a global problem and it should be addressed in a global manner. While addressing this extremely difficult problem, EU should focus in protecting its own borders and guarantee security to its own citizens. Good security situation inside Russian Federation, ability to secure everyday life, protect the border, implement the law and protect its own citizens can be a good example, and certainly some of those Russian security elements. Most of these elements are included in EU security agendas but they are not implemented as such. Lack of implementation lies in the extreme liberal political discourse in the EU which was ought to be a cohesive factor among diverse EU states. In shortfall of European unity, some countries even conduct restrictive measures towards its own citizens in absence of true free dialog among scientific community, policy makers and all branches of government, when facing the largest refugee/migration crisis since the World War II. Without clear goals and with promoting “universal” human values at the expense of indigenous population in 21st century volatile world can only result with more drifts alongside EU lines, deteriorating of economic, social and security circumstances and rise of radical and extremist ideologies. In comparison, Russian Federation shifted its migration policy by cracking illegal migration, focusing on national security and using policy methods and “soft power” lever to achieve a sustainable level of migration, which will benefit indigenous population and finally migrants themselves.

REFERENCES

- [1] Amnesty International. Croatia: EU complicit in violence and abuse by police against refugees and migrants. 2019, March 12. URL: <https://www.amnesty.eu/news/croatia-eu-complicit-in-violence-and-abuse-by-police-against-refugees-and-migrants/> (accessed: 06.04.2019).
- [2] *Collier P.* Exodus: How Migration is Changing our World. Oxford University Press, 2015.
- [3] *Conti N., Di Mauro D., Memoli V.* Citizens, immigration and the EU as a shield. European Union Politics. 2019. DOI: 10.1177/1465116519834648.
- [4] *Fuller G.W., Johnston A., Regan A.* Housing prices and wealth inequality in Western Europe // West European Politics. 2019, February 18. URL: <https://www.tandfonline.com/loi/fwep20> (accessed: 08.04.2019). DOI:10.1080/01402382.2018.1561054.
- [5] *Gryshova I., Kofman B., Petrenko O.* Migration cultures and their outcomes for national security // Journal of Security and Sustainability Issues. 2019, January. Vol. 8 No. 3. [http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(18\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(18)) (accessed: 06.04.2019).
- [6] *Heilman B., Ndumbaro L.* Corruption, Politics and Societal Values in Tanzania: An Evaluation of the Mkapa Administration’s Anti-Corruption Efforts // African e-journal. 2002.

- No. 7(1). URL: <http://pdfproc.lib.msu.edu/?file=/DMC/African%20Journals/pdfs/political%20science/volume7n1/ajps007001002.pdf> (accessed: 06.04.2019).
- [7] *Ivakhnyuk I.* Discrepancy Between Enforcement and Policy: Reforms Needed with Russian Labor Migration? Russian International Affairs Council. 2019. URL: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/interview/discrepancy-between-enforcement-and-policy-reforms-needed-with-russian-labor-migration/?sphrase_id=28163419 (accessed: 06.04.2019).
- [8] *Ivakhnyuk I., Timofeev I.N., Alekseenkova S.* Proposals for Russia's Migration Strategy Through 2035. Center for Strategic Research. Moscow. 2017. URL: <https://www.global-migrationpolicy.org/articles/governance/Proposals%20Russia%20Migration%20Strategy%202035%20I%20Ivakhnyuk%20CSR%202017.pdf> (accessed: 06.04.2019).
- [9] *Kasperek B.* Migration Politics and Policies in the European Union. Rosa Luxembourg Stiftung, Office in Greece; Athens, Greece. 2016
- [10] *Kim T.* Changes of Russia's Migration Policies and Human Rights of Labor Migrants. Thesis presented to the Higher Degree Committee of Ritsumeikan Asia Pacific University. 2016. Ritsumeikan University, Kyoto, Japan, 2016
- [11] Macquarie Encyclopedic Dictionary. Sydney, Australia: Australia's Heritage Publishing Pty Ltd, 2011.
- [12] Malakhov V., Ivakhnyuk I., Bonzon T., Vagner V., Hayes B., Owen D. A Pragmatic View on Migration. Russian International Affairs Council. 2018. URL: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/interview/a-pragmatic-view-on-migration/?sphrase_id=28163419 (accessed: 06.04.2019).
- [13] *Mbaku J.M.* Corruption in Africa: Causes, Consequences and Cleanups. London: Lexington Books, 2010. URL: https://books.google.com.au/books?id=6Ml2vriZBIUC&printsec=frontcover&hl=hr&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true (accessed: 08.04.2019).
- [14] *Miller J., Rensmann L.* Xenophobia and Anti-Immigrant Politics. 2010. Online publication date: 2018. DOI: 10.1093/acrefore/9780190846626.013.368.
- [15] Minority Rights Group. Russian Federation: Minority and Indigenous Rights Program 2013-2015. URL: <https://minorityrights.org/programmes-evaluations/russian-federation-minority-indigenous-rights/> (accessed: 06.04.2019).
- [16] *Menjívar C., Perreira K.M.* Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2019. Vol. 45. No. 2. Pp. 197–217. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1404255.
- [17] OECD (2019). Poverty gap (indicator). URL: <https://data.oecd.org/inequality/poverty-gap.htm#indicator-chart> (accessed: 08.04.2019). DOI: 10.1787/349eb41b-en.
- [18] Pattanaik S.S. India-Pakistan Relations: What Lies Ahead? Institute for Defence Studies and Analysis (IDSA) // *Revista UNISCI Journal*. 2019. No. 49.
- [19] *Stray J.* Drawing Conclusions from Data. 2013. P. 2. URL: <https://source.opennews.org/articles/statistically-sound-data-journalism/> (accessed: 08.04.2019).
- [20] The University of Sheffield. Western Bank, Sheffield. New report finds Europe-wide shift towards weaker job security and employment support. 2016. URL: <https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/speri-europe-weaker-job-security-1.556334> (accessed: 08.04.2019).

Information about the author:

Beck Marko – PhD student of department of comparative politics, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0002-9441-2617. (e-mail: beck.marko@gmail.com)

Миграция 21-го века: возможность, бедствие или орудие войны? Критический анализ дискурса

Марко Бек

Российский университет дружбы народов

Миграционные потоки с Глобального Юга являются одной из наиболее актуальных социально-политических проблем, влияющих на геополитику 21-го века, имеющую глубокую связь с социальным, культурным и политическим развитием современного мира. Проблемы в результате массовой миграции возникли во много из-за отсутствия их прогнозирования и своевременного решения, вот почему сегодня значительные политические и научные усилия прилагаются для регулирования и определения модели устойчивой миграции, которая будет включать все политические, социокультурные и экономические параметры. Основная цель исследования заключается в сравнительном рассмотрении проблем миграции в ЕС и Российской Федерации с акцентом на нелегальную миграцию. Основные вопросы заключаются в том, вызывает ли либеральная политика ЕС в отношении миграции рост радикализма среди коренного населения (коренного населения ЕС), особенно в случаях ущемления европейских/христианских ценностей, а также в случае снижения уровня жизни в ЕС. В этой статье определяются ключевые факторы и анализируются возможные политические последствия миграции, в частности нелегальной миграции в Европейский Союз, с учетом последствий Европейского миграционного кризиса 2015 года. В данной статье анализ основывается на положениях школы политического реализма в международной политике, использовании эмпирического подхода и сравнительных методов политической науки.

Ключевые слова: миграция, безопасность, глобализация, либеральная политика, Европейский Союз, Российская Федерация, права человека

Информация об авторе:

Бек Марко – аспирант кафедры сравнительной политологии, Российский университет дружбы народов. ORCID iD: 0000-0002-9441-2617. (e-mail: beck.marko@gmail.com)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-106-120

Research article

Ethno-religious hate speeches and political violence in Nigeria's fourth republic

Ugo Chuks Okolie

*Chartered Institute of Personnel Management of Nigeria, Ikeja, Nigeria;
Edo State Study Centre, Benin City, Nigeria*

Eseohé Glory Okoedion

University of Nigeria, Nsukka, Nigeria

Ethno-religious hate speech is the precursor to political violence in Nigeria's fourth republic. While it is true that one of the greatest benefits of democratic societies is freedom of speech, still no one should be allowed under the disguise of exercising the right to free speech to offend, humiliate and demean another human being. In Nigeria, hate speech has been elevated to the status of political campaign strategy and it accounts for the escalation of political violence in Nigeria's fourth republic. Therefore, this study explored the impact of ethno-religious hate speech on political violence in Nigeria's fourth republic. A descriptive method was adopted and data was collected via a survey of 600 electorates in South-South zone of Nigeria. The study found that there is a positive and significant relationship between Ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic. This paper recommends among others that political campaign in Nigeria should focus on the implementation of the critical national issues such as economic, political, social, cultural, educational, and healthcare services rather than attack on political opponents or mobilization of ethnic, religious, and regional sentiments.

Keywords: hate speech, political violence, political campaign, ethno-religious groups, Nigeria

Introduction

Ethno-religious hate speech in Nigeria's fourth republic has been characterized by violent outbursts by public officials, academia, and is demonstrated in several exchanges on the streets, online forums, and in sectarian print media in different parts of the country. Nigeria is a very diverse country in terms of ethnic

© Okolie U.C., Okoedion E.G., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

orientations, cultural practices, religious beliefs, and linguistics. These differences have been a source of tension beginning from the colonial era under British rule (Joel, 2013). However, its current manifestations are rapidly dividing the country into pockets of religious and ethnic cleavages. One of the main caveats of modern democratic societies everywhere in the world is the right to free speech. This means that people are inherently entitled to expressing their opinions regarding all aspects of life. However, as the waves of hateful, demeaning, and dehumanizing messages against particular individuals, or groups of individuals on the grounds of their political affiliation, religious conviction, ethnicity, sexual orientation, disability, etc., intensity and expand in proportion to the human race, it becomes highly debatable whether hate speech should be considered simply as freedom of speech.

In Nigeria particularly, the effects of political activities which show hate speech have become more vivid in the successive democratic dispensation than the previous years. The deeds of politicians have amplified the situation negatively and keeping the citizens more divided now than ever before signals a great source of anxiety to Nigerians at home and in the Diaspora. Political leader in Nigeria use hate speech to divide and rule the people already divided along ethnic and religious lines and this incites co-existing ethnic and religious groups, thereby generating all forms of violence especially political related ones. Though, the challenges of hate speech cut across all countries. For instance, the 2016 presidential election in the United States was a fertile ground for hate speech and up till this day, long after the election was won and lost, the American society remains divided on account of the unparalleled hate speech that attended the election. Specifically in Nigeria, hate speech is thick in the air [27; 31].

Political violence has been part of human history, present in the history of all humanity for ages. It is an endemic feature of most of the developing world political systems. Particularly in developing countries, like Nigeria, where politics has become an essential feature of the people means of achieving economic wealth [28; 4]. It was Nigeria's pride that she achieved her independence with minimum disturbance, but is rather unfortunate that after independence, Nigeria has been gravitating in a spiral of political violence. The continued eruptions of political violence have implications for national peace and security, and thereby threaten the dissolution of the country Nigeria (Onwubike, 2013). Therefore, political violence negates peaceful co-existence, law and order. In addition to security concerns, political violence militates against the consolidation of democracy and social co-existence. This in turn impact on the social and economic well-being of the nation and creates imbalances in social relations [13;7].

Ethno-religious hate speech and political violence are rising and the country is daily challenged by these forces. Ethno-religious hate speeches define the people's daily lives. Yoruba, Igbo, Huasa, Kanuri, Ijaw, Efik, Ibibio and the over 250 ethnic nationalities that make up the entity called Nigeria all have hate tags for one another. In spite of this, there has been no official response or policy to ban hate speech in Nigeria, although there are laws against slander and perjury (Joel, 2013). Although extant literature agrees that political violence are caused by many fac-

tors which include lack of internal democratic structures and processes within the individual political parties-leading to imposition of candidates on party members; weak democratic institutions and culture; the prevailing political mind-set of do-or die and winner takes-all; the lack of prompt judicial response to cases of electoral offence; and the general socio economic downturn that has rather remained unaddressed over the years, they have not satisfactorily examined the impact of ethno-religious hate speech on political violence in Nigeria's fourth republic. This study therefore, seeks to examine the relationship between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic and provide requisite recommendations and conclusion in the light of empirical and theoretical findings.

Statement of Problem

Historically, Nigeria has organized five general elections and many state or local government elections between 1999 and 2015. A review of these elections revealed that Nigeria has witnessed both election and political violence. Political class continues to arm the youths, employ and deploy them to commit heinous crimes, shed blood at every critical point in our political life especially during election era; water the streets with blood of the youths themselves, innocent by-stands passersby. The politicians themselves are assassinated in broad day and in cold blood; and wantonly destroyed in the Manichean quest for political power. The society and the political system are caught in a spider web or maelstrom of violence and death. Political violence in Nigeria manifest in acrimony, assault, assignation, intimidation, harassment, maiming and killing. Consequently, these affect the existing social relationship in the society. Politicians in Nigeria usually deviate from presenting their manifestoes to the people to delivering hate speeches against their opponent-personality, political parties, ethnic backgrounds and religious. These hate speeches have been pointed out as one of the major causes of political violence in the country. The role of hate speech in political violence has been established in Arica. Most notable examples are the 2007 post electoral violence in Kenya, and the 2003, 2007 and 2011 post electoral violence in Nigeria [25; 10]. Therefore, the seed of ethno-religious hate speech/campaign has matured in Africa but the phenomenon is largely understudied and underreported. Although these independents but related studies were apt and scientific, none of them examined the effect of ethno-religious hate speech on political violence in Nigeria from 2003–2018. Therefore, this study seeks to fill this gap as it takes a critical look at the relationship between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic.

Objectives of the Study

This study specifically identified the following objectives:

- 1) to examined the nature of ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic;
- 2) to examined the relationship between ethno-religious speech and political violence in Nigeria's fourth republic.

Research Hypothesis

The null hypothesis was formulated for testing:

Ho: there is no significant relationship between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic.

Literature Review

Ethno-Religious Hate Speech. The idea of 'hate speech' in Nigeria is still new and is yet to acquire wide spread acceptance or recognition. It is usually subsumed under discourse on ethno-centrism and religious intolerance. For a nation with widespread ethnic and religious intolerance; it is very easy for hate speech to go unreported, unrestrained, and unchallenged. Ethno-religious hate speech refers to ethnic slur towards members of an out-group (Mossoro 1991). Also, Leader, Mullen and Rice [18] view ethno-religious hate speech as hostility and hatred towards members of an out-group. It is this sense of differentiated identity between ethnic groups that lie at the core of this form of hate speech in Nigeria. This hostility is expressed in name-calling of a virulent and base nature. It is common to hear Hausa's being referred to as 'Malo', a derogative term that can be loosely translated as 'mentally unstable'. Intense hostility is reflected in the interlocation of name-calling (Joel, 2013). Therefore, ethnic labels promote hostility and rejective behaviours, which becomes fodder for ethnic rivalry and violence.

Hate speech is any speech that attacks a person or group on the basis of attributes such as gender, ethnic, origin, religion, race, disability, or sexual orientation [11]. In the view of Bagdikian [5], hate speech is a communication that employs intolerant appellations to insult and denounce others either on the basis of their race, religion, ethnicity, gender, or other forms of group membership. Hate speech is considered as any speech, gesture, conduct, writing or display, which could incite people to violence or prejudicial action. Evidently, hate speech is bound to appear whenever someone feels the urge to demean and demonize those holding opposing views, as well as when one wishes to persuade or rather manipulate other people into accepting and endorsing a particular ideology in order to achieve certain political and social goals [23].

The nature and characteristics of ethno-religious hate speech in Nigeria makes the use of legal regulations unsuitable. Moreover, due to the endemic nature of the act both in offline spaces and online forums such as Twitter, Facebook, YouTube, Instagram, etc., a regulation restricting internet access or proscribing hate speech online will be difficult to implement in a politically fractured nation as Nigeria. Indeed, phenomenon of hate speech has taken an extensive dimension in Africa due to poor regulations. In Nigeria, it has become an important aspect of electioneering campaign today that numerous election related conflict are credited to hate speech. Observably, hate speech has eaten deep into the bone marrows of Nigerians and it has continued unabated [10]. The hatred between the ethnic groups that make up Nigeria has intensified as the use of hate speech continues unregulated. This hatred

manifests mostly between the dominant ethnic groups (Igbos, Yorubas & Hausas). Hence, there is an urgent need for broad-based co-operation between government agencies, media houses, and civil society to challenge ethno-religious hate speech in Nigeria.

Consequently, ethno-religious hate speech exemplified rhetorical strategies which drive some people to a level of hostility in which they openly wish physical harm on others or political leaders, contravening vital norms that enable democratic government to function [8]. Consequences of ethno-religious hate speech in Nigeria are widely obvious, from diatribes on social media to ethnic violence in the Jos, Plateau State and other regions in Northern Nigeria. Rasaq et al. [27] posit that hate speech lead to lower personal self-esteem and a diminished sense of security. Leets [19] concludes that hate speech violates the individual's dignity, resulting in humiliation, distress and psychological or emotional pain. Similarly, Judge [16] and Nel (2018) affirm that hate speech can provoke pain, distress fear, embarrassment and isolation to individuals. While hate speech towards group of people can bring inequalities, problems and isolation, it creates the feeling of fear and discourages them from participating in the community and expressing their opinions [17]. Adding to the argument, Bell [6] holds that hate speech is worse than discriminatory speech. It use traditional epithets or symbols of derision to vilify on the basis of group membership expresses contempt for its targets and seems more likely to cause emotional distress and to provoke visceral, rather than articulate response. Therefore, ethno-religious hate speech incite hatred, terrorism, and genocide.

As regards motivation of ethno-religious hate speech, Alakali, Faga and Mbursa [2] pointed out several factors such as lack of tolerance, political clashes, discrimination, enmity, and the openness of social media as motivating hate speech online. It is clear that there are many old underlying issues that exploded in the post-election violence in Nigeria that long been neglected by the political leaders; which confuses calm for peace, inactivity for stability. Some of these issues include long held ethnic tensions that have roots in political, economic and social dialectics; impurity for massive human rights violations; corruption; and security forces that are corrupt, oppressive and used for partisan political purposes rather than for maintaining security and combating crime.

Political Violence. Political violence is a determinant of armed conflict, complex interplay of ideology, quest for power by competing groups, specific in the country and international conditions. It is – an extreme or repressive measure that has threatened the rule of law, personal freedoms and human rights. The economic determinants of violence, in turn, are often related to poverty, inequality, and social exclusion [4]. According to Wolff (2006:3), violence is defines as ‘the illegitimate and unauthorized use of force to effect decisions against the will or desires of the other people in the society’. In the view of Uzunmwangho and Epelle (2011), violence denotes employment of illegal methods or physical coercion for personal or group ends. Violence is also view as the means through which thugs achieve their aims. Therefore, violence is ascribed to outlaws and thugs who unleash terror on the law-abiding citizens and cause social and political instability in the society.

According to Gurr [12], political violence refers to all collective attacks within a political community against the political regime, its actors including competing political groups as well as incumbents or its policies. Alemika (2011) posits that violence, particularly political violence, represents a disturbance movement to the political equilibrium and peaceful coexistence of the system. The Nigerian political scene is bedeviled by violence. This can be attributed to the culture of political activity during the pre-independence period and the early stage of political independence in 1996. Therefore, political violence as a means to propagate and maintain the status quo in Nigeria is historical and structural in nature. It has been with us since the early independence years and was deployed by the existing political parties then. In addition, the 2011 general election marked another ugly milestone of political violence in the political history and culture in Nigeria. Comparatively, it is rather difficult to determine which of the most violence afflicted general elections were since the return to civil rule in mid-1999. The 1999 general election was violent prone; so also was the 2013, 2007, and 2011 general election. The number of deaths recorded increases after each general election since 1999 [7]. The continually deteriorating economic conditions continue to throw up new dynamics and nuances which alter the pattern of political violence in Nigeria. For instance, bombing was non-existent in 1999, 2003 and 2007 general elections. Thus, the specificity of terrorism is new phenomenon of political violence in Nigeria.

Scholars such as Joel (2013); Ezeibe [10]; Fasakin et al. [11]; Resaq et al. (2017) have argued that the immediate causes of political violence in Nigeria in both the current as well as past political dispensation include hate speech and foul language, lack of internal democratic structures and processes within the individual political parties, youth's unemployment, prevailing political mind-set of do or die and winner takes-all, misinterpretation of religious tenets, weak democratic institutions and culture, lack of prompt judicial response to cases of electoral offences, imposition of candidates on party members, the weakness and alleged partisanship of the law enforcement agencies during election times, ethnic and religious intolerance, the general socio-economic downturn that has rather remained unaddressed over the years, bad governance, and fanaticism/bigotry. All these have posed a number of threats to the legitimacy of the national government and its ability to offer leadership appropriate to the demand of nation-building.

Ethno-Religious Hate Speech and Political Violence in Nigeria's Fourth Republic. Nigeria is one of the nations in the world whose political landscape has been inundated, suffused with and deeply enmeshed in spectrum of recurring complex conflicts ranging from resource, communal, to ethno-religious and political conflicts. In Nigeria, political and ethno-religious conflagrations has become highly disruptive to social life, thereby causing divisions in families and communities as well as causing antagonisms among and within social groups. Nigerians have witnessed several cases of political violence in the form of assassinations, bomb-blasts, intimidation, murders, and destruction of properties in time past and now on the increase. The political activities in Nigeria since the inception of the Fourth Republic in 1999 till the present-day, have witnessed tremendous degrees of power

struggle and political violence whereby the number of politically motivated murders is said to be equal to the number of people killed during the Nigerian Civil War in 1967 to 1970 [4;11].

Nigeria's history, its diversity and political landscape makes it susceptible to ethnic and religious intolerance, which feeds into hate speech. An interesting fact about hate speech in Nigeria is the absence of a set of aggressor and victims. In different frontiers, these roles shift depending on the part of the country an individual hail from and reside in. While the Northern manifestations of intolerance and hate speech are often accompanied by violent acts, in the south, it is more subtle. Here, hate speech are often manifested more in stereotyping and abusive denotation of mannerisms of other ethnic groups, particularly Northerners. While it can be argued that there exist stereotypes about every ethnic group, the vitriol and violence that pervades its manifestations between Northern and southern Nigeria is unequalled. Also, ethnic intolerance plays out in relationships between Northern Muslims and Muslims in Southern Nigeria. For instance, in Lagos, Akure, Ibadan, Ijebu-ode etc., Muslims are quite liberal and it is not uncommon to find coupled practicing different religious. Almost every family has members practicing either of the two religious. This has been widely criticized by the Northern Muslims who are not as liberal not as Southern. It has been reported that Southern Muslims are not real Muslims [20]. Moreover, ethno-religious intolerance and hate speech is so pervasive in Nigeria that is sometimes difficult to identify or classify, especially when it is delivered as a form of comedy routine, in book publications, and social media (Joel, 2013).

Political violence geared towards winning political competition or power through violence, subverting the ends of the electoral and democratic process is very pervasive in Nigeria. Mrabure [21] noted that politically motivated hate speech is generally an antecedent to election related provocation and violence in Nigeria. Essentially, such speeches rob others of their dignity. In spite of the Nigeria Electoral Act 2010 which spells out detailed provisions specifically barring politically inspired hateful speech, still cases of offensive images of major aspirants, in an effort to create a strong picture of a bad person flourish and have been described by Nigerians as 'one step too far' [27]. The 2015 general elections in Nigeria, like other elections, have come and gone but the different events and issues surrounding the elections cannot be ignored by analysts, observers and scholars. The campaign period of the elections saw many hate speeches being used by politicians in the country. Most of these derogatory speeches and advertorials were used by the members of the two leading political parties in the country the People Democratic Party (PDP) and All People's Congress (APC). Ethno-religious hate speech and political violence have severally drawn the country to the precipice of disaster. It has engendered huge human carnage, internal displacements and refugee crises, loss of investments, strained inter-communal or inter-ethnic relations, threatened internal security and public order. There is the high level of inter-ethnic and inter-religious vendetta in the country, to the point that it seems that Nigeria is now exhibiting the symptom of a collapsing state, whose members are perpetually at war with one another [14].

There are several cases of ethno-religious hate speech in Nigeria. A classic case will be that of General Muhammadu Buhari, a former presidential candidate of Congress for Progressive Change who threatened president Goodluck Jonathan to avoid using his power of incumbency to rig the 2015 presidential election or something will happen (apparently, a repeat of 2011 post –election violence). Again, the utterance of Shema Ibrahim of Kastina State (An APC Chieftain) which referred members of the opposition political party (PDP, Labor Party and others) as cockroaches was one of the deadliest hate speeches in Nigeria. He encouraged members of his party to crush (kill) members of the opposition if they enter their territory. Observably, the multiplicities of hate speeches were credited to the former first lady, Patience Jonathan are behind the electoral violence in Rivers State. Put specifically, the hate speeches made it impossible for the APC to campaign in Okrika. Some of the these attacks include the bombing of the APC secretariat in Okrika on January 11th , 2015; and the disruption of APC rally in Okrika with explosions and sporadic gunfire on 17th February, 2015. Ezeibe [10] observed that 100 percent of hate speeches credited to Northerners were aimed principally at restoring the position of the president of Nigeria to the North while 56.25 percent of hate speeches credited to southerners aimed at retaining the position in the south. Irrespective of the aim of hate speech, Adibe [1] correctly noted that it is a catalyst for political violence and other sectarian Killings in Nigeria. These hamper’s social activities and limits bilateral and diplomatic relationship among Nigerians.

Theoretical Framework

The theoretical bedrock of this study is the social Identity Theory. The social Identity theory by Tajfel and Turner [30] was developed to explain the psychological basis of inter-group discrimination. It proposes that membership of social groups forms an important part of an individual’s identity. They argued that people tend to classify themselves and others into various social categories; this takes the form of ethnicity, religious, affiliation, gender, and age cohort. Turner [30] observed that different social contexts may trigger an individual to think, feel and act on the basis of his personal, family or national level of self. An individual had a number of social identities and any attempt to destroy them could result in social conflict and anti-government activities. Accordingly, members of a group create a sense of in-group feeling. For that reason, they will support their own group at the outlay of other groups.

The rationality or centrality of social identity theory as an underpinning presupposes the desire of groups or persons to compete with other groups or persons for space and the acquisition of available scarce resources (if only the so-called resources are scarce at all). Nnoli [24] agree that individual values, culture, norms and the entire psychological gamut differ. In the light of this, several interests are brought to play out. The differences in value system therefore constitutes a major force in the determination of power play, resource control and ultimately the determination of which group or persons gets what, when and how. The antithesis arising from this level of agitation breeds emerging contradictions and the plausible

ways of making it thrive is to garnish the same with ethnic coloration (Oyaode, 1994). Ethnicity therefore is used as a tool for the determination of power shifts, public official responsibility, agitations and counter agitations, blackmail, executive propaganda, terrorism, religious uprising, resource allocation, award of contracts, appointment of persons into political offices (whether one is qualified for the job or not). These, among others, are variables that have shaped the direction and locus of the Nigerian politics to date. Ethnicity is nonetheless modeled along the lines of elite competition, and hence, a veritable factor that engenders ethno-religious hate speech and political violence. This scenario is a creation of the elites, who draw upon, distort and sometimes fabricate materials from cultures of the group they wish to represent in order to protect their well-being or existence in order to gain political and economic advantage for their groups as well as for themselves [9]. Thus, Apam [3] argued that the process invariably involves competition and conflict for power, economic benefit and social status between the political elite, class and leadership group within and among different ethnic categories.

In the final analysis, the relevance of the social identity theory is based on its ability to justify how elite greed, abuse of political power, alienation, marginalization and exclusion has engendered ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic.

Methodology

This study examined the relationship between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic. A descriptive survey design was adopted and data was collected via a survey of 600 electorates in south-south zone of Nigeria comprises of Traditional Leaders, Christian, Muslims, Youths and members of Civil Society groups. Data collected were analyzed using Pearson product Moment correlation and Regression Analysis.

Reliability and Validity of the Instrument

The questionnaire was validated by experts in political science. A pilot study to determine the level of reliability was carried out on 50 electorates in Delta and Edo state who were part of the study within a time interval of two weeks. Cronbach Alpha method was used to establish the internal consistency of the instrument as shown in the table below.

Table 1

Reliability Statistics of Variable

Scale	No. of Items	Cronbach's Alpha
Ethno-religious hate speech	15	0.813
Political violence	18	0.798

The results yielded a coefficient of 0.813 and 0.798, which satisfied the general recommended level of 0.70 for the research indicators (cronbach, 1951). Hence, researchers satisfied both reliability and validity of the scale.

Results and Discussion

This study examined the relationship between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria’s fourth republic. To achieve this, six hundred (600) questionnaires were administered across the south-south geopolitical zone. Out of the 600 questionnaires distributed, 472 questionnaires representing 78.7 % were retrieved as shows in the table below.

Table 2

Distribution of Questionnaire and Response Rate

S/N	South-South State	Questionnaires Distributed	Questionnaires Retrieved	Percentage %
1	Akwa Ibom	100	63	10.5
2	Bayelsa	100	86	14.3
3	Cross Rivers	100	79	13.2
4	Delta	100	88	14.7
5	Rivers	100	77	12.8
6	Edo	100	79	13.2
	Total	600	472	78.7

Source: Researchers’ fieldwork (2018).

Table 3

Electorates Responses on Whether Ethno-Religious Hate Speech is the Precursor of Political Violence in Nigeria’s Fourth Republic

Category	Percentage (%)
Strongly agreed	63.7
Agreed	32.4
Neither agreed or Disagreed	3.9

Source: field survey (2018).

Table 3 shows that ethno-religious hate speech is the precursor to political violence in Nigeria’s fourth republic. Out of the total respondents, it was observed that 63.7 % strongly agreed and 32.4 % agreed while only 3.9 % of the respondents neither agreed nor disagreed.

Table 4

Correlation Matrix

Variables		Ethno-Religious Hate speech	Political violence
Ethno-Religious Hate speech	Pearson Correlation	1	0.877**
Political Violence	Sig.(2-tailed)		.000
	N	472	472
Political Violence	Pearson Correlation	0.877**	1
Ethno-Religious Hate Speech	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	472	472

**Correlation is significant at 0.01 levels (2-tailed).

Source: Field Survey (2018).

Table 4 shows the correlation between ethno-religious hate speech and political violence in Nigeria's fourth republic. There exists a significant positive high correlation between ethno-religious hate speech and political violence ($r = .877$, $n = 472$, $p < 0.01$). This implies that ethno-religious hate speech has a strong and positive relationship with political violence in Nigeria's fourth republic. This is widely supported by the previous findings of Joel (2013); Bello [7]; Fasakin et al. [11]; Rasaan et al. [27].

Simple Regression Analysis

The simple linear regression shows (R^2) value of 0.713 which reveals that ethno-religious hate speech independently accounts for 71.3 % of the variability in political violence in Nigeria's fourth republic. The F. statistics of 138.528 reveals that the model is statistically significant at 0.05 significant level. Therefore, the null hypothesis is rejected. It can thus be concluded that there is a significant effect of ethno-religious hate speech on political violence in Nigeria's fourth republic.

Table 5

Model Summary^b

Model	R	R square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.535 ^a	.713	.539	19.726

a. Dependent variable: political violence.

b. Predictors: (constant), ethno-religious hate speech.

Source: Authors' computation (2018).

Table 6

ANOVA^a

	Model	Sum of Square	DF	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	231–257	1	231.257	138.528	.000 ^b
	Residual	683–312	524			
	Total	914–569	525			

a. Dependent variable: political violence.

b. Predictors: (constant), Ethno-religious hate speech.

Source: Another’s computation.

Policy Recommendations

Based on the empirical and theoretical findings of this study, the following recommendations were made:

1. The culture of impurity that encourages political violence should be shunned by scrupulous enforcement of laws prohibiting political violence and illegal arms trade, possession and use.

2. INEC should rise up to their constitutional responsibility of monitoring activities of political parties so as to enthrone internal democracy in the political parties with strict adherence to their respective constitutions.

3. The civil society organizations should intensify their efforts in the area of civil education so that the citizens can understand the essence of politics, the values of democratic governance and practices, and to eschew ethnic and religious sentiments in political participation.

4. The media organizations and journalists who are morally inclined to ethical journalism should mobilize and conscientize the public through citizenship education to discouraged and confront hate speech and foul Lange online as part of their civic responsibility.

5. Political parties and their agents should shun all forms of electoral and political violence and should embrace peace, order, and discipline as a means of improving democratic institution and deepening democracy.

6. The newspaper organizations should refrain from publishing abusive comments that denigrate individuals or groups on account of race, ethnicity, disability, religion or gender.

7. The politician should conduct their campaign on the basis of political issues such as economic, political, socio-cultural, educational, and healthcare services rather than attack on political opponents or mobilization of ethnic, religious, and regional sentiments. Also there is need to stop overzealous ambition, lost for power, selfishness, voluptuousness, pride, anger, and revenge in Nigeria politics.

8. The winner takes it all syndrome that is the zero sum game is not ideal in our democratic project because it is willful, violent breeding, parochial, discriminatory, elite based, and unethical.

9. The Nigeria government should be more proactive in ensuring that the anti-corruption agencies are more effective and efficient and not mere appendage of the presidency for witch-hunting perceived political opponents.

10. The National Orientation Agency should be made more active in political times, civic and voters' education more important. This as a matter of fact will change Nigerians pessimistic attitude towards politics and governance.

Conclusion

In summary, it is clear from the above exposition that ethno-religious hate speech is the precursor to political violence. Nigeria's history, its diversity and political lands cape makes it susceptible to ethnic and religious intolerance, which feeds into hate speech. Hate speech directed at gaining political power lead to political violence in Nigeria's fourth republic. The political violence manifest in assault, assassination, acrimony, intimidation, harassment, maiming and killing and consequently these affect the existing social relationship in the society. Therefore, it is the position of this study that creative strategies to confront ethno-religious hate speech will require the cooperation of government, medial and civil society organizations. Also, the National Orientation Agency, which is the foremost agency of government for enlightenment, orientation, political education and mobilization should challenge and re-orient the citizenry on the dangers of ethno-religious hate speech for the survival of the Nigerian nation. This study further conclude that the civil society organizations should be more vigilant and proactive in challenging the obnoxious policies of government to avoid undermining the human right and civil liberties on which democracy stands.

REFERENCES

- [1] *Adibe J.* Fayose's advert: offensive or hate speech? A Paper Presented at a Round Table on Hate Speech Organize by the Kukah Centre, Abuja. 2015.
- [2] *Alakali T.T., Faga H.P., Mbursa J.* Audience perception of hate speech in Nigeria: implications for morality and Law // *International Scientific Journal*. 2017. No. 1. Pp. 161–178.
- [3] *Apam J.* The role of governance in the management of ethno-religious conflicts in Nigeria // *Nigerian Journal of Political and Administrative Studies*. 2011. No. 2(2). Pp. 1–16.
- [4] *Aver T.T., Nnorom K.C., Targba A.* Political violence and its effects on social development in Nigeria // *International Journal of Humanities and Social Science*. 2013. No. 3(17). Pp. 261–266.
- [5] *Bagdikian B.H.* The media monopoly. Boston: Beacon press, 1997.
- [6] Bell J. Restraining the heart less, racist speech and minority rights // *Indiana Law Journal*. 2009. Vol. 84(3). Pp. 979–983.
- [7] *Bello A.H.* Causes and dynamic of political violence in Nigeria: Islamic views on the solutions // *International Journal of Humanities and Social Science Invention*. 2013. No. 2(3). Pp. 28–34.
- [8] *Chaiken S., Eagly A.H.* Communication modality as a determinant of message persuasiveness and message comprehensibility // *Journal of Personality and Social Psychology*. 1978. Vol. 34. No. 4. Pp. 605–614.

- [9] *Erunke C.E.* Ethnic question and consolidation of Nigeria democratic project: A prognosis. Being a paper presented at a International conference on Democracy and Development in Africa, Organized by the Department of political Science, Nasarawa State University, Keffi. 2011.
- [10] *Ezeibe C.C.* Hate speech and electoral violence in Nigeria. A Paper Submitted to the Department of Political Science, University of Nigeria, Nsukka. 2015.
- [11] *Fasakin A., Oyero O., Ouesomi K., Okone N.* Hate speech and the 2015 general elections in Nigeria // International E-Journal of Advances in Social Sciences. 2017. No. 3(9). Pp. 948–953.
- [12] *Gurr T.* Why men rebel. Princeton: Princeton University press, 1970.
- [13] *Howell R.* Political Snuggery in vogue. Chicago: L and T press Ltd, 2004.
- [14] *Imobighe T.A.* Ethnicity and ethnic conflicts in Nigeria: An overview. Ibadan: Spectrum Books Ltd, 2003.
- [15] *Joelm J.* Ethno-populism and ethno-religious hate speech in Nigeria. 2013. URL: <https://www.researchgate.net/publication/236268158> (accessed: 17.03.2019).
- [16] *Judge M., Nel J.A.* Psychology and hate speech: A critical and restorative encounter // South African Journal of Psychology. 2013. Vol. 48. No. 1. Pp. 15–20.
- [17] *Keane D.* Addressing the aggravated meeting points of race and religion // Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender & Class. 2006. Vol. 6. Pp. 371–388.
- [18] *Leader T., Mullen B., Rice D.* Complexity and violence in ethno-populisms and exclusion of ethnic out-groups: what puts the hate into hate speech // Journal of Personality and Social Psychology. 1996. Vol. 96. No. 1. Pp. 170–182.
- [19] *Leets L.* Experiencing hate speech: perceptions and responses to anti-Semitism and anti-gay speech // Journal of Social Issues. 2002. Vol. 58. No. 2. Pp. 341–361.
- [20] *Maginnis R.* Muslim hate in Nigeria: Nigeria Follows violent path of war-stricken Somalia. 2012. URL: <http://www.truthandgrace.com/musliminigeria.htm> (accessed: 17.03.2019).
- [21] *Massaro T.* Equality and freedom of expression: the hate speech dilemma // William & Mary Law Review. 1991. No. 2(11). Pp. 1–32.
- [22] *Mrabure K.O.* Counteracting hate speech and the right to freedom of expression in selected jurisdictions // Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence. 2016. Vol. 7. Pp. 160–169.
- [23] *Neshkovska S., Trajkova Z.* The essentials of hate speech // International Journal of Education. 2017. Vol. 14. No. 1. Pp. 71–80.
- [24] *Nnoli O.* Ethnic Politics in Nigeria. Eungu: Fourth Dimension publishers, 1978.
- [25] *Orji N., Uzodi N.* Post- election violence in Nigeria: Experiences with the 2011 election. Abuja: policy and Legal Advocacy Centre. 2012.
- [26] *Oyode E.* The military and the national question. Kaduna: Arewa House, 1994.
- [27] *Rasaq A., Udende P., Ibrahim A., Oba L.* Media, politics, and hate speech: A critical discourse analysis // E-Academia Journal. 2017. No. 6(1). Pp. 240–252.
- [28] *Tamuno T.N.* The evolution of the Nigerian states. London: Longman publishers, 1972.
- [29] *Tayfel H., Turner J.C.* Social identity and intergroup relations. Cambridge: Cambridge University press, 1985.
- [30] *Turner J.C.* Towards a cognitive redefinition of the social group. Cambridge University Press, 1982.
- [31] *Ugbechie K.* Hate speech is not free speech in Nigeria today. 2017. URL: <http://www.nigeriatoday.ng/2017/02/hate-speech-is-not-free-speech> (accessed: 17.03.2019).
- [32] *Ugunmwangho S.O., Epelle A.* Challenges and solutions to ethno-religious conflicts in Nigeria: case study of the Jos crises // Journal of Sustainable Development in Africa. 2011. Vol. 13. No. 5. Pp. 109–124.
- [33] *Wikkf S.* Ethnic conflicts: A global perspective. Oxford: Oxford University press, 2006.

Information about the author:

Ugo Chuks Okolie – Chartered Institute of Personnel Management of Nigeria (Ikeja, Nigeria); Edo State Study Centre (Benin City, Nigeria). ORCID iD: 0000-0002-0448-2938. (e-mail: ugookolie3@gmail.com)

Eseohe Glory Okoedion – Department of Foreign Language and Literary Studies, University of Nigeria (Nsukka, Nigeria). ORCID iD: 0000-0002-2639-3477. (e-mail: glory.okoedion@unn.edu.ng)

Научная статья

**Этно-религиозные ненавистнические речи
и политическое насилие
в четвертой республике Нигерии**

Уго Чукс Околе

*Чартерный институт управления персоналом в Нигерии, Икея, Нигерия;
Государственный учебный центр Эдо, Бенин-Сити, Нигерия*

Эсеохе Глори Окоедион

Университет Нигерии, Нсукка, Нигерия

Этно-религиозные ненавистнические высказывания являются предшественником политического насилия в четвертой республике Нигерии. Хотя верно и то, что одним из величайших преимуществ демократических обществ является свобода слова, тем не менее никому не следует позволять по своему усмотрению осуществлять право на свободу слова, уничтожая и унижая другого человека. В Нигерии разжигание ненависти перешло в статус стратегии политической кампании и объясняет эскалацию политического насилия в стране. В данном исследовании изучается влияние этно-религиозных ненавистнических речей на публичное насилие в четвертой республике Нигерии. В работе применяется описательные и социологические методы. Данные были собраны путем опроса 600 избирателей в районе Юг-Юг Нигерии. Исследование показало, что в четвертой республике Нигерии существовала реальная и значимая связь между этно-религиозной ненавистью и политическим насилием. В этом документе среди прочего рекомендуется, чтобы политическая кампания в Нигерии была сосредоточена на реализации важнейших национальных проблем, таких как экономические, политические, социальные, культурные, образовательные и медицинские услуги, а не на атаках политических противников или использовании чувств этнических, религиозных и региональных общин.

Ключевые слова: ненавистническая речь, политическое насилие, политическая кампания, этно-религиозные группы, Нигерия

Информация об авторах:

Уго Чукс Околе – Чартерный институт управления персоналом в Нигерии (Икея, Нигерия); Государственный учебный центр Эдо (Бенин-Сити, Нигерия). ORCID iD: 0000-0002-0448-2938. (e-mail: ugookolie3@gmail.com)

Эсеохе Глори Окоедион – кафедра иностранных языков и литературоведения Университета Нигерии (Нсукка, Нигерия). ORCID iD: 0000-0002-2639-3477. (e-mail: glory.okodion@unn.edu.ng)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-121-132

Research article

State-Actor-Society Relations: The Challenges of Development Practices of Hydropower Project in North Western Ethiopia

Fasika Gedif Belete

Bahir Dar University

This article examines the effects of state-society relations for the development of hydro-power programs in the North Western Ethiopia. The Beles valley is one of the major development corridor recognized in the country of which attempts were made to harness hydropower in the mid 1980s. In this valley, hydropower development program was initiated to enhance sustainable national economy through power production. However, this public investment has been facing challenges shortly after the commencement of the project. Methodologically, the paper is based on qualitative method conducted in cross sectional manner in the Beles upper valley, North Western Ethiopia. Data were collected through interviews, focus group discussions and consultation of secondary documents. The data were analyzed through thematic and content analysis. The major challenge of the hydropower development practice in the Beles valley was associated with state-actor relations. There was security dynamics by the move violence between the state force and insurgent armed group. The situation was further complicated by the society's negative perception to the project attempted to be implemented in the upper stream by government. Related to these, low linkage between the Beles valley rural communities to the nearby administration and regional economy has also impacted the development of Beles hydroelectric projects. The article shows that how the state, actors and society relations affected the development projects attempted in mid 1980s for implementation in the Beles valley.

Keywords: Development, Relations, Challenge, Hydropower, Beles Valley, Ethiopia

Introduction

The notion of development is better summarized as ‘development of any sort is about people concerning their indigenous development opportunity, standard of living, and the use of the available resources within their environment sustainably’ [2. P. 95]. Whenever there are abundant water resources, hydroelectric power was a major driver of development worldwide. Initiated hydroelectric power plants were owned and operated by both private and government bodies. Irrespective of the

© Belete F.G., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

level of development, countries perceived hydropower development in terms of using their own natural resources to meet growing industrial and domestic demands for electricity, energy security and self-sufficiency [12. P. 1].

The role played by hydropower has become increasingly important particularly as a means to reduce poverty and attain sustainable development. Hydropower can be used not only to provide electricity access but can also effectively contribute to regional cooperation and development through increasingly scarce energy resources and it is vital to address sustainable social and economical development. To achieve sustainability, it is crucial therefore to consider application of best practices and lessons learnt through a bottom-line approach [11. P. 501]. As a country with large water resources, Ethiopia has planned its immense water resources to develop substantial energy. The country has launched plans and strategies to guide economic development in sustainable way. These plans aimed at to address the development sectors from which energy sector is a key component of development strategy for sustainable growth to the country [4. P. 308].

It has been identified that hydropower as the backbone of energy development strategy in Ethiopia [9. P. 6]. Ethiopia considered its immense energy potential in the form of hydroelectric power as the most valuable resources and the backbone of the country's future economic and social development [4. P. 308]. As indicated by power planning studies, Ethiopia has a hydropower potential of 45,000 MW. Taking the Blue Nile basin, the energy potential of country is estimated to be 60,000 GWh/year, the highest in the Nile basin countries [11. P. 503]. So, exploiting this resource would bring various social and economic opportunities to the country [4. P. 308]. The development aspects will be delayed unless the country's development is not supported by energy sector. It was because of this the country has developed policies and strategies long before to assume national development supported by hydropower sector.

The attempt of the development of planned water projects in the Blue Nile basin were not implemented due to lack of economic capacity, absence of institutional capacity, hydro politics and recurrent political crisis [1. P. 157]. The development of the Blue Nile system in Ethiopia territory was largely ignored in several reasons these include inaccessibility and poorly mapped of the basin, the worry by the planners that sediments carried by the Blue Nile would silt up reservoirs in the valley and Egyptian interest and limited economic capacity of the country [8. P. 107].

After the third decades of twenty century, Blue Nile River has been perceived as a potential source of livelihood and for the country's future economic development by the government of Ethiopia. Subsequently, master plans and development projects have been drawn since 1930s. The country places much hope and commitment to harness the water resources of the Nile valley and its tributaries in the basin of its territory [1. P. 29]. With this plan, therefore, harnessing the upper catchment areas /sub basins/ as has been drawn by power planning studies would bring meaning full development in the basin. In this connection, the Tana-Beles, the major sub basin of Blue Nile, is the first of the five growth corridors in the country identified and designed to enhance sustainable national economy through power production

and development schemes [13. P. 2]. Studies identified that the area, Beles River, as the most suitable place for the generation of hydroelectric power if water would be transferred from Lake Tana through tunnel [3. P. 492; 7. P. 2].

The government of Ethiopia, in the mid 1980s, envisaged plans to electrification of the country through developing hydropower in the Beles upper valley as the most important option to make its vision practical. Five hydroelectric power stations were envisaged in the upper stream and agricultural establishment in the downstream for resettlement [6. P. 61; 5. P. 212] and there was attempt to harness the upper catchments of Beles valley for hydropower and downstream for irrigation purpose with financial support of the Italian government [5. P. 212]. The first phase of Tana Beles project began in mid 1980s with US\$300 million estimated budget. The projects aimed at for hydropower production in the upper course of the Beles and provide irrigation for a settlement scheme [10. P. 158; 5. P. 212]. But the progress of the development projects have got challenges for the most part. Though it is perplexing to access the evaluation of Tana Beles project, indicators show that the project was a failure already by the late 1980s [1. P. 157]. This development program in the Beles River valley has not been studied as part of Blue Nile basin development practice. Thus, the main purpose of this study was to examine the challenges of development practices of hydropower projects attempted to be built in the Beles valley, Blue Nile basin, initiated by the government in mid 1980s.

Methods

The objective of this paper was to examine the challenges of hydropower development practices in the Beles valley, Blue Nile basin of Ethiopia. This study was conducted in the upper Beles catchment, North Western Ethiopia, from October 2018 to January 2019. This study employed qualitative method in cross sectional manner to get in-depth information about the challenges of development practices in the Beles upper valley. The qualitative methodology employed was that of an exploratory study.

Data were collected through interviews, focus group discussions and documentary records in North Western region of Ethiopia where hydropower projects were attempted to be placed. Twelve key informants and twenty six interviewees were interviewed. Interviewees responded to questions that were raised pertaining to the started project activities, people's understanding of the project, conditions when the program started, trends of development, measures taken to arrest the problem and development challenges in the upper valley of Beles. Each interview lasted one to two hours. Some of participants were local community members and former project workers were traced for interview. Some of the participants who were formerly involved in the insurgent armed group as military officials provided information about their experiences, views on the project activities and people's perception about the development program in upper course of Beles River.

Four focus group discussions were held. Eight individuals were involved in each discussion session from the surrounding communities. Discussions were held

with purposively selected participants knowledgeable about the contexts of development program attempted in their locality, upper course of Beles. The discussions emphasized on some of the questions relevant to the study such as the development experience of the upper valley, government modality of implementing the project, how the local communities conceived the project and challenges faced to implement the project.

A short meeting was held with individuals, five in number, who had worked in the Beles downstream project in different professions and discussion points were raised pertain to the planned project activities and problems related to the project implementation in the upper course of Beles River valley development program. Secondary sources such as personal memos and reports were also consulted to supplement the primary data.

Results and discussions

Development in the Beles River valley

The Beles River (catchment area 14,200 sq km) is one of important sub-basins of the Blue Nile basin. “Given the significant economic, environmental and cultural endowments in sub-basin in terms of water, land, human resources and planned developments, this sub-basin offer tremendous opportunities for accelerated economic growth underpinned by careful sustainable development of these endowments.” [13. P. 2]. This sub basin covers the vast rural communities from the South Western part of Lake Tana to its end length of joining the Abbay River.

In the late 1970s, the Dergue government announced mega development programs for the primary objectives of agricultural irrigation establishment and re-settlement program in the lower stream and hydropower development program in the upper stream of Beles River, one of the major tributaries of Blue Nile. However, the Beles upper stream hydropower development program was started in the mid-1980s, and it had a number of hydropower plants planned for the production of substantial hydroelectric power by transferring Lake Tana water in to Beles River through tunnel. This giant development program comprises power plants, access roads, permanent and temporary site camps and other facility activities. In year 1986, the government started the projects and other infrastructures that helped to facilitate the project activities. The project contract was given to the Italian company named Salini Costuritori S. P. A. under the consultation of Studio Pietrangeli consulting engineers. Evidences reported that the Dergue government envisaged a number of hydropower plants on the Beles upper stream to produce substantial electricity to foster the national energy sector. The projects were started in May 1986 with full efforts and undergone till the interruption of project works in January 1987. These large public investment was thought to be very promising in three terms: project location (technically suitable to exploit the valley by establishing a number of hydropower plants), water sources (the Lake Tana as a natural reservoir with the Beles water would result uninterrupted flow of water) and local de-

velopment (infrastructures as a means to connect the area to the regional center or local government would have been significant). The development of these projects, however, have not been yet translated in to practice due to the challenges described below.

***Challenges of development management in the Beles upper valley.
State-actor relations and security dynamics***

The Beles area covers the vast rural communities in the North West region of Ethiopia. In the programs and policies, it has been identified as one of the development corridors of the country and that hydropower projects were attempted based on power planning studies made by different companies and organizations. Informants reported that the planned development of hydropower in the Beles upper stream was remained undeveloped and challenged by the security concerns raised in the region. Area of the Beles sub basin, one of the major tributaries of Blue Nile, was not fully controlled by the government and the insurgent armed group was increasingly strengthening their capacity time to time to have power over the area. Because of intention of the government to take over the places for project implementations and the antigovernment force's interest to control the area as a military base created complexity.

The evidence by the community members provided clear picture about the development context of the area. After the promised hydropower development program was initiated in the Beles upper stream, the area becomes changed gradually into unpredicted security conditions. This was because as it was indicated above the project sites drawn the attentions of both the government and antigovernment forces. The anti-government struggling armed force known as the Military wing of Ethiopian People Revolutionary Party (EPRP) was operating on and around the project sites in the time when the projects commenced. This armed force hijacked experts who had studied the feasibility study and consulted the project activities. This action manifested that the situation would be uncertain. Few months after, the area becomes despoiled and insecure due to warfare situations; war was breaking out, between the government and EPRP armed group. The Beles upper stream hydropower development project works were interrupted and even destabilized in the early stage of its progress by unpredicted war. This warfare caused the area to become insecure and marred that has remained as the major challenges faced to implement the project. One of the key informants described the security situation of the Beles sub-basin as follow:

“By the time the government started the Tana-Beles hydropower development project in 1986, I was commanding a Brigade of the (EPRP) military force. Hydropower projects and related infrastructures in the Beles upper valley were interrupted and unrealized due to internal security threats. There were serious security problems brought by armed struggles to control the region. Particularly, the security problem centered on along the project activities. Within this unpredicted situation, war was breaking out between the Dergue government and EPRP armed force.

The war was disastrous; it devastated the project sites, activities and machines highly.” (*Eshetu, key informant interview, January, 2019*)

It is good to know the complexity for better understanding of the situation from the view point of experienced participants. EPRP established the military base in the Beles valley which was strategic for its military operation against the Dergue regime. In one hand, this area was identified and given attention as one of the development corridors by the policies and programs of the Dergue government to develop hydropower and irrigation schemes. On the other hand, the area was controlled by the EPRP armed force as strategic area for its military mission. It was in this situation that the government started to develop the project activities in the conflict marred region.

A key informant, who was political commissar in one of the Brigades in the insurgent group, stated the conditions what happened in the Beles development projects as:

“The project works covered vast area and significant rural communities who were presumed by the Dergue as supporter of the anti-government armed group. The situation was leading both the government and EPRP armed force into war. Foreign experts of the project were hijacked by EPRP armed group in two different places to know about the project activities and what the government devised to do before the war operation was made. The war was undergone with mechanized support for five hours in three different places on and around the project activities. Project sites with its machines were burned up and the project interrupted immature. Eventually, the Beles valley hydropower development program was no longer implemented and the government was not enabled to continue because of the security threats.” (*Key informant interview, Mr. Yilkal, Achefer (upper Beles area), December, 2018*)

It is clear from the above discussion that the area under conflict was first identified and recognized as one of the growth zone and plans were initiated for action by the government. On the contrary, the opposition armed force was operating military activities and undertook permanent military base in the area. Interviewees reported that the government was informed as the military activities carried out by anti-government force in the area that would create obstacles to undertake security sensitive development projects. But the government was doing nothing to deal with it. Note that the government also labeled the communities resides in the Beles areas, specially the upper stream, as the supporter of the opposition group and tried to attack the local people to implement the project forcefully. Doing this, the local people on and around the project activities perceived development program negatively as it holds hidden aim. The local people thought that government’s intention was to achieve its objective of national military service by recruiting youth in the name of development project. This movement the government had got oppositions from both the people and EPRP. Because of this complexity, the security concerns become intense and unpredictable. Progressive improvement of the conflict situations become unthinkable and the area became marred by security problems so that

situations did not allow the government to continue the project works including road infrastructures connecting the upper Beles to the lower valley.

Data obtained from the in-depth interview supports the above evidence in which the security challenges caused the Beles upper stream hydropower development program unrealized. A former sergeant in anti-government force and now a community member in upper Beles area briefed the case in-depth as follow:

“I have been reintegrated in this community after EPRP was dissolved but before I had commanded a squad in the rebel military force and struggling against the Dergue regime. I noted how far the development project of Beles upper steam was destabilized by security problem in which I engaged in as staff sergeant. The instability had destabilizing effect on the hydropower development projects in the Beles Valley. The area became marred by instability and situations did not allow the government to continue the projects work. The Beles hydropower development program as a well-organized start failed because of the security dynamics. Eventually, the project was forced to be left out from the project sites.” (*Mr Wudineh, Bizeratuda (upper Beles area), October, 2018*)

The experience of the above interviewee can be help full to view the development trends of the Beles development program in terms of outside within perspective. The EPRP recruited soldiers mainly from the local communities and some of the ranked military positions were held by individuals from local communities. The dynamics is, related to the security in the experience of Beles upper stream development projects, once they had challenging the project activities under the leadership of EPRP and involved in the warfare now become reintegrated in the community. Placing the community members in different circumstances would help to realize how security challenges impacted planned development schemes highly. Unsecured and unpredictable conflict situations people experienced better understand what the real sense it seems like. The most significant challenge in the Beles upper stream hydropower development program was that the volatile security situation in the upper stream areas and related complexity.

Interviews drawn by field work showed that Beles upper stream hydropower development program was not practical due to the security problems. Let alone undertaking the project activities, making subsistence activity was very difficult for the local community initially. One of the community members in upper Beles valley described the security dynamics as:

“I still remember about the immature hydropower development project in the early stages of its commencement in our locality, Beles upper valley. The government had undertaken the project works from May 1986 to January 1987. The reactions of the struggling forces manifested when there were changing situations in the community and project works. This moment could be taken as a sign working environment is going to be disturbed especially in the ongoing hydropower projects of Beles upper valley. Shortly, the war broking out and the area became of the most unsecured and disturbed. Since then the government was forced to terminate hydropower development project.” (*Mr. Kenaw, community member in Wazena-upper Beles area, November, 2018*)

The conflict between the government and EPRP stifled the already commenced project works and planned development schemes in the upper Beles stream. This was manifested, in fact, before the operation of war between the government and EPRP armed force along the project areas. The anti-government armed force was identified as it was making its operation on the proposed development areas. The two struggling forces, the state force and the insurgent armed group, had been battling to control the areas in the growth corridor of the Beles region. The war damaged project activities, machines and residential campus built for workers. Here, it is important to note that the government was informed about the insecurity situations before the commencement of the first phase of the project that the rebel group has operations and the area was blemished by instability and security threats but it did nothing to deal with it. Sadly, no practical measure has been yet taken to arrest the problem in the form of either linking the security mainstreaming into the development program or settling the dispute peacefully. The government was failed to link and considers security issues in development program and these escalated instability in the region and worsen the situation of the area. Evidently, the Beles upper stream hydropower development project had less direct links to the regional security frameworks. This low linkage of security mainstreaming in the development program affected the practical move of Tana-Beles project.

The case, Tana-Beles hydroelectric power project, truly experienced how far security is very decisive for development and it challenges the development aspects at regional and national level. Initially, Beles upper valley hydropower project plans were not mainstreamed in the national security frameworks. This hydropower development program had very less links to security frameworks at regional and national level and did not mobilize the local communities to integrate in the projects' activities. The upper Beles valley hydropower development practices have been challenged, with visible circumstances, mainly by security problems and unpredictable occurrences in the project locations and in the upper catchment of Beles at large. Undoubtedly seen, the Beles valley hydropower development project was interrupted due to the dynamics of security and associated factors emanated from unresolved disputes between the government and non- state armed force operating in the region.

The relation between the state and society: societal structure and development context

Before the attempted hydroelectric development, the rural villages in the upper stream remained in accessible and poorly integrated; the subsistence basis of the communities was dominantly agriculture and stick in cultural tradition. The mid 1980s hydroelectric development influenced the communities' livelihood in one way or another. The development implementation approaches were not complying with the communities' existing tradition.

In the cultural context of the region, being hero can be expressed through involving in different armed struggle as a soldier. It is believed that having weapon and know how to operate it would add good value to someone's life for the reason

that privilege obtained by possessing gun and less likely to be attacked by others. The settlement pattern of villages in these communities can also tell us something related to people's organization as drawn from the observation. Relatives are resided in close connections as neighborhoods to make communications very easy and organizations fast and strong. The social value as it is described above encourages the young to have experience in warfare struggle that would guide their future life. They thought that such kind of experience is just schooling one's life. Communities have practiced to train themselves how to operate the weapon as a life experience. The social value of the community was, in occasions, complying with the situation happened in the region which was security concerns. Evidence obtained from key informant and community members indicate that proportionally large numbers of soldiers in the insurgent armed group (EPRP) were recruited from the upper Beles areas. This leads the situation very intense and hardly possible to have support from the local people as it was thought by the government.

With regard to Beles upper stream development attempts in the mid 1980s, two important issues are noted to be realized according to the evidences. First, government approach to implement the projects was not devised in relation to placing the local people in to consideration. The people were rural communities predominantly agriculturalist which must be considered ahead in the planning stages. However, the government perception about the people and the people towards it was in suspicious. Discussants reported that the government had intentions to manage the intervention through force without priory aware the local people. Households were burnt by the government soldiers in the upper Beles valley without prior information as if it was needed for development projects. The way the government approached the communities to implement the program brought an intention that the people would see it suspiciously. Second, the values and social structure of the people worth to influence the development program is another significant aspect. Government's approach to handle development activities was against the survival of the local people on and around the project site according to people's view so that they challenged it through supplying youth recruitment to military services for the EPRP which has its own effect on the government development plans of the Beles valley. This was occurred truly in the upper Beles area when the government initially started the project works. These conditions in turn contributed for the interruption of the Beles hydropower development program from its progress.

Government's strategy to manage project activities was problematical. In fact, the cumulative effects, the management problem to apply suitable modalities specially in communities where they have no development experience and the value system that encourage the people to be brave through joining armed groups contributed their share for the failure of the development project in the valley of Beles.

Integration and rural communities

The area was poorly integrated with the nearby administration let alone the national level. From the very beginning, project implementation was done in the area where there was no road networks and other facilities that would help to in-

tegrate the communities to the district or zonal level government. The rural communities in the Beles region were not connected to the regional government not even in the district level before the projects implemented. These communities were almost excluded from the mainstream development due to it appears in the region where no roads connected with the surrounding small towns. The implementation of Tana-Beles project was started by constructing road facilities with the project works. At least in the intervention time, road accesses should come first so that they can control emerging problems that would disturb the activities.

Absence of connecting networks such as roads and formal institutions characterizes the condition of Beles upper catchment. The area was inaccessible and had limited established institutional structure to take control of emerging problems. That, in turn, created barriers to reach the rural communities in the Beles upper region to considerable extent. The attempted upper Beles hydropower development projects did not consider the local development contexts of which situations were interrelated. According to the evidence by focus group discussion, inaccessibility of road networks created problem of integrating the people to the regional and district government level. The rural side living situations were almost forgotten from the social and economic development opportunities for decades since the first water development attempt by the government. This created low level of linkages between the local communities and development project as well as the concerned government administration. Though it recognized as a growth zone, nothing was done to integrate the area.

Conclusions

This paper showed the challenges of development practices of Beles upper valley hydropower project public investment attempted in the late 1980s in Ethiopia. The major problem of implementing the project was security concerns derived from the conflicting forces between the state and non state actor operating in the Beles area. This created low level of connectivity between development program and security frameworks during the attempted implementation of hydroelectric power project in the Beles River. Associated to this is the local communities' low level of trust for the development intervention further complicated the administration of the project by the government. The government approach to implement the project was not focusing on the local people and even violently acted along the project areas. The negative perception about the project implementation by the local communities and low level of integration to the surrounding economy and administration system have also impacted the development practices of the hydropower program in the upper course of Beles River. This paper argues that the development practice of the Beles valley hydropower program was influenced by the awkward relations between state, actor and society and the absence of formerly established synergy and effective administration in the Beles valley. Dealing the complexity through involving multi actors and centering local people as focal point of the development should have been credited to address the problem.

Acknowledgements. I would like to express my gratitude to Siraw, Manendante, Gebeyehu, Kumilachew, Santosh and Gubay for the support along the way and for valuable comments to this draft paper. I would also like to gratefully thank the participants of this research for providing valuable information. This research received no specific grant from any funding agency in the public, commercial, or not-for-profit sectors.

REFERENCES

- [1] *Arsano Y.* Ethiopia and the Nile: Dilemmas of national and regional hydropolitics. ETH Zurich, 2007.
- [2] *Boaduo N.A.* Africa's Political, Industrial and Economic Development Dilemma in the Contemporary Era of the African Union // *Journal of Pan African Studies*. 2008, May 1. Vol. 2. No. 4.
- [3] *Cheesman R.E.* Lake Tana and Its Islands // *The Geographical Journal*. 1935 June 1. Vol. 85. No. 6. Pp. 489–502.
- [4] *Degefu D.M., He W., Zhao J.H.* Hydropower for sustainable water and energy development in Ethiopia // *Sustainable Water Resources Management*. 2015, December 1. Vol. 1. No. 4. Pp. 305–314.
- [5] *Degefu G.T.* The Nile: historical, legal and developmental perspectives. Trafford Publishing: Victoria, Canada, 2003.
- [6] Resettlement and rural development in Ethiopia: social and economic research, training and technical assistance in the Beles Valley / ed. by P. Dieci, C. Viezzoli. Milano: Franco Angeli, 1992.
- [7] Ethiopian Electric Power Corporation (EPPCO). 5000 hydroelectric project: Basic design 1, Main report. Salini Costruttori S.P.A., studio pietrangeli consulting engineers; 2010. Report No.: 100 GEN R SP 001A.
- [8] *Guariso G., Whittington D.* Implications of Ethiopian water development for Egypt and Sudan // *International Journal of Water Resources Development*. 1987, January 1. Vol. 3. No. 2. Pp.105–114.
- [9] *Hathaway T.* What cost Ethiopia's dam boom? A look inside the expansion of Ethiopia's energy sector. *International Rivers, People, Water, Life*. 2008. URL: <https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/ethioreport06feb08.pdf> (accessed: 17.05.2019).
- [10] *Kendie D.* Egypt and the hydro-politics of the Blue Nile River // *Northeast African Studies*. 1999, January 1. Vol. 6. No. 1/2. Pp.141–169.
- [11] *Kitaw M., Yitayew M.* Water Governance in the Nile Basin for Hydropower Development // *Nile River Basin 2014*. Springer, Cham. Pp. 499–515.
- [12] *Macdonald M.* Enhancing Development Benefits to Local Communities from Hydropower Projects, A Literature review. Social Development Department, World Bank. Brighton: Mott MacDonald, 2009.
- [13] World Bank. Ethiopia: Tana & Beles integrated water resources development. Project Appraisal Document; 2008. Report No.: 43400-ET. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/324471468255277358/pdf/43400> (accessed: 17.05.2019).

Information about the author:

Fasika Gedif Belete – Lecturer at the Department of Social Anthropology, Bahir Dar University, Bahir Dar, Ethiopia. ORCID iD: 0000-0002-5106-6881. (e-mail: fasikagedif@yahoo.com)

Отношения между государством, субъектом и обществом: проблемы практики развития гидроэнергетических проектов в Северо-Западной Эфиопии

Хасифа Гедиф Белете

Университет Бахир Дар

В данной статье рассматривается влияние отношений между государством и обществом для развития гидроэнергетических программ в Северо-Западной Эфиопии. Долина Белес является одним из основных территорий развития, признанных в стране, на которой развивалась гидроэнергетика в середине 1980-х годов. В этой долине была начата программа развития гидроэнергетики для повышения устойчивости национальной экономики за счет выработки электроэнергии. Тем не менее вскоре после начала проекта эти государственные инвестиции столкнулись с проблемами. Методологически статья основана на качественном методе, использованном в поперечном разрезе в верхней долине Белес, Северо-Западная Эфиопия. Данные были собраны посредством интервью, обсуждений в фокус-группах и вторичных консультационных документов. Данные были проанализированы с помощью тематического и контент-анализа. Основная проблема практики развития гидроэнергетики в долине Белес была связана с отношениями между государством и обществом. Уровень безопасности менялся из-за насилия между государственными силами и повстанческой вооруженной группировкой. Ситуация усугублялась негативным восприятием обществом проекта, который правительство пыталось реализовать в верхнем потоке. В связи с этим низкая связь между сельскими сообществами долины реки Белес, окружной администрацией и региональной экономикой также повлияла на развитие гидроэлектростанций в Белесе. В статье показано, как государство, негосударственные акторы и общественные отношения повлияли на реализацию проектов развития, предпринятых в середине 1980-х годов в долине Белес.

Ключевые слова: развитие, отношения, вызов, гидроэнергетика, долина Белес, Эфиопия

Информация об авторе:

Фасика Гедиф Белете – преподаватель кафедры Социальной антропологии университета Бахир Дар, Бахир Дар, Эфиопия. ORCID iD: 0000-0002-5106-6881. (e-mail: fasikagedif@yahoo.com)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-133-147

Научная статья

Решение вопросов местного самоуправления в практике Конституционного Суда РФ в период реализации муниципальной реформы

А.А. Амиантов

Российский университет дружбы народов

Представленное исследование посвящено изучению практики Конституционного Суда Российской Федерации в отношении вопросов местного самоуправления в контексте муниципальной реформы 2014–2015 гг. и ее правовых последствий. Целью данной работы является осуществление комплексной оценки практики КС РФ по обозначенной проблематике работы органов местного самоуправления в период, последовавший за началом муниципальной реформы. Методология исследования построена за счет комбинирования элементов дескриптивного анализа и кейс-стади. Сделан вывод о том, что КС РФ последовательно отстаивает позицию о конституционном характере реформы органов местного самоуправления. Действие положений соответствующих нормативно-правовых актов ограничивается лишь частично и только в отношении муниципалитетов первого уровня – муниципальных органов власти поселений. С учетом лишения последних значительной части полномочий и наблюдающимся переходом к одноуровневой системе местного самоуправления принятие данных ограничений не влияет существенно на реализацию реформы. Принципиальное значение имеет позиция КС РФ относительно новых полномочий региональных властей по отношению к муниципалитетам. Увеличение арсенала правовых инструментов воздействия руководства субъектов федерации на глав местного самоуправления не было интерпретировано как нарушение конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Последнее открывает возможность для дальнейшей легализации процесса встраивания муниципальных органов в структуру неформальной «вертикали власти».

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, муниципальная реформа, вопросы местного самоуправления

Введение

Реформа 2014–2015 гг. стала важным этапом в развитии системы местного самоуправления в России. В относительно короткие сроки были приняты 5 федеральных законов, регулирующих функционирование местных ор-

© Амиантов А.А., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ганов власти (от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ, от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ, от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ, от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ). В соответствии с изменениями в федеральном законодательстве возникли новые виды муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. Одновременно большая часть полномочий муниципальных органов сельских поселений была передана на уровень муниципальных районов. Также законодательные органы субъектов федерации приобрели право на уровне регионального законодательства проводить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Данное право не распространяется лишь на ряд полномочий, обеспечивающих исполнение конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Региональные власти также наделили правом на законодательном уровне определять способы избрания глав муниципалитетов и формирования и/или избрания представительных органов городских округов и муниципальных районов [21]. Также было увеличено количество допустимых способов избрания глав муниципалитетов. Параллельно законодатель расширил круг исполнения ими полномочий главы администрации муниципального образования. Так, Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ был закреплён способ избрания главы муниципалитета его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [22].

Реформа вызвала активную дискуссию как среди законодателей, так и внутри экспертного сообщества. И в первую очередь участники дебатов не могли достигнуть консенсуса в вопросе о соответствии реформы основному закону. За время, прошедшее с момента «запуска» реформы, Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) уже успел сформулировать свою позицию по данному вопросу. Однако эксперты-правоведы продолжают дискутировать по данному вопросу. Во многом этому способствуют спорные юридические кейсы, возникающие в ходе принятия региональными органами власти спорных решений относительно «укрупнения» муниципальных образований. В качестве примера в данном случае можно привести претензии к правовым процедурам, сопровождавшим юридическую ликвидацию городского поселения Быково (бывший Раменский муниципальный район) и сельского поселения Барвиха (бывший Одинцовский муниципальный район).

Повышенное внимание к обозначенному вопросу обеспечивает и структурная специфика соответствующих разделов федерального законодательства. Фактически в них не закреплёно единое право на осуществление местного самоуправления. Оно выражено лишь в виде совокупности прав граждан РФ, которые связаны между собой посредством общей цели (последняя охватывает решение вопросов местного значения) и содержательной стороны. Конкретные формы упомянутых прав представляют собой разнообразные способы волеизъявления граждан. Они обосновываются по смыслу рядом положений Конституции РФ – ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130–133 [7, с. 57].

Увеличению актуальности обозначенной темы способствовало и увеличение активности самого КС РФ в части разбирательства жалоб и обращений, связанных с разрешением вопросов, имеющих отношение к сфере местного самоуправления. Для сравнения, за период 1995–2009 гг. было принято лишь 4 постановления КС РФ, имеющих отношение к муниципальной системе. Но за последующие 9 лет было вынесено 9 постановлений. (В рамках данного исследования анализируются лишь те из них, что касаются публично-властного аспекта системы местного самоуправления и не связаны с реализацией различных социальных прав граждан [7, с. 57].)

Росту интереса к теме способствует и продолжающийся процесс «укрупнения» муниципалитетов путем их объединения. Так, за период с 2015 г. по март 2018 г. в 36 субъектах РФ было проведено 239 преобразований муниципалитетов. Этот процесс закономерно сопровождался изменением нормативно-правовой базы функционирования органов местного самоуправления, что повлекло за собой оживленную дискуссию не только среди политиков и местных лидеров общественного мнения, но и специалистов в области муниципального права.

Все это указывает на сохраняющуюся высокую актуальность обозначенной темы.

Степень ее изученности сложно оценить однозначно. С одной стороны, было опубликовано большое число работ, посвященных правовой стороне муниципальной реформы в целом. В свет вышли исследования И.В. Бабичева [1], А.Г. Быкова [3], В.В. Вискуловой [4], М.В. Коростелева [9], А.Н. Костюкова [10], О.А. Ежуковой [6], Т.В. Ящук [24] и многих иных авторов.

С другой стороны, проблема решения вопросов местного самоуправления в практике КС РФ непосредственно в период реализации муниципальной реформы в России остается на сегодняшний день освещенной преимущественно фрагментарно, в контексте смежных или более широких по объему тем [2; 8; 20].

В качестве самостоятельного объекта изучения обозначенная тема поднималась в работах Е.В. Гриценко [5], А.Н. Костюкова, Ю.В. Благова [11], А.В. Еремина [7] и Л.Т. Чихладзе [23].

Е.В. Гриценко использовала материалы правоприменительной практики, чтобы раскрыть реальную проблематику реформы органов местного самоуправления, а также выявить существенные моменты связанных с нею судебных споров и конституционных конфликтов. В ее исследовании был подробно освещен вопрос об истолковании КС РФ пределов действия принципа организационной самостоятельности системы местного самоуправления и права граждан на самостоятельное определение структуры местных органов власти [5].

А.Н. Костюков и Ю.В. Благов в ходе своих изысканий поставили под вопрос обоснованность решений КС РФ относительно муниципальной реформы. Согласно их мнению, проведенные преобразования привели к росту зависимости муниципальных глав от высшего должностного лица региона, и в то же время сократили спектр возможностей влияния на руководителей местных

органов власти со стороны населения и представительных органов местного самоуправления. Также исследователи пришли к выводу о том, что текущая позиция КС РФ противоречит его постановлениям от 15 января 1998 г. № 3-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П, в которых было прописано, что определение структуры органов местного самоуправления относится к числу вопросов местного значения, которые могут и должны решать муниципальные органы власти или население непосредственно, а не государственные структуры. В роли факультативного довода в пользу своей позиции авторы привели также теоретическое положение, в соответствии с которым муниципальная власть характеризуется наличием особого субъекта, отличающего ее от государственной власти. В качестве последнего выступает население муниципального образования, совмещающее в своем лице объект и субъект муниципально-правового регулирования [11, с. 63].

А.П. Ереминым была обобщена судебная практика КС РФ по вопросам местного самоуправления, однако исследователь воздержался от каких-либо оценочных суждений [7].

Л.В. Чхеладзе в ходе проведенных изысканий пришел к выводу о том, что муниципальная реформа во многом прошла в ключе заимствования европейской модели формирования исполнительных органов местного самоуправления. Признаками этого являются преобладание не прямых способов формирования исполнительных органов власти на базовом уровне и ограниченное влияние структур государственной власти на более высоком уровне. Одновременно отмечается, что законодателям предстоит решить ряд спорных вопросов в части организационных основ местного самоуправления, возникших в ходе закрепления и реализации регионами моделей муниципальной власти, что, помимо прочего, потребует привлечения к процессу КС РФ [23, с. 50, 51].

Однако большинство из этих работ достаточно ограничены по объему, что объективно препятствовало авторам раскрыть все аспекты исследуемой темы. Последнее также косвенным образом подтверждает наличие у заявленной темы высокой актуальности.

Методология исследования выстроена за счет сочетания дескриптивного анализа и элементов подхода кейс-стади.

Целью данного исследования является комплексная оценка судебной практики КС РФ по обозначенной проблематике в период, последовавший за «запуском» муниципальной реформы.

Основная часть

Первые попытки оспорить конституционность муниципальной реформы были предприняты вскоре после завершения процесса формирования ее нормативно-правовой базы.

Так, 16 июля 2015 г. КС РФ вынес определение об отказе принять к рассмотрению жалобу, направленную А.А. Козоченко, С.П. Кондаковым и М.А. Федорченко. Истцы усмотрели нарушение своих конституционных прав в нормах,

содержащихся в п. 13 ст. 1 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ и п. 5 ст. 2 Федерального закона от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ. Упомянутые нормативно-правовые акты закрепили изменения в порядке избрания глав муниципальных образований. В обновленном законодательстве была предусмотрена возможность избрания главы муниципалитета его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Заявители усмотрели в новеллах нарушение своих избирательных прав, закрепленных Конституцией (ст. 2, 3, 4 (ч. 2), 15 (ч. 1 и 2), 17 (ч. 1), 18 и 32 (ч. 1 и 2)). Однако КС РФ отказал им в рассмотрении жалобы. Поводом для этого стало нарушение процедурных норм. Заявители не смогли предоставить документы, подтверждающие факт того, что оспариваемые положения федерального законодательства были применены ранее судом в рамках конкретных дел. Приложенное к жалобе определение Верховного Суда Российской Федерации было расценено КС РФ исключительно как свидетельство того, что обозначенные положения закона являлись предметом оспаривания в рамках разбирательства в суде общей юрисдикции [14].

Первое решение КС РФ, полноценно отобразившее его позицию по отношению к муниципальной реформе, было вынесено в конце 2015 г. 1 декабря 2015 г. КС РФ было принято постановление № 30-П. Данным решением суд выразил свою позицию относительно проверки соответствия основному закону ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельных положений регионального законодательства Иркутской области. Поводом для начала разбирательства стал запрос группы депутатов Государственной Думы РФ. Последние поставили под вопрос конституционность законодательных новелл, изменивших порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, а также систему замещения должности главы муниципалитета и нормы, определяющие положение последнего в структуре органов местного самоуправления [13; 15]. В соответствии с изменениями в законодательстве соответствующие элементы правовой сферы регулируются в соответствии с нормами регионального законодательства и уставами муниципальных образований. Также в законодательстве было закреплено положение, в соответствии с которым изменился порядок формирования представительных органов муниципальных районов. В их состав, согласно принятым новеллам, было разрешено включать глав поселений, избранных представительными органами власти из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [13; 15].

В итоге КС РФ признал обозначенные положения закона не противоречащими нормам Конституции. Они были расценены как направленные на обеспечение баланса реализации интересов государственного и муниципального уровня. В то же время было подчеркнуто, что модель наделения полномочиями муниципальных депутатов и главы местного самоуправления, отличная от прямых выборов, может использоваться лишь в отношении городских округов и муниципальных районов. Избрание главы представительным органом

из числа кандидатов, отсеянных конкурсной комиссией, также было признано допустимым в случае внутригородских районов и отдельных городских поселений, для которых характерна высокая концентрация государственных функций [13; 15].

В постановлении КС РФ было прописано, что процесс формирования представительных органов муниципалитетов, созданных на основании территориального (районного) принципа, может быть выстроен в порядке, отличном от прямых выборов. Однако для этого должно быть соблюдено одно условие. Представительный орган власти необходимо формировать как структуру народного представительства. Последнее предполагает включение в его состав лиц, которые ранее были избраны населением в ходе муниципальных выборов, т.е. глав поселений и депутатов их представительных органов. Интеграция депутатов в структуру представительного органа муниципального района в данном случае обуславливается наличием у них мандата, который не может быть получен иначе как посредством победы в ходе прямых выборов. Полномочия глав, включенных в состав представительного органа муниципального района, согласно позиции КС РФ проистекают из различных способов замещения указанной должности. Таким образом, в состав представительного органа могут войти как главы, получившие этот статус благодаря прямому волеизъявлению граждан, так и их коллеги, избранные депутатами представительного органа поселения [13; 15].

Одновременно КС РФ своим решением наложил ограничения на порядок рекрутирования членов представительного органа муниципалитета, формируемого путем делегирования глав поселений. На первичном уровне местного самоуправления (сельские и городские поселения) была признана недопустимой практика установления способа формирования представительного органа власти, отличного от прямых муниципальных выборов [13; 15].

Недопустимым было признано включение в состав представительного органа муниципального района, сформированного из числа представителей поселений, их глав, которые были избраны представительными органами соответствующего уровня из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией [13; 15].

Равным образом была оценена практика введения на уровне городских и сельских поселений безальтернативного способа замещения должности главы муниципалитета и определения положения последнего в структуре органов местного самоуправления. Как было подчеркнуто КС РФ, в рамках первичного уровня самоуправления в числе альтернативных способов замещения глав обязательно должно быть предусмотрено проведение прямых выборов [13; 15].

Постановление КС РФ затронуло также положение городских поселений, которые приближаются к городским округам с позиций социально-экономического развития, но не могут быть наделены соответствующим статусом в силу несоответствия требованиям к состоянию социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения муни-

ципальными органами соответствующего круга вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий. Согласно правовой позиции КС РФ порядок избрания главы муниципалитета и его положение в структуре органов местного самоуправления для поселений такого рода должны определяться в том же порядке, что и в случае городского округа. При этом было акцентировано внимание на том, что критерии причисления поселений к этой категории должны быть закреплены законодательно [13; 15].

Также рассматриваемое постановление КС РФ содержало предписание властям регионов привести нормативно-правовое регулирование работы органов местного самоуправления в соответствии с изложенными в данном акте позициями. Последнее должно было вынудить региональные власти выработать и нормативно закрепить критерии для выделения муниципалитетов, в которых возможен отказ от выборов глав посредством прямых выборов и их включение в состав органов представительной власти. Одновременно было подчеркнуто, что федеральный законодатель обладает правом устанавливать дополнительные критерии, обязательные с точки зрения дублирования в региональном законодательстве [13; 15].

Необходимо отметить, что данное постановление стало поводом для конфликта мнений внутри КС РФ. Судья А.Н. Кокотов не согласился с постановлением и выразил особое мнение по данному вопросу. Согласно его позиции новеллы, внесенные в федеральное законодательство, существенно ограничили конституционное право россиян на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, что напрямую противоречит ст. 12, 130 и 131 Основного закона. По мнению А.Н. Кокотова, у региональных властей уже имеется в наличии широкий круг возможностей в плане стимулирования выбора местными органами власти приемлемой для субъекта модели организации аппарата муниципальной власти. Как было подчеркнуто в рамках особого мнения судьи, новые нормы федерального законодательства фактически наделили региональные власти неограниченными правами в определении способа избрания глав муниципалитетов и места последних в рамках структуры органов местного самоуправления. За счет этого, по мнению А.Н. Кокотова, муниципалитеты в реальности встраиваются в вертикаль государственной власти [11, с. 63].

С этой позицией не согласился судья КС РФ Н.С. Бондарь, также опубликовавший свое мнение по поводу рассматриваемого постановления. Новую модель законодательного регулирования организации местного самоуправления он охарактеризовал как несомненно конституционную. Аргументируя свою позицию, он указал, что ч. 1 ст. 131 Конституции России закрепляет в качестве обязательного лишь первичный, поселенческий уровень местного самоуправления. Устройство муниципальных образований второго территориального уровня, по мнению Н.С. Бондаря, определяется федеральным законодательством. И потому законотворческие структуры соответствующего уровня обладают правом определять различное соотношение муниципальных и государственных начал. Последнее подразумевает в том числе возможность

формирования на данном территориальном уровне местных органов власти [11, с. 64].

Большую роль в развитии системы местного самоуправления в период, последовавший за проведением муниципальной реформы, сыграло определение КС РФ от 16 января 2018 г. № 12-О. Губернатор Забайкальского края Н.Н. Жданова направила в КС РФ запрос о проверке соответствия нормам основного закона положений ч. 1 и 2 ст. 74 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащих описание оснований для отрешения от должности главы муниципального образования и главы местной администрации в соответствии с решением высшего должностного лица региона. Заявитель попытался обжаловать указанные положения, аргументируя свою позицию их неопределенностью. Согласно позиции губернатора, положения описывают процедуру и основания отрешения главы муниципалитета либо местной администрации недостаточно четко [17].

По данному вопросу представители КС РФ сформулировали следующую позицию. Согласно их мнению, при отсутствии в тексте закона особых оговорок решение вопроса об отстранении главы муниципалитета или руководителя администрации осуществляется путем издания правового акта ненормативного характера. Выбор другого способа в данном случае подразумевал бы предоставление высшему должностному лицу региона выбор не только правовой формы опосредования государственно-властной воли, но также и самого порядка судебной защиты прав заинтересованного лица. Последнее было бы равнозначно нарушению принципа конституционного равноправия, порождая различия в реализации права на судебную защиту в рамках однородных правоотношений [17].

Характеризуя основания для отрешения главы муниципального образования либо его администрации от должности, КС РФ акцентировал внимание на том, что соответствующие правовые последствия могут повлечь за собой не только деяния, перечисленные в положениях закона. Достаточным основанием для отрешения от должности в данном случае может служить и бездействие, порождающее аналогичные отрицательные последствия. Основанием этого служит тот факт, что основанием для отрешения должностного лица являются не непосредственно допущенные им нарушения. В этом качестве выступает непринятие должностным лицом (в рамках собственных полномочий) мер по исполнению решения суда, в рамках которого было зафиксировано нарушение. Соответственно, как было закреплено в рассматриваемом определении КС РФ, основанием для отрешения от должности может являться и пассивная форма противоправного поведения [17].

Впрочем, развитию правоприменительной практики в данном ключе препятствует систематическое нарушение принципов ее единообразия. Как выяснилось впоследствии, Забайкальский краевой суд проигнорировал разъяснения КС РФ и 17 марта 2017 г. отменил постановление губернатора Забайкальского края от 21 февраля 2017 г., в соответствии с которым глава го-

родского поселения «Оловянинское» был отрешен от должности. Глава края ходатайствовал о разъяснении предшествующего определения КС РФ, желая уточнить, являются ли приведенные в нем выводы общеобязательными. Также Н.Н. Жданова просила представителей КС РФ разъяснить, каким образом высшее должностное лицо региона может осуществить защиту нарушенного права в ситуации, когда суды общей юрисдикции не желают применять правовые положения федерального закона в соответствии с определением КС РФ. Однако в итоге было принято решение отказать губернатору в принятии ходатайства на основании того, что какая-либо неопределенность в вопросе о соответствии обозначенных положений федерального закона Конституции отсутствует [18].

Еще одним значимым шагом КС РФ в интерпретации правовой базы муниципальной реформы стало принятие определения КС РФ от 3 июля 2018 г. № 1676-О. КС РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина С.Б. Крыжова на нарушение его конституционных прав абзацами 1 и 7 ч. 2.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Формулируя правовые основания для отказа, КС РФ конкретизировал полномочия представительных органов муниципального образования в рамках предъявления требований к лицу, претендующему на замещение должности главы муниципалитета в рамках конкурса. Несмотря на отсутствие прямого указания конкретных требований к компетенции кандидатов в федеральном законодательстве, КС РФ подчеркнул наличие у представительных органов муниципальных образований права принятия нормативно-правовых актов, регулирующих данный вопрос. Требования, предъявляемые к кандидатам, должны быть разумно обоснованы и носить недискриминационный характер [19].

Заключение

В целом необходимо отметить, что КС РФ занял позицию «апологета» муниципальной реформы, последовательно отстаивая тезис о ее конституционности. Действие «муниципальных» новелл было лишь частично ограничено в отношении муниципальных образований первичного уровня, роль которых существенно упала в силу сокращения объема полномочий. Также необходимо отметить, что на практике создание новых муниципальных образований в процессе их «укрупнения» и вовсе сопровождается ликвидацией двухуровневой системы местного самоуправления, что в итоге приводит к исчезновению муниципальных органов власти на уровне поселений.

Также КС РФ не усмотрел в положениях новых законодательных актов нарушения конституционного принципа самостоятельности муниципальных образований. Эта позиция представляется наиболее спорной ввиду расширения правового инструментария, позволяющего региональным властям оказывать влияние на выбор способов и сам процесс избрания глав муниципальных образований. Последнее фактически дает возможность продолжить процесс

легализации встраивания муниципальных органов в структуру неформальной «вертикали власти».

Позиция, выраженная КС РФ, предоставила региональным властям уникальную возможность с точки зрения подавления сопротивления муниципальных элит проводимым преобразованиям. Необходимо подчеркнуть, что к моменту запуска реформы во многих регионах истеблишмент муниципального уровня активно сопротивлялся попыткам преформатировать систему местного самоуправления.

Обращаясь к конкретным кейсам, мы можем выделить яркое проявление такого рода тенденций в Московской области, где преобразования проводились наиболее последовательно и системно. Вследствие этого именно здесь противоречие между целями проведения реформы и интересами местных элит проявилось наиболее ярко. Так, лишь в 2017 г. в Подмоскovie свыше 1 тыс. муниципальных депутатов и несколько десятков глав муниципальных образований лишились своих постов в результате преобразований. При этом важно подчеркнуть: многие из глав муниципалитетов Московской области к моменту начала реформы бесценно занимали свои должности буквально с начала постсоветского периода. Например, по данным за 2012 г., 10 глав муниципальных образований Подмоскovie занимали соответствующие посты в течение более чем 20 лет [12].

В самом начале реформирования системы местного самоуправления в регионе из-за сопротивления инициативам губернатора А.Ю. Воробьева лишились своих постов главы Каширского (А.В. Максименко) и Можайского районов (Д.М. Беланович), Жуковского (А.Р. Бобовников) и Химок (В.В. Стрельченко). Были вынуждены уйти со своих постов главы муниципальных образований А.П. Филиппов (Орехово-Зуевский район), А.Г. Гладышев (Одинцовский район), А.Н. Плешаков (Дзержинский район), В.Н. Карабанов (Волоколамский район). Конфликт между региональными и муниципальными властями также проявился косвенным образом, через инициированные Московской областной прокуратурой представления об отстранении с должности мэра И.В. Савинцева (Пушино) и П.Н. Залесова (Серпухов) [12].

Важно подчеркнуть: далеко не всегда конфликт между региональным руководством и муниципальными элитами разрешался быстро или заканчивался убедительной победой губернатора. В 2014 г. большинство членов Волоколамского отделения партии «Единая Россия» отказались утверждать в качестве своего кандидата на выборах руководителя района кандидатуру Е.В. Гаврилова, назначенного и.о. главы района губернатором А.Ю. Воробьевым. В результате «партия власти» оказалась перед перспективой фактического самоустранения от выборов главы района. Спасти ситуацию позволило лишь оперативное вмешательство областного центра, посредством политсовета района все же сумевшего утвердить кандидатуру Е.В. Гаврилова. В 2014 г. усилиями местных элит также был провален проект интеграции Дзержинска с Котельниками и Лыткарино. В начале 2017 г. группа муниципальных глав и депутатов, объединившись в рамках структуры под названием «Гражданский форум

в защиту местного самоуправления», сумела добиться отсрочки реализации реформы сразу в 7 районах Московской области [12].

В свете этих фактов позиция КС РФ относительно реформы системы местного самоуправления приобретает особое значение. В условиях, когда представители муниципальных элит активно противодействовали проведению преобразований, позиция КС РФ обрела едва ли не решающую роль, лишив противников реформы возможности использовать в качестве аргумента отсылку к основному закону в рамках судебных разбирательств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бабичев И.В.* Актуальные тренды муниципальной реформы // Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика. М., 2016.
- [2] *Боброва Н.А.* Итоги муниципальной реформы – 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27–31.
- [3] *Быкова А.Г.* К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31).
- [4] *Вискулова В.В.* Закономерности в развитии российских институтов непосредственной демократии и отклонения от них // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. М., 2015. С. 91–92.
- [5] *Гриценко Е.В.* Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 43–71.
- [6] *Ежукова О.А.* Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства: по материалам «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45–52.
- [7] *Еремин А.В.* Права на местное самоуправление в контексте деятельности конституционного суда России // Криминалистика. 2019. № 2 (27). С. 55–59.
- [8] *Ким Ю.В.* Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–73.
- [9] *Коростелева М.В.* Проблемы правового регулирования избрания главы муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 3.
- [10] *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64.
- [11] *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62–65.
- [12] Муниципальная реформа в Подмосковье и федеральный центр: причины муниципальной реформы глазами сторон конфликта. URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/97218-municipalnaya-reforma-v-moskovskoy-oblasti-za-i-protiv.html> (дата обращения: 28.08.2019).
- [13] О некоторых правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации в сфере организации местного самоуправления. URL: <https://to59.minjust.ru/ru/node/238630> (дата обращения: 28.08.2019).

- [14] Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 1–3 кварталы 2015 года по вопросам организации местного самоуправления. URL: <http://131fz.ganepa.ru/uploads/files/2016/11/mp/2015/4/konst.pdf> (дата обращения: 28.08.2019).
- [15] Обзор судебной практики о местном самоуправлении решения федеральных судов, конституционных и уставных судов субъектов РФ. 15 февраля 2016 года. URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=68632> (дата обращения: 28.08.2019).
- [16] Обзор судебной практики о местном самоуправлении. 30 января 2018 года. URL: http://old.niu.ganepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP_OMSU_03.2018.pdf (дата обращения: 28.08.201).
- [17] Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 N 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [18] Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1714-О-Р об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства губернатора Забайкальского края о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2018 года № 12-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [19] Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2018 № 1676-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крыжова Сергея Борисовича на нарушение его конституционных прав абзацами первым и седьмым части 2.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [20] *Провоторов Р.А.* Выборы главы муниципального образования в контексте муниципальной реформы // *Закон и Право*. 2018. № 9. С. 44–47.
- [21] Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 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» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/70662192/> (дата обращения: 28.08.2019).
- [22] Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. N 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/70858528/>(дата обращения: 28.08.2019).
- [23] *Чихладзе Л.Т.* Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Юридическая наука*. 2017. № 1. С. 42–51.
- [24] *Яцук Т.В.* Эволюция местного управления и самоуправления в России // *Право-применение*. 2017. № 1. С. 92–100.

Информация об авторе:

Амиантов Алексей Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Российского университета дружбы народов. ORCID iD: 0000-0002-8551-9439. (e-mail: perviyzam@mail.ru)

Addressing local government issues in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation during the implementation of municipal reform in Russia

A.A. Amiantov

Peoples Friendship University of Russia (RUDN University)

The presented study is devoted to the study of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation in relation to issues of local self-government in the context of the municipal reform of 2014-2015. and its legal consequences. The aim of this work is to carry out a comprehensive assessment of the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation on the identified problems of the work of local authorities in the period following the start of municipal reform. The research methodology is built by combining descriptive analysis elements and a case study. It is concluded that the Constitutional Court of the Russian Federation has consistently maintained its position on the constitutional nature of the reform of local authorities. The provisions of the relevant regulatory legal acts are limited only partially and only in relation to first-level municipalities – municipal authorities of settlements. Given the deprivation of the latter a significant part of the powers and the observed transition to a single-level system of local self-government, the adoption of these restrictions does not significantly affect the implementation of the reform. Of fundamental importance is the position of the Constitutional Court of the Russian Federation regarding the new powers of regional authorities in relation to municipalities. The increase in the arsenal of legal instruments of the influence of the leadership of the constituent entities of the federation on the heads of local self-government was not interpreted as a violation of the constitutional principle of the independence of municipalities. The latter opens up the possibility for further legalization of the process of embedding municipal bodies in the structure of the informal “power vertical”.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, municipal reform, issues of local self-government

REFERENCES

- [1] Babichev I.V. Aktual'nye trendy munitsipal'noi reformy // Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: voprosy zakonodatel'nogo obespecheniya i pravoprimeritel'naya praktika. Moscow, 2016.
- [2] Bobrova N.A. Itogi munitsipal'noi reformy – 2014 // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. 2018. No. 1. Pp. 27–31.
- [3] Bykova A.G. K voprosu o sposobakh zameshcheniya dolzhnosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniya // Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii. 2016. No. 2(31).
- [4] Viskulova V.V. Zakonomernosti v razvitii rossiiskikh institutov neposredstvennoi demokratii i otkloneniya ot nikh // Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoi vlasti: zakonomernosti i otkloneniya. Moscow, 2015. Pp. 91–92.
- [5] Gritsenko E.V. Munitsipal'naya reforma v fokuse reshenii Konstitutsionnogo Suda Ros-sii: novoe v material'no-pravovykh i protsessual'nykh podkhodakh // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2016. No. 5(114). Pp. 43–71.

- [6] *Ezhukova O.A.* Problemy razvitiya gorodskikh okrugov v svete noveishikh reform munitsipal'nogo zakonodatel'stva: po materialam «kruglogo stola» // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 1. Pp. 45–52.
- [7] *Eremin A.V.* Prava na mestnoe samoupravlenie v kontekste deyatelnosti konstitutsionnogo suda Rossii // *Kriminalist*. 2019. No. 2(27). Pp. 55–59.
- [8] *Kim Yu.V.* Sistemnye efekty nesistemnykh reshenii: o tendentsiyakh razvitiya sistema mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 5. Pp. 67–73.
- [9] *Korosteleva M.V.* Problemy pravovogo regulirovaniya izbraniya glavy munitsipal'nogo obrazovaniya // *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*. 2016. No. 3.
- [10] *Kostyukov A.N.* Kontsreforma mestnogo samoupravleniya kak gosudarstvennaya politika unizheniya gorodskikh okrugov // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2015. No. 2. Pp. 61–64.
- [11] *Kostyukov A.N., Blagov Yu.V.* Konstitutsionnost' munitsipal'noi reformy // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2016. No. 6. Pp. 62–65.
- [12] Municipal'naya reforma v Podmoskov'e i federal'nyj centr: prichiny munitsipal'noj reformy glazami storon konflikta. URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/97218-municipalnaya-reforma-v-moskovskoy-oblasti-za-i-protiv.html> (data obrashheniya: 28.08.2019).
- [13] O nekotorykh pravovykh pozitsiyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v sfere organizatsii mestnogo samoupravleniya. URL: <https://to59.minjust.ru/ru/node/238630> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [14] Obzor reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii za 1–3 kvartaly 2015 goda po voprosam organizatsii mestnogo samoupravleniya. URL: <http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/11/mp/2015/4/konst.pdf> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [15] Obzor sudebnoi praktiki o mestnom samoupravlenii resheniya federal'nykh sudov, konstitutsionnykh i ustavnykh sudov sub'ektov RF. 15 fevralya 2016 goda. URL: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=68632> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [16] Obzor sudebnoi praktiki o mestnom samoupravlenii. 30 yanvarya 2018 goda. URL: http://old.niu.ranepa.ru/fpk/wp-content/uploads/2018/03/OSP_OMSU_03.2018.pdf (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [17] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.01.2018 N 12-O "Po zaprosu gubernatora Zabaikal'skogo kraja o proverke konstitutsionnosti polozhenii chastei 1 i 2 stat'i 74 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii"". URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [18] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 17.07.2018 № 1714-O-R ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu khodataistva gubernatora Zabaikal'skogo kraja o raz'yasnenii Opredeleniya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 yanvarya 2018 goda № 12-O. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17072018-n-1714-o-r/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [19] Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 03.07.2018 № 1676-O ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdanina Kryzhova Sergeya Borisovicha na narushenie ego konstitutsionnykh prav abzatsami pervym i sed'mym chasti 2.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii". URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71892356/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [20] *Provotorov R.A.* Vybory glavy munitsipal'nogo obrazovaniya v kontekste munitsipal'noi reformy // *Zakon i Pravo*. 2018. No. 9. Pp. 44–47.
- [21] Federal'nyi zakon ot 27 maya 2014 g. N 136-FZ "O vnesenii izmenenii v stat'yu 26.3 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossi-

- iskoi Federatsii” i Federal’nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii” (s izmeneniyami i dopolneniyami). URL: <https://base.garant.ru/70662192/> (data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [22] Federal’nyi zakon ot 3 fevralya 2015 g. N 8-FZ “O vnesenii izmenenii v stat’i 32 i 33 Federal’nogo zakona ‘Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel’nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiiskoi Federatsii’” i Federal’nyi zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii”. URL: <https://base.garant.ru/70858528/>(data obrashcheniya: 28.08.2019).
- [23] *Chikhladze L.T.* Novye tendentsii formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // *Yuridicheskaya nauka*. 2017. No. 1. Pp. 42–51.
- [24] *Yashchuk T.V.* Evolyutsiya mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Rossii // *Pravoprimenenie*. 2017. No. 1. Pp. 92–100.

Information about the author:

Amiantov Aleksey Andreevich – PhD in political science, Assistant professor of the department of Public administration, Peoples’ Friendship University of Russia (RUDN University). ORCID iD: 0000-0002-8551-9439. (e-mail: perviyzam@mail.ru)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-2-148-157

Научная статья

Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления

И.Б. Шебураков

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

В статье рассматриваются сущность, виды и целевое предназначение кадровых резервов. Автором акцентируется внимание на принципах и механизмах формирования резерва управленческих кадров, на роли оценки в процессе формирования резерва и направлениях повышения ее эффективности и результативности. На основе анализа практик формирования резервов обосновываются дальнейшие направления повышения эффективности резервов управленческих кадров как комплексной кадровой технологии в контексте развития кадров государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, кадровая политика, государственная гражданская служба, кадровый резерв, резерв управленческих кадров, оценка

В условиях новых вызовов государственному управлению качество кадрового состава приобретает особую значимость, так как выступает в качестве ключевой доминанты, определяющей эффективность и социальную результативность деятельности органов власти. В контексте развития кадрового состава государственного управления особую роль призван сыграть резерв управленческих кадров, позволяющий на новом качественном уровне реализовывать задачи современной кадровой политики в органах власти и управления. В этой связи важным представляется рассмотрение вопросов, связанных с целевым предназначением и видами кадровых резервов, подходов и принципов их формирования. Являясь разновидностью кадровых резервов, резервы управленческих кадров формируются органами государственной власти Российской Федерации для замещения различных управленческих должностей в системе государственного управления. Отправной точкой формирования резерва на современном этапе можно считать 2008 г.; именно тогда стартует про-

© Шебураков И.Б., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

цесс формирования федерального резерва управленческих кадров. В структуре данного резерва выделяется три уровня: высший, базовый и перспективный.

Затем процессы формирования резервов управленческого резерва активно развиваются на уровне субъектов Российской Федерации, на территории отдельных федеральных округов, разрабатывается законодательная база, механизмы нормативного правового регулирования, методологического и технологического обеспечения. В муниципальных образованиях (в городах и муниципальных районах) также начинают появляться инициативы по созданию подобных резервов. Наиболее высоким уровнем резервов управленческих кадров принято считать резерв, который формируется под патронатом Президента РФ, так называемый президентский резерв.

Характеризуя виды кадровых резервов, принципиальным является как различие резерва управленческих кадров от кадровых резервов на государственной гражданской службе, так и рассмотрение их взаимосвязи. Несмотря на общую цель, связанную с качественным кадровым обеспечением системы государственного управления, отличия, в первую очередь, связаны с правовым регулированием. На законодательном уровне установлено: «Для замещения вакантных должностей гражданской службы из числа гражданских служащих (граждан) формируются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв федерального государственного органа и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации» [7]. Необходимо подчеркнуть, что в 2013 году были предприняты попытки, направленные на усовершенствование законодательной базы в отношении этих кадровых резервов [6].

В соответствии с действующим законодательством необходимо подчеркнуть, что данный вид резерва предназначен исключительно для замещения должностей государственной гражданской службы. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что включение в кадровый резерв на государственной гражданской службе не исключает возможность включения в резерв как на управленческие должности (в терминологии законодательства – должности государственной гражданской службы категории «руководитель»), так и на иные должности, в том числе не управленческие. Немаловажным аспектом является и то, что процесс включения в кадровый резерв на государственной гражданской службе позволяет проводить назначение на должность без проведения конкурсного отбора.

Резервы управленческих кадров в отличие от кадровых резервов на государственной службе имеют более широкое целевое предназначение, так как данные резервы формируются, во-первых, только на управленческие должности; во-вторых, на управленческие должности, которые играют особую по значимости роль и занимают особое место в системе государственного управления, связанные, как правило, с высоким статусом (на региональном уровне, к примеру, должности региональных министров и их заместителей); в-третьих, на управленческие должности не только в границах системы государственной службы, но и управленческие должности муниципального уровня (например,

главы муниципальных районов и их заместители); в-четвертых, на должности, имеющие важное значение для государственного и муниципального управления, но выходящие за границы государственной или муниципальной службы (например, должности руководителей бюджетных организаций, градообразующих предприятий, организаций коммерческого сектора с высокой долей государственной собственности).

Количество резервистов и распределение их по уровням резерва представлено на рис. 1.



Рис. 1. Федеральный резерв управленческих кадров: количество резервистов и их распределение по уровням (по состоянию на 1 ноября 2018 г.)

Для формирования единого подхода в контексте работы с резервом распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2010 года № 636-р утверждена федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2021 годы)» [5].

Начиная с 2014 г. применяется практика личностно-профессиональной диагностики кандидатов при формировании резерва управленческих кадров, находящихся под патронатом Президента Российской Федерации. Соответствующее решение было принято Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резервов управленческих кадров (протокол заседания Комиссии от 29 мая 2013 года), в котором обоснована необходимость проведения независимой оценки личностно-профессиональных качеств кандидатов, предваряющей решение о включении в резерв.

Личностно-профессиональная диагностика кандидатов в формировании резерва построена на использовании специально разработанной технологии, включающей различные методы. Данная диагностика проводится факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС в индивидуальном формате.

Важно отметить, что стандартизация методик и подходов к личностно-профессиональной диагностике позволяет повысить объективность полученных данных. Методики и подходы проведения диагностики должны отвечать некоторым требованиям, таким как: апробация, надежность, достоверность полученных путем диагностики результатов, при их использовании должна учитываться специфика управленческой деятельности в сфере государственного управления, а также расчет итоговых показателей. Алгоритм оценки личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов основан на определении уровня текущей управленческой готовности кандидатов, который зависит от соотношения оценок по метакомпетенциям [1]. Применение в практической деятельности модели управленческой готовности и исследование данного процесса наглядно показывают тесную взаимосвязь между десятью показателями управленческого потенциала и видами управленческой готовности кандидата (лидерской, менеджерской и экспертной), а также то, что соотношение оптимальных показателей готовности кандидата на разных уровнях управления отличаются (см. рис. 2).



Рис. 2. Показатели управленческой готовности кандидата в разрезе метакомпетенций

Следует уточнить, что данные показатели являются индивидуальными и при их детальном разборе для каждого кандидата отражают управленческие позиции, на которых он будет наиболее эффективно исполнять свои профессиональные обязанности. Также эти показатели наглядно показывают, какие качества для определенных управленческих ролей следует развивать кандидату и в какой сфере профессиональной деятельности повышать свой потенци-

ал, учитывая набор уже имеющихся навыков и умений, необходимых для специфики его деятельности. При этом указанные показатели тесно взаимосвязаны, выявляя степень преобладания одних показателей над другими, можно определить сферу управленческой деятельности, в которой рассматриваемый кандидат проявит себя наиболее успешно. При этом необходимо проводить оценку, используя формализованные методы для дальнейшего перевода качественных характеристик в количественные показатели, которые, в свою очередь целесообразно в дальнейшем перевести в единую метрическую систему для более удобного переноса показателей кандидата в соответствующий рейтинг. В настоящее время активно данная модель внедряется и адаптируется при формировании региональных резервов управленческих кадров.

В субъектах Российской Федерации региональный резерв управленческих кадров в субъектах Российской Федерации начал формироваться с 2013 года и включает:

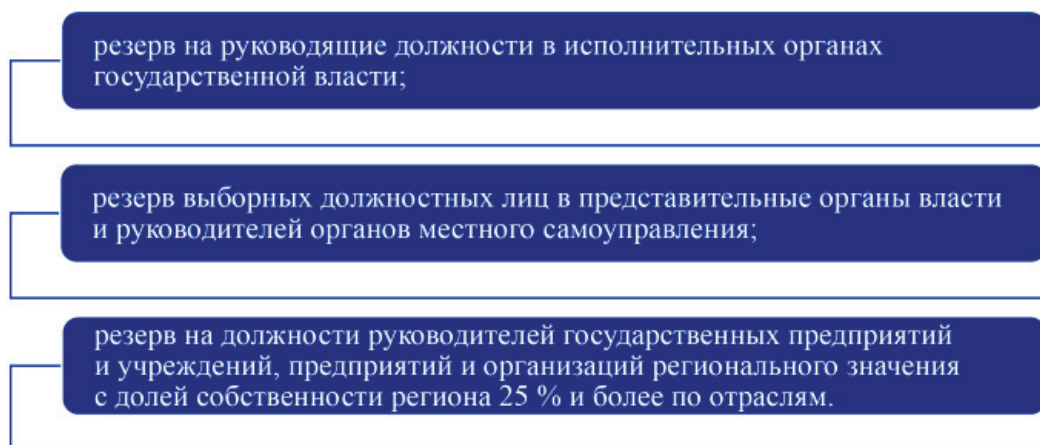


Рис. 3. Структура резерва в зависимости от целевых групп

Несмотря на трехуровневую структуру, которая соблюдается и на федеральном, и на региональном уровнях, перечисленные уровни в настоящий момент различаются содержательно.

В 2017 году в Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации определено: «резервы управленческих кадров в Российской Федерации – это сформированные в установленном порядке группы граждан Российской Федерации, обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения» [2].

Реализацию перспективных решений, направленных на повышение эффективности формирования и использования как федерального резерва управленческих кадров, так и других уровней резервов, целесообразно рассматри-

вать в контексте реализации государственной кадровой политики. Важным представляется переосмысление последствий уже предпринятых усилий в данной области, насколько удалось достичь поставленных целей, обеспечить корреляционную связь использования резерва и изменения качества кадрового состава.

Методические рекомендации разработаны факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС в контексте реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации и содержат описание основных процессов и процедур при формировании резервов управленческих кадров в Российской Федерации и носят рекомендательный характер для субъектов их формирования [3].

В методических рекомендациях содержится описание алгоритма формирования резервов управленческих кадров, включающего основные принципы, содержание критериев и показателей отбора лиц, включенных в резервы управленческих кадров, обеспечивающих единство подходов к оценке и сопоставимость получаемых результатов, а также подходы к планированию резерва, подготовке резерва и оценке эффективности работы с ним.

Сосредоточенность усилий субъектов кадровой политики на повышении профессионализма кадров одновременно с поддержанием и повышением их мотивации к эффективной деятельности обеспечивают необходимый синергетический и мультипликативный эффект от реализации принципов новой кадровой политики. В качестве первого такого и базового кадрового решения как раз и можно выделить создание единого кадрового резерва: привлечение и удержание наиболее квалифицированных кадров в сфере государственного управления. Технология работы с резервами наиболее полно соответствует отечественной управленческой культуре и стоящим новым задачам, т.к. позволяет оптимально сочетать как меритократические тенденции (работу с талантами), так и традиционный патернализм – роль личных кадровых решений руководителя. Существующая система кадровых резервов на государственной гражданской службе (на уровень специалистов) может быть демонтирована и заменена более эффективной системой поиска, привлечения и отбора кадров.

Анализ контекстов формирования и использования кадровых резервов на региональном уровне свидетельствует о наличии целого ряда проблемных зон и возрастающих рисков, связанных как с глобальными трендами и вызовами, так и региональной спецификой, препятствий и ограничений для масштабирования и тиражирования положительного опыта. Кроме того, необходимо отметить, что многие инициативы носят скорее фиктивно-демонстрационный характер, что само по себе также может выступать как риск-фактор в контексте повышения эффективности и результативности использования кадрового резерва, так как оказывает дискредитирующее воздействие, негативно сказывается на восприятии действенности резерва как управленческой технологии.

Разработка единых подходов формирования резерва управленческих кадров и формирование общего алгоритма неразрывно связано с сопоставимостью результатов оценки кандидатов при включении их в резерв управлен-

ческих кадров и планировании их дальнейшего развития. В этой связи актуализируется необходимость обеспечения не только общих принципов, но и единой методологии оценки. Для обеспечения единства проведения оценки профессиональной квалификации кандидатов на всех уровнях целесообразно использовать уже апробированный и внедренный в практику алгоритм комплексной личностно-профессиональной диагностики.

В этой связи значительное внимание в рекомендациях уделяется именно описанию возможных вариантов организации и проведения мероприятий по оценке личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов в резерв управленческих кадров на основе обобщения существующей практики применения личностно-профессиональной диагностики.

Ввиду существующей региональной и отраслевой специфики субъектов Российской Федерации при формировании и использовании резервов управленческих кадров актуализируется потребность обращения внимания на региональные инициативы при формировании резервов управленческих кадров. На региональном уровне разрабатываются долгосрочные региональные программы формирования и подготовки резерва, формируется нормативная правовая база, создаются специализированные центры оценки и обучения, в ряде регионов используются и проектные подходы к работе с резервистами. Кроме того, складываются и принципиально «новые практики формирования резервов управленческих кадров, основанные на сочетании 1) меритократических принципов обновления кадрового состава, запущенных национальным управленческим конкурсом «Лидеры России», и 2) системности и единства подхода к оценке кандидатов в резервы на основе «Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров»» [4]. В числе субъектов, которые в настоящее время решают задачу по формированию единого резерва управленческих кадров, можно выделить: Калининградскую, Рязанскую, Воронежскую и Нижегородскую области, что в дальнейшем может способствовать созданию единой системы резервов.

Эффективное формирование и использование резервов управленческих кадров способно сегодня выступать основным драйвером новой кадровой политики, направленной на решение прорывных задач, связанных с повышением эффективности кадров в сфере государственного и муниципального управления. Научно-обоснованная модель повышения эффективности связывается с несколькими ключевыми аспектами, в первую очередь с обеспечением целостности и комплексности подхода к формированию и развитию резерва управленческих кадров как единой системы. В рамках представленной работы прошла эмпирическую проверку модель повышения эффективности использования кадрового потенциала руководителей сферы государственного управления на основе анализа текущих и перспективных практик формирования резервов управленческих кадров всех уровней и, прежде всего, на основе потенциальной возможности создания единого кадрового резерва.

Формирование и использование резерва управленческих кадров рассматривается как комплексная управленческая технология. Повышение эффек-

тивности и результативности связывается с доведением данной технологии до оптимального состояния в рамках управленческого цикла, что позволит перенести положительный опыт и в другие кадровые практики. Системообразующим элементом является единый методологический подход к оценке управленцев и общая модель оценки управленческой готовности кандидатов в резерв и участников резервов. При этом разработанная модель формирования резервов управленческих кадров трансформируется в настоящее время в целую серию платформенных решений, позволяющих не только отбирать кадры и формировать кадровые резервы, но и разрабатывать индивидуальные планы профессионального развития, управлять карьерой государственных и муниципальных служащих, оценивать их личностно-профессиональный потенциал, формировать управленческие и проектные команды, обеспечивая многоканальность привлечения и удержания наиболее квалифицированных и ориентированных на развитие кадров в системе государственного и муниципального управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Синягин Ю.В.* Трехкомпонентная модель управленческой готовности // Живая психология. 2017. Т. 4. № 2. С. 101–108. doi: 10.18334/lp.4.2.38381.
- [2] Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. URL.: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 03.06.2019).
- [3] Методические материалы по реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации // Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 03.06.2019).
- [4] *Шебураков И.Б.* Кадровый резерв, как ресурс решения задач развития и повышения результативности организации // Формирование управленческого резерва кадров: региональный опыт: материалы региональной научно-практической конференции (г. Вологда, 29–30 октября 2009 г.). Вологда: Легия, 2010. С. 72–84.
- [5] Распоряжение Правительства РФ от 22.04.2010 N 636-р (ред. от 30.12.2015) «Об утверждении федеральной программы “Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)”» // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100008/ (дата обращения: 03.06.2019).
- [6] Федеральный закон от 07.06.2013 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. № 23. 2874 с.
- [7] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. 3215 с.

Информация об авторе:

Шебураков Илья Борисович – кандидат психологических наук, доцент, декан факультета оценки и развития управленческих кадров ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. ORCID iD: 0000-0002-2669-6013. (e-mail: shebur@list.ru)

Research article

Reserves of managerial personnel in the Russian Federation as a tool for the development of personnel in the field of public administration

I.B. Sheburakov

*Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation*

The article discusses the nature, types and purpose of personnel reserves. The author focuses on the principles and mechanisms of the formation of the reserve of managerial personnel, on the role of assessment in the formation of the reserve and directions for increasing its efficiency and effectiveness. Based on the analysis of practices for the formation of reserves of managerial personnel at both the federal and regional levels, further directions for increasing the efficiency of reserves of managerial personnel as an integrated personnel technology in the context of the development of public administration personnel are substantiated.

Keywords: state administration, personnel policy, public civil service, personnel reserve, reserve of managerial personnel, assessment

REFERENCES

- [1] *Sinyagin Yu.V.* Trekhkomponentnaya model' upravlencheskoj gotovnosti // *Zhivaya psihologiya*. 2017. Vol. 4. No. 2. Pp. 101–108. doi: 10.18334/lp.4.2.38381.
- [2] *Obshchaya koncepciya formirovaniya i ispol'zovaniya rezervov upravlencheskih kadrov v Rossijskoj Federacii* // *Edinaya informacionnaya sistema upravleniya kadrovym sostavom gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii*. Federal'nyj portal gosudarstvennoj sluzhby i upravlencheskih kadrov. URL: <https://gosslužhba.gov.ru/rezerv> (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [3] *Metodicheskie materialy po realizacii obshchej koncepcii formirovaniya i ispol'zovaniya rezervov upravlencheskih kadrov v Rossijskoj Federacii* // *Edinaya informacionnaya sistema upravleniya kadrovym sostavom gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii*. Federal'nyj portal gosudarstvennoj sluzhby i upravlencheskih kadrov. URL: <https://gosslužhba.gov.ru/rezerv> (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [4] *Sheburakov I.B.* Kadrovyj rezerv, kak resurs resheniya zadach razvitiya i povysheniya rezul'tativnosti organizacii // *Formirovanie upravlencheskogo rezerva kadrov: regional'nyj opyt: materialy regional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii (g. Vologda, 29–30 oktyabrya 2009 g.)*. Vologda: Legiya, 2010. Pp. 72–84.

- [5] Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 22.04.2010 N 636-r (red. ot 30.12.2015) «Ob utverzhdenii federal'noj programmy "Podgotovka i perepodgotovka rezerva upravlencheskih kadrov (2010–2018 gody)"» // Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100008/ (data obrashcheniya: 03.07.2018).
- [6] Federal'nyj zakon ot 07.06.2013 № 116-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii»» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 10.06.2013. No. 23. St. 2874.
- [7] Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 № 79-FZ (red. ot 01.05.2019) «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva RF. 02.08.2004. No. 31. St. 3215.

Information about the author:

Sheburakov Ilya Borisovich – PhD in Psychology, Assistant Professor, dean of the Faculty of Evaluation and Development of Management Staff of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation. ORCID iD: 0000-0002-2669-6013. (e-mail: shebur@list.ru)

Бланк заказа периодических изданий

АБОНЕМЕНТ

на газету
журнал

70661

(индекс издания)

Вестник РУДН.
Серия: Государственное
и муниципальное управление
(наименование издания)

Количество
комплектов

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Линия отреза

ДОСТАВОЧНАЯ

70661

ПВ	место	литер

КАРТОЧКА

(индекс издания)

газету
на журнал

Вестник РУДН.
Серия: Государственное
и муниципальное управление
(наименование издания)

Стои- мость	подписки	руб.	Количество комплектов
	каталожная	руб.	
	пере- адресовки	руб.	

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

почтовый индекс							
код улицы							
дом	корпус	квартира				фамилия, инициалы	

город

село

область

район

улица

фамилия, инициалы

Бланк заказа периодических изданий

АБОНЕМЕНТ на газету
 журнал (индекс издания)

Вестник РУДН.
 Серия: _____
 (наименование издания)

Количество комплектов	<input type="text"/>
-----------------------	----------------------

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Куда
 (почтовый индекс) _____ (адрес)

Кому _____
 (фамилия, инициалы)

Линия отреза

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
ПВ	место	литер

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА (индекс издания)

газету Вестник РУДН.
 на журнал Серия: _____
 (наименование издания)

Стоимость	подписки	руб.	Количество комплектов	<input type="text"/>
	каталожная	руб.		
	переадресовки	руб.		

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>				
город															
село															
почтовый индекс						область									
район															
код улицы						улица									
дом				корпус				квартира				фамилия, инициалы			

Бланк заказа периодических изданий

АБОНЕМЕНТ

на газету
журнал

70661

(индекс издания)

Вестник РУДН.
Серия: Государственное
и муниципальное управление
(наименование издания)

Количество
комплектов

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Линия отреза

ДОСТАВОЧНАЯ

70661

ПВ	место	литер

КАРТОЧКА

(индекс издания)

газету
на журнал

Вестник РУДН.
Серия: Государственное
и муниципальное управление
(наименование издания)

Стои- мость	подписки	руб.	Количество комплектов
	каталожная	руб.	
	пере- адресовки	руб.	

На 2019 год по месяцам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

почтовый индекс					
код улицы					
дом	корпус	квартира			

город

село

область

район

улица

фамилия, инициалы