

ГЛАВА 1. ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Аникевич А. Г. , Сибирский федеральный университет

Муниципальная реформа, о необходимости которой так много говорят на всех уровнях власти и управления, давно и основательно «буксует» – с 2003 года, когда был принят известный закон 131-ФЗ. Конечно, за эти годы кое-что было сделано на основе указанного закона, однако считать это реформой, а тем более удачной, вряд ли можно. Возникает естественный вопрос: почему же не получается? Думается, что ответ может быть найден лишь на основе анализа динамики федеральной и региональной государственной власти, государственного управления и гражданского общества, поскольку управление на муниципальном уровне всегда детерминировано сущностными характеристиками государственного федерального и государственного регионального управления. Это – политическая закономерность, которая никоим образом не зависит от того, что муниципальное управление у нас зачем-то названо местным *самоуправлением*. Серьезно говорить о *действительном* самоуправлении можно лишь опираясь на реальную и конкретную диверсификацию власти, но уж никак не в условиях ее реальной централизации, что является ведущим направлением в российской внутренней политике последнего десятилетия. Кроме того, всякие разговоры о развитии самоуправления не более чем демагогия в условиях, когда фактически «сворачиваются» те малые ростки гражданского общества, которые появились в 90-х годах прошлого века. А ведь политическая демагогия всегда служит легитимации тоталитарных или авторитарных режимов.

Политическая реформа как процесс централизации власти началась с отмены губернаторских выборов. До этого руководители субъектов федерации обладали относительной независимостью от федерального центра, а для обеспечения своей независимости от региональных парламентов широко использовали возможности избрания депутатов от многих партий, в том числе местных, а также независимых депутатов, избираемых по мажоритарной системе. Автономность губернаторского корпуса явно мешала укреплению авторитарной власти Центра, поэтому руководители регионов, ставшие сейчас фактически назначенцами президента, формально наделяются полномочиями парламентами регионов, где главную скрипку всегда играет партия власти. При такой системе губернатор уже не может маневрировать между различными партийными фракциями местного парламента – его зависимость от Центра обеспечена.

Губернаторы из политиков федеративного государства, которые своими делами должны были доказывать электорату реальные способности к эффективному управлению регионом под страхом неизбрания на следующий срок, превратились в высокопоставленных чиновников, причем этот факт уже сам по себе ставит вопрос о реальности российского федерализма. Губернаторы сейчас

абсолютно зависимы от властной государственной и однопартийной иерархии, следовательно, в той же мере независимы от общественного мнения и общественных инициатив. Вот мы и получили ту же партийно-государственную номенклатуру, от которой пытались отрешиться, критикуя неэффективность управления советских времен.

Необходимо заметить, что практика назначения губернаторов прямо связана с унификацией политических систем субъектов федерации, иначе говоря, с постепенным сворачиванием элементов федерализма в стране – это логический результат процесса централизации власти (достаточно вспомнить «федерализм» советского типа при абсолютно централизованной системе партийного руководства всеми сферами жизни общества). Но ведь муниципальное самоуправление или современное местное управление демократического типа по определению, по сути своей предполагает очень многие элементы федерализма на низовых уровнях системы управления в стране. Зарубежные примеры показывают, что само государство может быть и формально, и фактически унитарным (Франция, Великобритания, Италия), но местное управление демократического типа (реальное самоуправление) всегда строится на принципах федерализма во взаимоотношениях муниципалитетов друг с другом и государственными властями. Даже в традиционно унитарных демократических государствах считается совершенно недопустимым полное единообразие органов муниципального управления, форм и методов их деятельности.

В России унификация всей политической системы до самых нижних уровней управления, подавление начал нарождавшейся демократии особенно наглядно проявляется на примере перемен в избирательном праве. Выборы всех уровней перестали быть конкурентными (в 90-е годы прошлого века они таковыми были, пусть и с изъятиями), а это хотя и не абсолютный, но очень серьезный показатель недемократичности политической системы. Рассмотрим лишь некоторые аспекты.

Так, для обеспечения доминантной роли партии власти в субъектах федерации, как и при выборах федерального парламента, были запрещены избирательные блоки (позволить себе такое демократические страны не могут). Запрещение блоков, в сущности, играет на руку только центральной власти, т.к. уже не могут быть созданы какие-либо ассоциации, поддерживающие «своего» лидера в регионе вопреки воле Центра.

Но и этого оказалось мало: центральная власть позаботилась о создании таких условий, при которых малые партии, прежде всего региональные, просто прекратили свое существование. Речь о поправках в закон о политических партиях, внесенных в конце 2004 года, в соответствии с которыми для регистрации партии ее численность должна быть не менее 50 тысяч членов. Естественно, количество партий резко сократилось, а малые партии, которые прежде активно участвовали в региональных и муниципальных выборах, просто исчезли. Дорога к безраздельному господству одной партии и в центре, и на местах была дополнительно расчищена введением семипроцентного барьера для прохождения партий в Госдуму. Само собой, этот же барьер постепенно устанавливается во всех субъектах федерации.

Была применена еще пара простых, но весьма эффективных приемов: значительно затруднена возможность протестного голосования отменой строки «против всех» и упразднен порог явки избирателей. Надо сказать, «избирательная пилуля» была подслащена типично демагогическим способом с громогласными заявлениями о демократизации. Речь идет о поправках в законодательство: незначительно снижено количество подписей, которые партиям необходимо собрать для регистрации; партиям, набравшим на выборах от 5 до 7% голосов, будут выделяться 1 или 2 мандата. Такой вот «утешительный приз».

Все эти «мероприятия» дали свои результаты: реальные признаки возврата к однопартийной системе с наличием формальных признаков многопартийности; усиление исполнительной власти относительно законодательной на всех уровнях – федеральном, региональном и местном; непомерное расширение президентских полномочий, что дает основание считать Россию уже не президентской, а суперпрезидентской республикой (явно сбывается мечта обывателя с авторитарной психологией о «твердой руке»).

Очевидно, что в условиях столь существенной централизации власти на «верхних» ее этажах наивно полагать, что на муниципальном уровне будет создано действительное самоуправление. Уже сейчас видны изменения, прямо противоположные процессам демократических перемен. Все больше субъектов федерации переходят на пропорциональную избирательную систему при организации региональных и местных выборов. Разумеется, большинство в местных легислатурах всегда получают списки партии власти. Все шире применяется практика отказов от прямых выборов населением глав администраций муниципальных образований. Это, конечно, дозволено законом, но в наших условиях не может способствовать становлению и развитию самоуправления демократического типа. Общественные организации на местах фактически отстранены от организации и проведения муниципальных выборов, следовательно, не могут и участвовать в управлении, представляя интересы различных групп населения. Нередки случаи отстранения от должности избранных населением глав муниципалитетов по решению вышестоящих лиц или инстанций в вертикали централизованной власти. Это – логическое движение на «нижние» этажи управления закрепленной в законе о назначении губернаторов (2004 год) возможности, при которой глава государства может отправить в отставку неугодного главу региона по причине «утраты доверия».

Сворачивание даже тех малых элементов демократии и гражданского общества, которые зародились в стране, нарастание авторитарных тенденций во власти и управлении на всех уровнях апологетами избранного курса обычно аргументируется политической пассивностью населения, его неподготовленностью к восприятию тех демократических ценностей, которые веками складывались в западных странах. Конечно, это в значительной мере так. У россиян нет достаточного электорального опыта, нет развитой системы связей между элементами гражданского общества, как, впрочем, почти нет и самих этих элементов. Но если правящая элита ставит целью не только удержание власти любой ценой, но и демократические преобразования, о необходимости которых неустанно заявляет, то обозначенные выше аспекты политической реформы – цен-

трализация власти и фактический переход к однопартийной системе – просто необъяснимы.

А ведь если абстрагироваться от исходящей «сверху» демагогии, то сам собой напрашивается вывод: элита, стремящаяся удерживать власть «всерьез и надолго», просто не может справиться с управлением, поэтому переходит к простейшим как в управлении, так и в удержании власти методам – «приказ – исполнение», т.е. методам авторитарным. Именно они всегда прямо связаны с централизацией власти и ее бюрократизацией, с превращением в фикцию как федерализма, так и самоуправления.

Действительная демократизация должна быть связана с восстановлением в полном объеме избирательных прав граждан, с развитием этих прав в соответствии с мировыми образцами, с широким использованием на местных выборах мажоритарной избирательной системы. Совершенно необходима либерализация законодательства о политических партиях и общественных организациях как важнейших элементах гражданского общества. Иначе говоря, необходима основательная институционализация политической сферы жизни общества. Пока это не делается, даже имеющиеся элементы гражданского общества находятся в состоянии стагнации и не могут повышать уровень активности населения. Сегодня нельзя серьезно говорить и о действительно демократической реформе муниципального управления.

ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Игнатов Ю. А., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Главная задача развития муниципального образования – всемерное удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах с высокими потребительскими свойствами за счет максимального использования имеющихся ресурсов. Данная задача реализуется в той или иной форме организованного процесса, который требует постоянных управленческих воздействий.

Именно недостатки управления наиболее чувствительно отражаются на деятельности предприятий и организаций, являющихся собственностью муниципального образования. Здесь как в фокусе сходятся все изъяны хозяйственного руководства. Основной порок состоит в том, что управление муниципальными предприятиями слабо учитывает возрастающую роль социальных факторов, не позволяет связать воедино процессы производственного и социального развития.

Абсолютизированное в отечественной литературе утверждение, что единственной целью деятельности фирм является получение максимальной прибыли, не следует отождествлять с целями управления хозяйствующими субъектами в муниципальном образовании. В современных Российских условиях, как стратегической, так и тактической целями управления муниципальными предприятиями должно являться социально ориентированное производство то-

варов и услуг за счет более рационального использования имеющихся в муниципальном образовании материальных, трудовых, финансовых и информационных ресурсов.

Острота проблем, связанных с реализацией указанных муниципальных целей, требует более глубокого осмысления роли и значения организационно-управленческих связей, обеспечивающих их достижение. Именно совершенствование организационно-управленческих связей позволяет повысить ответственность централизованного руководства муниципальными предприятиями, обеспечить на этой основе повышение эффективности организации труда, более полно использовать накопленный производственно-коммерческий потенциал.

Структура организационно-управленческих связей включает в себя устойчивые, постоянно воспроизводимые связи обмена деятельностью между хозяйствующими субъектами (горизонтальные связи) и связи управления ими (вертикальные связи).

Необходимость обмена деятельностью между предприятиями обусловлена сложившимся разделением труда. Поэтому изготовление товаров и оказание услуг физическим и юридическим лицам осуществляется на основе кооперирования хозяйствующих субъектов. Характер связей кооперирования между такими субъектами зависит от многих факторов: конструктивной и технологической сложности изготавливаемой продукции; условий и уровня специализации предприятий; наличия в организациях мощностей.

Состояние связей кооперирования муниципальных предприятий оказывает существенное влияние на эффективность их деятельности. Развитие этих связей требует, в частности, первостепенного ответа на вопросы: каковы возможности дальнейшего развития связей кооперирования? Каков уровень использования этих возможностей? Где и в какой форме скрыты резервы совершенствования кооперирования?

Решение данных вопросов вряд ли возможно без количественной оценки как потенциальных, так и реально используемых возможностей кооперирования производственной и коммерческой деятельности. Это особенно необходимо при определении плановой перспективы кооперирования и специализации производства, при оценке реального положения дел в сфере обмена деятельностью между муниципальными предприятиями и их контрагентами в тот или иной период времени.

В качестве показателя уровня кооперирования производства может рассматриваться отношение объема кооперированных поставок из определенного предприятия к общему объему выпуска продукции в нем. Это один из показателей позволяющих количественно характеризовать состояние связей кооперирования, обеспечивающих воспроизводственный процесс внутри муниципального образования. Рост уровня кооперирования, фиксируемый с помощью данного показателя, будет свидетельствовать о том, что улучшаются связи обмена деятельностью между предприятиями, что в процессе изготовления конечной продукции увеличивается их взаимозависимость (интеграция).

Все связи обмена деятельностью между предприятиями должны реализо-

ваться бесперебойно и с наименьшими затратами материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Для решения этих задач и существуют связи управления муниципальными предприятиями. Речь идет о связях, образующих содержание планирования, стимулирования, учета и контроля производственной деятельности муниципальных предприятий. Роль и значение таких управленческих связей определяется в настоящее время тем, в какой мере они способствуют не только росту конечных результатов, но и конкурентоспособности производимых муниципальным предприятием продуктов за счет более полного использования имеющегося у него производственно-коммерческого потенциала.

Основную регулирующую роль в воспроизводстве и реализации муниципального ресурсного потенциала играют необходимые, устойчивые связи, складывающиеся и функционирующие между органами управления муниципальной собственностью и теми предприятиями, на которые они планомерно воздействуют. На рис. 1 показано, что прямые А, Б, В, Г и обратные А₁, Б₁, В₁, Г₁ связи, складывающиеся между органами управления муниципальными предприятиями и самими предприятиями П₁, П₂, П₃, П₄ (например: П₁ – организации, обеспечивающие содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства; П₂ – предприятия муниципального дорожного строительства и содержания дорог местного значения; П₃ – предприятия по благоустройству и озеленению территорий муниципального образования; П₄ – организации транспортного обслуживания населения и учреждений, находящиеся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления) образуют систему организационно-управленческих связей, посредством которых реализуется, в частности, плановая функция управления.

Роль связей неодинакова. Прямые – активны и вызывают корректировки и изменения в деятельности предприятий. Результатом их функционирования является план социально – экономической деятельности каждого муниципального предприятия.

Обратные связи отражают результаты воздействия на предприятия прямых связей и играют роль объективного условия для формирования последних. Одна из особенностей прямых и обратных связей состоит в том, что формой их выражения выступает информация о плановых и фактических затратах ресурсов на производство тех или иных продуктов.

Прямые и обратные связи управления муниципальными предприятиями

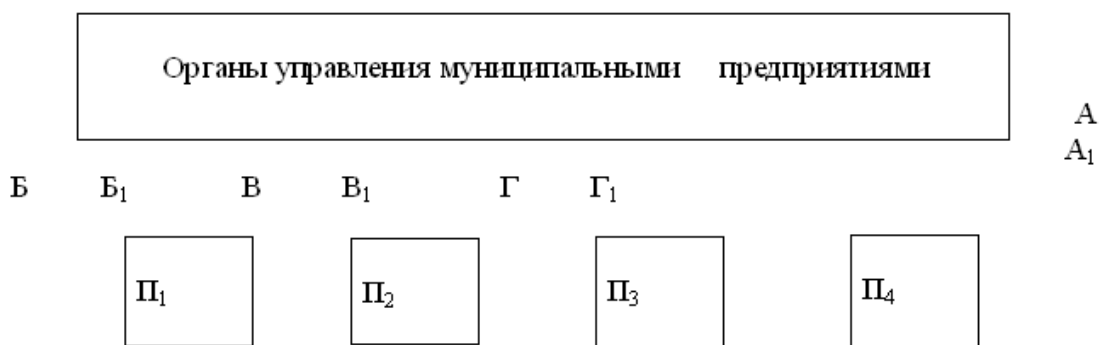


Рис. 1. Прямые и обратные связи между органами управления муниципальными предприятиями и самими предприятиями

Предположим, что для достижения определенных конечных результатов муниципальный орган управления с помощью связи А устанавливает предприятие П₁ плановое задание по производству продукта (или оказанию услуг) и выделяет необходимые для его выполнения ресурсы. При помощи связи А₁ муниципальный орган управления получает информацию о фактическом выполнении планового задания и данные о фактической реализации выделенных ресурсов.

На основе такой информации муниципальный орган управления получает возможность оценивать уровень эффективности использования ресурсов предприятием П₁, характеризуемый отношением А₁: А. Величина выделенных и фактически реализованных ресурсов в этом предприятии, относительно всей имеющейся в муниципальном образовании массы ресурсов, может характеризоваться следующими количественными определенностями:

$$O_A = \frac{A}{A + B + B_1 + \Gamma} ; \quad O_{A_1} = \frac{A_1}{A + B + B_1 + \Gamma}$$

Данные отношения являются количественной характеристикой управленческих связей, обеспечивающих реализацию плановой функции управления. По этим количественным определенностям можно судить о степени совершенства организационно-управленческих связей, влияющих на деятельность предприятия П₁. Отношение O_A количественно характеризует верхний, максимально возможный уровень использования ресурсов в предприятии П₁; O_{A₁} – фактически достигнутый уровень использования ресурсов, задействованных в этом предприятии. Разность между O_A и O_{A₁} показывает резервы совершенствования организационно-экономических связей, а следовательно и резервы роста эффективности управления предприятием П₁.

Организационно-управленческие связи Б и Б₁, В и В₁, Г и Г₁ обеспечивают получение информации, с помощью которой можно характеризовать величину планируемых к использованию ресурсов, а также их фактическое использование соответственно на предприятиях П₂, П₃, П₄. Удельный вес ресурсов, занятых на предприятии П₂, характеризует отношение O_B, долю фактической их реализации – отношение O_{B₁}.

$$O_B = \frac{B}{A + B + B_1 + \Gamma} ; \quad O_{B_1} = \frac{B_1}{A + B + B_1 + \Gamma}$$

на предприятии П₃ соответственно отношение O_B и O_{B₁};

$$O_V = \frac{B}{A + B + B_1 + \Gamma} ; \quad O_{V_1} = \frac{B}{A + B + B_1 + \Gamma}$$

на предприятии П₄ соответственно отношение O_Г и O_{Г₁};

$$O_\Gamma = \frac{\Gamma}{A + B + B_1 + \Gamma} ; \quad O_{\Gamma_1} = \frac{\Gamma}{A + B + B_1 + \Gamma}$$

В каждый период времени на предприятиях имеется определенный объем

ресурсов, складывается определенный объем и структура потребностей в них. Отсюда возникает необходимость выбора такого варианта распределения и использования ресурсов, который обеспечивал бы возможность достижения наилучших конечных результатов с минимальными затратами ресурсов.

Соотношение между размером и структурой потребностей в ресурсах и распределением их между различными предприятиями обеспечивается, как уже отмечалось, посредством прямых и обратных связей управления. Наиболее эффективное осуществление указанного соотношения возможно при следующих условиях:

- удельный вес производственных ресурсов, планируемых для использования муниципальными предприятиями, должен соответствовать объективной потребности в них каждого из этих предприятий;

- уровень фактической реализации производственных ресурсов должен соответствовать полному их использованию в каждом предприятии.

Например, отношение O_A адекватно отражает объективную потребность в ресурсах на предприятии Π_1 , а отношение O_{A_1} равняется O_A , при этом должно обеспечиваться следующее равенство:

$$\frac{A}{A + B + B + \Gamma} = \frac{A_1}{A + B + B + \Gamma}$$

Если подобное равенство будет соблюдаться и в отношении других предприятий, то их развитие также можно считать наилучшим. Значит, критерий, в наиболее общем виде характеризующий максимальный уровень использования производственных ресурсов муниципального образования, может быть представлен в следующем виде:

$$\frac{A_1 + B_1 + B_3 + \Gamma_4}{A + B + \Gamma + B} = 1$$

Так наиболее абстрактно выглядит количественная определенность пропорций, складывающихся под воздействием прямых и обратных связей управления и позволяющих характеризовать эффективность этих связей.

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Серватинский В. В., Красноярский институт экономики
Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Сегодня фактором, определяющим состояние и развитие политической, экономической и, социальной сфер, обеспечения прав и свобод граждан во многом является деятельность органов муниципального управления. Все остальные субъекты политической, экономической и общественной осуществляющие свою деятельность на конкретной территории вынуждены подчиняться или учитывать решения этих органов управления, согласовывать с ними многие свои действия, а также реализовывать свою деятельность в условиях, определяемых этими органами. В этой связи важность «учета» деятельности

муниципальной власти многократно возрастает. Говоря о мониторинге деятельности органов власти, мы будем понимать эту деятельность, как постоянное, специально организованное, систематическое наблюдение с целью выявления соответствия работы муниципалитета желаемому результату и объявленным целям.

Для органов муниципального управления мониторинг является средством обратной связи нижестоящих органов с вышестоящими, одной из форм контроля исполнения принимаемых вышестоящими органами решений.

Основными целями мониторинга деятельности органов власти для муниципальных организаций обычно являются следующие:

- 1) оценка состояния системы управления теми процессами и явлениями, которые находятся в компетенции соответствующих органов местной власти;
- 2) оценка расходования бюджетных финансовых средств и других материальных ресурсов муниципалитета;
- 3) оценка компетентности руководства соответствующих органов власти, их соответствия занимаемым должностям;
- 4) контроль выполнения планов или программ соответствующих органов власти с целью обеспечения исполнения решений, принятых вышестоящими органами власти, прав и свобод граждан, соблюдения законности и т.п.;
- 5) предупреждение и устранение негативных последствий деятельности соответствующих органов власти;
- 6) разработка на основании проведенного мониторинга рекомендаций законодательного, правового, организационного или иного характера, направленных на улучшение деятельности соответствующих органов муниципальной власти.

Говоря о мониторинге деятельности муниципалитета нужно понимать, что, прежде всего речь идет об уточнении результативности деятельности, т.е. соответствие реальных результатов с теми предлагаемыми целями, которые выстраиваются в программах развития муниципального образования. Поэтому проблему мониторинга результативности деятельности можно рассмотреть, как бы с двух аспектов: позиции теории и позиции технологии. Считаю, что сущность данной проблемы может быть раскрыта, при условии правильного ответа на совсем простые вопросы: «Что мы хотим достичь?», «Что мы можем?», «Как можем этого достичь?», «Кому это нужно?». Получая ответы на эти вопросы, каждый руководитель может попытаться выделить «проблему управленческой сущности» и найти ответы на следующие вопросы: «Какой результат должен быть в ходе моей управленческой деятельности?», «Как измерить этот результат?».

Ключевым моментом при такой системе мониторинга является установление стратегических ориентиров при принятии системы целей, относительно которых будет осуществляться уровень достижения полученных результатов.

Все выше сказанное подтверждает актуальность проведения мониторинга в любой организации и тем более мониторинг деятельности органов муниципальной власти. Поскольку в силу публичности деятельности последней очень важно (принципиально важно) иметь объективную картину фактического состояния дел на конкретной территории, а при отсутствии объективной картины невозможно говорить о каком-либо качестве и эффективности управленческой

деятельности.

Стратегическое позиционирование муниципальной территории означает самостоятельную разработку местным сообществом такого общего видения будущего состояния территории, которое позволяло бы решить триединую задачу. С одной стороны – мобилизовать и скооперировать всех местных хозяйственно-экономических субъектов различных форм собственности, с другой стороны – разбудить предпринимательскую инициативность местного сообщества, с третьей стороны – обеспечить привлечение инвестиций.

Говоря о территории, как о самостоятельном «сегменте» управления необходимо помнить и о тех принципиальных ограничениях, которые присущи любой территории (муниципальному образованию) При определении «формата» конкретной схемы управления территорией, целесообразно выделить условные четыре предельные рамки восприятия территории, с помощью которых возможно задать пространство для выработки стратегической позиции территории (муниципального образования):

- 1) территория как административное образование;
- 2) территория как корпорация;
- 3) территория как рынок;
- 4) территория как социум.

В такой логике перестройка структуры хозяйственно-экономической деятельности любого территориального узла, основывается на деятельности сформированной территориальной коалиции, развития которой может стать тем самым прецедентом, обеспечивающим становление жизнеспособного саморазвивающегося регионального «организма», имеющего собственные традиции и перспективы, заинтересованного в создании условий для нормальной жизни каждого жителя субъекта.

Современная ситуация в муниципальных образованиях края состоит в том, что принципиальные идеи, реальные цели и механизмы хозяйственно-экономического, культурного, социального и политического развития формируются без соответствующего самоопределения к указанным подходам. Это приводит к тому, что содержание территориального развития формируется зачастую стихийно и конъюнктурно.

Обобщая все выше сказанное можно сделать следующие выводы:

Для выработки модели управления территориальным развитием необходимо решить ряд следующих важнейших и последовательных задач:

- 1) поставить перед местным сообществом реально значимые цели;
- 2) организовать самоопределение и зонирование населения по отношению к этим целям;
- 3) организовать гласное обсуждение и критику этих целей местным сообществом;
- 4) разработать оценочно-критериальные ориентационные образцы производственно-хозяйственной жизни, семейно-общественной жизни, здоровой жизни, социально-культурного и профессионально-деятельностного развития, укладов жизни населения муниципальных образований;
- 5) организовать апробацию, закрепление и тиражирование ориентацион-

ных образцов с соответствующим оформлением юридически-правовых и финансово-хозяйственных механизмов.

Учитывая все выше сказанное, нужно четко понимать, что комплексный план стратегического развития муниципальной территории, основанный на подобной концепции социального взаимодействия, обязан включать в свою структуру систему наиболее важных для развития региона социальных инициатив и систему их организационной, финансовой, информационной поддержки со стороны администрации региона. Поскольку результатом взаимодействия всех субъектов региона, заинтересованных в его социальной стабильности и развитии, выступает создание атмосферы социального партнерства в территориальных границах региона, города, края или области.

Реализация концепции развития муниципального образования должна обеспечить формирование не только документа, раскрывающего перспективы его развития, но и сообщества горожан, связывающих перспективы своей жизни с выполнением этого плана, муниципальные органы власти, профессионально и открыто обсуждающие свои действия с жителями, инициативную молодежь, включенную в созидательную жизнь города, района или поселка, а так же обеспечивать стабильную обстановку.

Однако не только методологические способы «управленческого» характера будут решать успешность развития территории. Бесспорно – профессионализм чиновников это не обсуждаемая аксиома успеха. Категорически важным ресурсом для успешного развития муниципального образования является и активная позиция самих жителей – это желание и участие самих граждан в решении вопросов местного значения.

Достоинством инструментом решения этого вопроса может стать создание и поддержка ТОСов на территории муниципального образования. Напомним, что *территориальное общественное самоуправление (ТОС)* – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов) для самостоятельного или под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Субъектом ТОС является община самоуправления – добровольная, самоуправляемая, не имеющая фиксированного членства, некоммерческая организация, создаваемая по инициативе граждан. Учреждается территориальная община МСУ в заявительном порядке по инициативе не менее 10 человек, которые информируют районную районный или Городской (районный) Совет депутатов о дате проведения учредительного собрания, одновременно представляя на рассмотрение соответствующему Совету план (схему границ) общины. Данная форма организации и волеизъявления граждан имеет следующие преимущества:

1) для субъекта федерации:

- развиваются и укрепляются важнейшие элементы гражданского общества;
- повышается активность населения;
- упрощаются и активизируются избирательные и другие процессы;

- выявляются и используются внутренние резервы территории;

- для решения местных проблем мобилизуются собственные ресурсы территории и привлекаются дополнительные;

- повышается управляемость территорией, так как выстраивается вертикаль исполнительной власти, доходящая до конкретного жителя;

- происходит объективный учет общественного мнения по различным вопросам;

2) для муниципального образования:

- появляется первичный (базовый) элемент местного самоуправления;

- местные проблемы решаются самими жителями;

- эффективно используются бюджетные средства;

- появляется прозрачность в расходовании бюджетных и иных средств;

- повышается уровень и качество жизни населения;

- появляется активный и квалифицированный резерв кадров муниципальной службы;

- у муниципальных органов появляется возможность решать значимые (для муниципального образования) вопросы;

- происходит контроль за деятельностью среднего звена администрации со стороны главы и со стороны населения;

- упрощается связь руководителей муниципального образования с населением;

- осуществляется четкий контроль использования ресурсов муниципального образования;

3) для населения самоуправляющейся территории:

- решаются проблемы каждого конкретного жителя;

- улучшаются условия жизни на территории;

- привлекаются дополнительные средства для решения существующих проблем;

- самореализуется активная часть сообщества;

- активнее и полнее учитываются и реализуются права и интересы граждан.

Поскольку компетенция органа ТОС определяется собственным Уставом, а также договорными обязательствами и полномочиями, делегированными органами местного самоуправления, то функциям ТОС могут быть такие направления деятельности:

- обеспечение участия жителей территории в решении вопросов местного значения;

- управление собственностью и финансовыми средствами ТОС;

- участие в обеспечении охраны общественного порядка;

- участие в обеспечении комплексного развития собственной территории – защита интересов и прав ТОС;

- участие в обеспечении удовлетворения потребностей жителей в услугах.

Органы ТОС могут организовывать свою деятельность по следующим дополнительным направлениям (которые не отражены в предметах ведения МО по ФЗ № 131):

- охрана окружающей среды и правопорядка;

- сохранение и эксплуатация жилого, нежилого фондов и объектов социальной сферы;
- воспитание детей и молодежи, организация досуга населения;
- благотворительность и движение милосердия;
- защита прав потребителей;
- проведение опросов населения и обсуждение различных вопросов;
- контроль деятельности ЖКХ.

На наш взгляд, приоритет в нынешней ситуации должен состоять в наращивании хозяйственно-экономической структуры отдельных, специальным образом выделенных территориальных анклавов (ареалов). Укорененный тип развития муниципальных образований не может быть осуществлен только на бюджетной основе. Мы считаем, что основным ресурсом регионального развития становится организационный ресурс, проявляющийся:

во-первых, в складывании в различных территориях края практики встречной (взаимной) функционализации, специализации и кооперации внутри локальных хозяйственно-экономических контуров;

во-вторых, в создании условий для интеграции различных субъектов хозяйственной, экономической, социокультурной жизни региона, принимающих на себя ответственность за решение практических проблем территории;

в-третьих, активно использовать механизм привлечения граждан не на политической (не через партийное строительство), а на организационной основе (ТОСы).

Сегодня нужно делать ставку на формирование комплексного механизма, всесторонне обеспечивающего создание, воспроизводство и накопление необходимого количества материальных и финансовых ресурсов для развития муниципальных территорий края вне прямой зависимости от того, как будет сформирован бюджет субъекта.

Литература

1. Конституция Российской Федерации.- <http://www.constitution.ru>.
2. *Медведев Д. А.* Россия вперед! - <http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10>.
3. *Серватинский В. В.* Развитие гражданской активности населения, как фактор совершенствования деятельности органов местного самоуправления (Монография) Красноярск: СибГТУ, 2009.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОСОБЫЙ УРОВЕНЬ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ВЛАСТИ

Спас М. А., Политехнический институт Сибирского федерального университета

Являясь одной из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, наиболее эффективно решать местные вопросы, учитывая при этом интересы малых сообществ, оптимально сочетать с интересами и правами конкретного человека. Степень развития самоуправления на локальном уровне напрямую за-

висит от степени развития демократии в обществе.

Главной особенностью федеративной социальной макросистемы является высокая степень сложности ее состава и структурной организации. Представляется убедительным мнение Д. М. Мехонцевой о том, что сущностными признаками большой социальной системы является наличие автономных, связанных общей целью подсистем, а также неоднородностью составляющих эту систему элементов, высокая степень разнообразия которых предполагает сложную структурную организацию всей системы [1, с.90-91]. В таких социальных макросистемах поддержание внутреннего стабильного равновесия зависит от сбалансированного взаимодействия институтов государственного управления на федеральном и региональном уровне, а также местного самоуправления.

Распределение управленческой деятельности между множеством автономных центров в федеративном обществе можно рассматривать как общую закономерность организации процесса управления сложными системами. Необходимо отметить, что появление сложноорганизованных социальных систем является следствием возрастания все усложняющихся форм социальной материи, обусловленного процессами эволюции социума.

Как отмечает Е. Бухвальд (с чьим мнением мы согласны) наиболее совершенную концепцию такой эволюции разработал Г. Спенсер, рассматривающий эволюцию социальной системы, как необратимое движение от однородности к неоднородности и неизбежно нарастающей в этой связи дифференциации ее подсистем и элементов. Сохранение и дальнейшее развитие такой системы возможно лишь при условии развития противоположного процесса – интеграции, способствующего укреплению целостности системы путем возникновения и упрочнения новых связей и отношений между дифференцированными частями единого целого [2, с.131].

В социально-философском аспекте процесс дифференциации и интеграции можно представить как диалектику свободы и необходимости в структурно – функциональной организации сложных социальных систем. Таким образом, эволюции социальной системы обязательно присуще непрерывное взаимодействие двух противоположных процессов: дифференциации и интеграции. Поэтому эффективный принцип организации управления сложными социальными системами заключается в том, чтобы наиболее оптимально разделить сложные структуры на более простые, предоставив им достаточную степень свободы для саморегуляции и самоуправления. Известно, что сложная социальная система, достигнув в своем развитии определенного уровня сложности, теряет способность к централизованному управлению и контролю.

Действующая Конституция Российской Федерации закрепила положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12), установив тем самым, что на территории России существует система государственного управления и система местного самоуправления (МСУ). Принцип самостоятельности местного самоуправления также закреплён в положениях Европейской хартии о местном самоуправлении.

Отделение местного самоуправления от органов государственной власти, выделение его в самостоятельный институт предполагает определенную само-

стоятельность органов управления на низовом уровне. Однако это не означает, что органы МСУ полностью исключаются из сферы воздействия государственных органов власти субъекта, федерации. Их взаимоотношения регламентированы ст. 132 Конституции, предусматривающий возможность наделения органов МСУ отдельными полномочиями по осуществлению государственных функций. При этом обязательным условием выступает одновременное обеспечение государством необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Исследование сущности, выявление особенности и характерных качеств, места МСУ в системе управления обществом в целом, предполагает, прежде всего, изучение его взаимоотношения с государством. Одновременно необходимо учитывать, что местное самоуправление, с одной стороны, независимо от органов государственной власти, ему обеспечено невмешательство во внутренние дела, с другой – осуществляется оно в рамках одного государства.

Следует отметить, что в России в научных кругах и, особенно, среди государственников нередко используется ложный стереотип, согласно которому к местному самоуправлению относят все то, что ниже уровня субъекта федерации. По этому поводу нельзя не согласиться с С. Ю. Рязанцевым, который считает такую позицию мешающей «...созданию достойной методологии муниципального управления, ...пониманию роли и значения гражданского общества в управлении делами, как в центре, так и на местах, познанию важнейших принципов конституционализма, прежде всего, принципа разделения властей» [3, с.35].

Местное самоуправление, являясь определенным видом общественных отношений, всегда характеризуется конкретно – исторической формой и содержанием, субъектно-объектным составом и представляет собой определенную социальную систему. Изучение системных качеств МСУ позволяет наполнить теорию новыми положениями, расширить практические возможности его познания. Представляя собой социально – правовую характеристику данного явления, взятое в своей системе понятия «местное самоуправление» объективируется в качестве ряда факторов, позволяющих из всего многообразия общественной жизни вычленить именно местное самоуправление. Это понятие также помогает упорядочить социальные факты для более глубокого их изучения и прогнозирования развития.

Понятие «местное самоуправление» предполагает систему целого ряда только ему присущих понятий: «органы местного самоуправления», «вопросы местного значения», «муниципальные образования», «местный референдум», «муниципальная служба» и другие. Все они получили законодательное закрепление и составляют правовое содержание МСУ. Данные понятия развивают содержательные, пространственные, субъектные и объектные рамки местного самоуправления. Но, к сожалению, в научной литературе социально-философский анализ этой понятийной системы крайне недостаточен.

Как уже отмечалось, в основе сущностной характеристики местного самоуправления заложен тезис самоуправления населения собственными делами. В то же время эта чисто теоретическая схема в реальности воплощается довольно сложно, так как опосредуется через деятельность субъектов разного

уровня и вида. Здесь имеет место множество противоречий, в основе которых лежит закономерность несовпадения интересов субъектов запросов и интересов субъектов их непосредственного осуществления. Как следствие между ними образуется множество сложных связей. По этой причине общая схема самоуправления постоянно нуждается в корректировке, обновлении, так как в противном случае она превратится в чисто абстрактную идею.

В силу объективных и субъективных причин в обществе имеет место управление, в рамках которого управляющие и управляемые – разные субъекты, к тому же управлению присущи отношения представительства, профессиональной управленческой специализации. Подлинное же самоуправление должно включать как минимум следующие основные принципы:

- наличие уравновешенного соотношения между представительским, профессиональным управлением и самореализацией населением определенной территории своих интересов;

- субъекты социально значимых интересов должны обладать действенными средствами их выражения, отстаивания и контроля за выполнением решений;

- представительские институты управления, его структуры должны служить задачам выявления интересов населения локального уровня, принятию мер по их реализации.

По данному вопросу существуют различные точки зрения. Наиболее применимой нам представляется позиция С. Сивовой, считающей, что саморегулирующиеся структуры нуждаются в управленческой организации [4, с.131]. Такое понимание местного самоуправления позволяет сделать вывод: самоуправление есть процесс управления народа посредством самого народа и представляет собой управленческую деятельность. Именно в приведенном тезисе заключается единство МСУ и демократии. При этом имеется в виду, что самоуправление прежде всего есть свойство социальной общности, ее способность управлять собственными делами. Демократия здесь выступает в качестве организационного механизма, посредством которого реализуется указанное свойство.

Содержание местного самоуправления составляют взаимосвязанные существенные для его качественной характеристики свойства и признаки. Основой содержания является его сущность, т.е. главное, общее и необходимое в его содержании. Здесь необходимое наряду с другими философскими категориями, выступает в качестве ступени познания изучаемого объекта, в нашем случае – местного самоуправления. Содержательное значение МСУ предполагает конкретизацию его сущности, в том числе: определение целей местного самоуправления; его полномочий; видов задач и способов их решений; участия в этом населения, профессиональных и выборных управленцев и т.д.

Многообразные стороны содержательного значения МСУ характеризуют, его в качестве базовой формы демократии, принципа организации и осуществления власти на местах. Важнейшее значение здесь имеет общая цель местного самоуправления. Заключается она в развитии народовластия, превращения органов самоуправления из участников управления в его первичных субъектов, проявлении гражданских инициатив в решении определенного перечня задач, создании для этого общедоступной системы институтов, обеспе-

чивающих участие населения в управленческой деятельности, выработке и исполнении управленческих решений. Естественно, эта общая (абстрактная) цель, исходя из самой сущности местного самоуправления, подвергается дроблению на более частные (конкретные) цели в существовании.

Ряд авторов обоснованно отмечают, что в самоуправляемой системе важным моментом реализации общей цели (потребности) является наличие реальной способности управляемого элемента оказывать обратное воздействие на управляющий элемент и этим обеспечивать необходимую коррекцию управления. В случаях незначительного влияния управляемого элемента на управляющий заключается главная причина низкой эффективности самоуправления. «Могут существовать системы, номинально считающиеся самоуправляемыми, но ввиду низкой обратной связи фактически являющиеся системами директивного управления [5, с.32].

Содержанию местного самоуправления, как и любого социального явления, должна соответствовать его форма. При этом форма МСУ выступает в виде внутренней организации содержания, как способ его выражения и существования, т.е. в виде определенного организационно – правового механизма, посредством которого решаются задачи на местном уровне. В свою очередь механизм местного самоуправления представляет собой совокупность получивших законодательное закрепление институтов и организационных структур. Форма местного самоуправления может выступать в качестве структуры, взаимосвязи между различными элементами его содержания. Здесь структура выступает в виде управленческих отношений.

Субъектный состав местного самоуправления представляет собой двухуровневую модель. Первый уровень составляет все население муниципального образования. Основой управленческой деятельности является воля и интересы сообщества, а также отдельных людей, живущих на данной территории, причем эта воля и интересы выступают, в качестве объединяющей идеи. Примером может служить строительство муниципальных лечебных, дошкольных учреждений, транспортное обеспечение и т.д. Единые интересы обеспечивают взаимодействие внутренних субъектов коллективов жителей во всех сферах жизнедеятельности, их внешние связи. Общие запросы местных сообществ актуализируются в деятельности отдельных его субъектов: жителей, учреждений, органов власти и других, непосредственно изъявляющих волю субъектов, которые выступают правопредставителями своих муниципальных образований в сфере прямой и представительной демократии. Второй уровень составляют отдельные жители данной территории – субъекты, непосредственно изъявляющие свою волю по отношению к вопросам, общего для всех значения. Применительно к собственным интересам они рассматриваются в качестве первичных субъектов самоуправления.

Объектный состав местного самоуправления также можно рассматривать как двухсоставный. В первом случае объектом МСУ являются собственные дела сообщества данной территории. При этом необходимо иметь в виду, что муниципальные образования и их население одновременно являются объектами государственного управления, реализуемого органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Отсюда вытекает необходимость четкой регламентации компетенции, круга полномочий, которыми наделяются органы местного

самоуправления. Во втором случае объектом самоуправленческой деятельности выступает само местное сообщество. Здесь следует учитывать различие между местным сообществом в роли субъекта и объекта управления. Как субъект местное сообщество имеет публично – властные формы организации, а как объект – социальные.

Как уже отмечалось, местное самоуправление является составной частью понятия самоуправления. В отличие от управления, под которым понимается всякое целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую, самоуправление подразумевает воздействие управляющей системы самой на себя. Возникает закономерный вопрос: представляет ли собой самоуправление одну систему – самоуправляемую или две управляющую и управляемую? Как известно, управление и самоуправление связаны с необходимостью упорядочения отношений между людьми. Возможно это в обществе, где осуществляются функции управления и обязательно существуют системы принимающие решения и реализующие эти решения путем воздействия (в объеме своих полномочий) на управляемые объекты. Так, если взять систему управления на локальном уровне, то станет видно, что на каждого человека или группу людей, ассоциацию, объединение обязательно воздействуют две управляющие системы: государственная и созданная самими членами низового общества.

Сопоставление понятий «управление» и «самоуправление» дает возможность определить до какого уровня возможна самоорганизация членов общества и с какого уровня начинается деятельность управляющих систем, созданных для воздействия на управляемые объекты в рамках местного самоуправления. Исследование данного вопроса также дает возможность определить:

а) территориальный уровень сообщества, способного самостоятельно решать задачи местного значения;

б) пределы вмешательства органов государственной власти в дела местного самоуправления.

Местное самоуправление, являясь, по сути, продолжением реализации властных функций, имеет несколько иную природу, чем осуществление управленческих функций государственными органами. Рассматривая соотношение государственного и общественного подхода к решению вопросов местного значения, нужно учитывать, что государственные органы не могут в полном объеме осуществлять регулирование местных дел, а потому необходимо вести речь о распределении в едином государстве полномочий по вертикали. Только местное образование досконально знает потребности и проблемы на низовом территориальном уровне, в конкретном поселении.

Государство должно быть заинтересовано в хорошо работающем местном самоуправлении, а также в том, чтобы интересы муниципального образования совпадали с государственными интересами. Достижение оптимального сочетания объективного отражения мнения населения в решениях органов МСУ в сочетании с необходимостью выполнения государственных функций и являет собой оптимальную организацию местного самоуправления.

Действующей Конституцией РФ закреплено положение о том, что народ как единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно,

а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). Граждане осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные формы местного самоуправления.

Местное самоуправление гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и иных территориях. По общему правилу население любого поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления (исключения могут быть установлены только Федеральным законом). Будучи выражением и формой демократии, местное самоуправление конкретизирует и расширяет права и свободы граждан, является одним из системообразующих принципов свободного развития гражданского общества, разделения властей, федерализма, определяющих систему власти в стране. При этом местное самоуправление рассматривается как демократический институт осуществления социального управления в системе диалектики необходимости и свободы.

Литература

1. *Бабичев И. В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционализм и муниципальное право. 2009. №10. С.32.
2. *Бухвальд Е.* Институты публичной собственности и экономический механизм федеративных отношений / Е. Бухвальд // Федерализм, 1996. №3. С.131.
3. *Мехонцева Д. М.* Самоуправление и управление / Д. М. Мехонцева // Вопросы общей теории систем. Красноярск. Изд-во КГУ, 1991. С.90-91.
4. *Рязанцев С. Ю.* Адекватное понимание демократических принципов и гражданского общества как основа методологии муниципальной реформы /С. Ю. Рязанцев // Управление и экономика: теория и практика. Сборник научных трудов. Выпуск 5. Красноярск, 2009. С.35.
5. *Сивова С.* Нуждается ли самоорганизация в управленческом обеспечении? / С. Сивова // Проблемы теории и практики управления. 1997. №3. С.131.

КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Воробьева Л. В., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Конкурентоспособность является многогранным понятием, включающим различные характеристики и применимым к разным объектам: товарам, услугам, предприятиям, регионам, странам. Несмотря на постоянное внимание ученых к данному понятию, концепция конкурентоспособности до сих пор выглядит незавершенной, о чем свидетельствует наличие различных определений конкурентоспособности [1].

Постоянный интерес исследователей и практиков в настоящее время вы-

зывает конкурентоспособность регионов. Чаще всего ее определяют, как способность территории производить продукцию и оказывать услуги, соответствующие требованиям зарубежных рынков, одновременно поддерживая высокий и стабильный уровень доходов своего населения. В более широком варианте региональная конкурентоспособность – это возможность регионов в условиях международной конкуренции обеспечивать сравнительно высокие доходы и уровень занятости населения [2].

На наш взгляд, при определении конкурентоспособности исходным пунктом следует считать привлекательность региона. В качестве факторов, определяющих привлекательность территории, называют территориальную доступность, стоимость рабочей силы, доступность современной коммуникационной сети, привлекательность окружающей среды, а также благоприятные условия региональной политики. В этом аспекте заслуживает внимания точка зрения Дж. ван дер Борг и И. Брамезза, которые выделяют следующие две группы факторов привлекательности территории (города):

- структурные факторы: эффективная инфраструктура, достаточное предложение основных услуг, высокое качество среды жизни и эффективная политика;
- функциональные факторы (т.е. функции, которые город может выполнять): существует ли возможность городу стать распределительным центром, местом размещения международного бизнеса, центром инновационной деятельности, важным узлом в информационной (коммуникационной) сети, международным центром культуры [3].

Сочетание этих факторов обуславливает привлекательность любой территории.

Конкурентоспособность региона тесно связана с конкурентоспособностью муниципального образования. Представляется необходимым определить механизм и инструменты управления развитием муниципального образования с целью повышения конкурентоспособности соответствующей территории. Для разработки конкретных стратегий развития территорий, прежде всего, необходимо определить уровень ее конкурентоспособности. Такая оценка может быть произведена посредством инструмента, известного в менеджменте как SWOT-анализ, который предполагает изучение влияния внутренних и внешних факторов. Внутренними факторами являются сильные (S) и слабые (W) стороны. Внешними факторами являются возможности (O) и угрозы (T).

Структура анализа может быть представлена в виде следующего процесса. Сначала анализируются слабые стороны, помехи, отрицательные процессы, происходящие в регионе. Далее рассматриваются угрозы, способные усугубить действия негативных внутренних факторов, воспрепятствовать развитию территории. Затем рассматриваются возможности – факторы, которые могут содействовать быстрому развитию территории. От анализа возможностей переходят к анализу сильных сторон – потенциала и ресурсов района. На основе SWOT-анализа определяются стратегии, приоритетные направления развития отдельных территорий муниципального образования.

В качестве образца применения данного инструмента стратегического анализа возьмем Емельяновский район Красноярского края. Целью социально-эконо-

мического развития Емельяновского района является создание комплекса условий для улучшения социальной и экономической ситуации в районе, повышения его роли и места в крае [4].

В результате анализа слабых сторон сформирован ряд общих проблем, характерных для всего муниципального образования Емельяновский район. Прежде всего выделен ряд факторов, сдерживающих развитие района. К таковым можно отнести: отсутствие градостроительных документов, утвержденных границ и площади сельсоветов; низкий уровень собираемости налогов на территории всех сельсоветов; низкое качество внутрирайонных автомобильных дорог до места потенциального размещения бизнеса; низкий уровень благоустройства территории; дефицит рабочих мест в районе, значительная часть населения работает за пределами муниципального образования.

Далее отмечена неэффективность управления, которая обусловлена неразвитостью инфраструктуры жизнеобеспечения (проблемы с охраной общественного порядка, отсутствие центрального отопления, водоснабжения и канализации практически во всех домах) и неурегулированностью взаимоотношений населения и предпринимателей с властью, с государством. К факторам, сдерживающим развитие отдельных отраслей, относятся: отсутствие стимулов в нормативно-правовых документах местного уровня и низкая конкурентоспособность продукции.

Кроме вышеназванных проблем, существует еще целый ряд, имеющих системный характер и обусловленных несовершенством административного управления. В частности, сложный порядок взаимоотношений между двумя уровнями власти: районной и сельской. Из-за малого опыта управления на уровне сельсоветов многие вопросы решаются не в их пользу, в том числе связанные с качеством жизнеобеспечения. Отсутствие прозрачной системы документооборота приводит к невыполнению или запоздалому выполнению распоряжений главы района, руководителей ведомств краевой администрации, губернатора и его заместителей.

Одной из основных проблем является недостаточная мотивация к повышению эффективности деятельности. Значительная часть трудоспособного населения (20-30%) довольствуется временными, нелегальными доходами, являясь, по сути, безработными.

Угрозы. На процессы, происходящие в районе, влияют различные факторы-угрозы, способные усугубить и без того неблагоприятную ситуацию. В частности, может уменьшиться бюджетная обеспеченность в связи со снижением дотаций из вышестоящих бюджетов, перераспределением налоговых платежей не в пользу местных бюджетов. В сфере имущественных отношений такими угрозами являются: ужесточение административных барьеров в разрешительной системе, передел земель, увеличение количества заброшенных земельных участков, оспаривание прав собственности на землю и недвижимое имущество. Неэффективное ведение сельского хозяйства могут усугубить неблагоприятные погодные условия, стихийные бедствия. На социально-экономическую ситуацию в районе отрицательно способны повлиять пьянство, преступность, отток молодого трудоспособного населения, выход из строя объектов инженерной инфраструктуры жизнеобеспечения и жилого фонда.

Возможности. В целях повышения эффективности ведения сельского хозяй-

ства необходимо стимулирование и создание условий для развития фермерских и личных подсобных хозяйств, что повлечет расширение посевных площадей зерновых и овощей, повышение урожайности, увеличение поголовья скота в хозяйствах района, в том числе в ЛПХ. На базе имеющихся ресурсов появляется возможность организации потребительской кооперации, расширения ассортимента продукции за счет развития мясомолочного направления, создания перерабатывающих производств. Организация новых предприятий малых и средних форм хозяйствования обеспечит район рабочими местами, позволит расширить спектр услуг для местных жителей и дачников. В связи с близостью к федеральной трассе и столице края, открываются возможности привлечения средств на территорию за счет развития дорожного сервиса, транзитного сообщения, создания условий для отдыха горожан.

Одновременно в районе есть возможность привлечь средства вышестоящих бюджетов. С 2007 года появились новые возможности в связи с реализацией национальных проектов в области образования, здравоохранения, обеспечения населения жильем, развития АПК.

По результатам анализа сильных сторон, выделены три направления специализации для развития района:

- сельскохозяйственное для территорий, где благоприятны условия для ведения сельского хозяйства (наличие плодородных земель, пастбищ, сельхозпредприятий, сельхозтехники, развито крестьянско-фермерское хозяйство и ЛПХ);
- территория отдыха горожан, дачный и спальный район г. Красноярска (близость к мегаполису, федеральной трассе, природные ресурсы);
- транзит (близость к федеральной трассе и мегаполису).

Результаты обобщенного стратегического анализа внутренних сильных и слабых сторон муниципального образования можно использовать для разработки стратегий его развития и создания условий для повышения его конкурентоспособности. При этом необходимо иметь в виду, что повышение конкурентоспособности любой территории определяется тремя основными составляющими. Первая – конкурентоспособностью государственного управления, т.е. повышением его эффективности, созданием благоприятного инвестиционного и инновационного климата. Вторая – конкурентоспособностью предпринимательства: ставка должна быть сделана на новые формы организации деятельности, производства и управления; Третья – конкурентоспособностью людей, т.е. способность граждан выживать в жесткой конкурентной среде, работать и зарабатывать [5]. Вышеназванные составляющие и определяют основные направления разработки стратегий и конкретного механизма повышения конкурентоспособности муниципальных образований.

Литература

1. *Вальтер Ж.* Конкурентоспособность: общий подход (проект). М., 2005. – [http:// www.recep.ru](http://www.recep.ru).
2. *Шорохов В. П., Колькин Д. Н.* Оценка конкурентоспособности региона // Проблемы прогнозирования. 2007. № 1. С.92-104.
3. *Bramazza I.* The competitiveness of the European city and the role of urban management in improving the city's performance. – Rotterdam: Tinbergen Institute,

1996. – Pp. 22-23., Borg J., van der and Bramezza I. The competitiveness of the European metropolitan area in the European metropolitan system of tomorrow. – Rotterdam: EURICUR, 1992.

4. Устав Емельяновского района // Емельяновские веси, от 20.10.2002, № 2376, Положение о бюджетном процессе в Красноярском крае Красноярский край. Совет администрации Красноярского края. Распоряжение от 12. 08.2007 г. № 1160-р. «Среднесрочный финансовый план Красноярского края на 2008-2010 годы» // www.consultant.ru, Емельяновские веси. Бюджет 2008 г.: Оправданные надежды. №27.

5. *Басаргин В. Ф.* Конкурентоспособность территорий новые тенденции и перспективы. [http:// www.invur.ru](http://www.invur.ru).

НЕОБХОДИМОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНО–КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЫ КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Байкалова Н. Д., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

В настоящее время внешняя среда меняется настолько быстро, что одних только оперативных мер высшего менеджмента по обеспечению экономической стабильности и адаптации муниципального образования к новым условиям уже недостаточно. Необходимо на профессиональном уровне заниматься стратегическим планированием всех сфер, чтобы принимать обоснованные решения при выборе направления и способов действий. Одной из важнейших сфер, обеспечивающих экономическую стабильность и повышение качества жизни населения является, на наш взгляд, социально-культурная сфера (СКС), которая по сравнению с другими сферами жизнедеятельности дает возможность населению свободно выбирать любой вид занятий, обеспечивает общение между индивидами и группами людей, развивает активность, внедряет элементы творчества, способствует проявлению инициативы, формирует соответствующий уровень интеллекта в зависимости от богатства и многообразия предоставляемых социально-культурных услуг.

К СКС относится совокупность предприятий, учреждений, организаций, органов управления, объединяющие образование, культуру, здравоохранение, физическое воспитание, спорт, социальное обеспечение, средства массовой информации и коммуникации, а также и другие виды и сферы социальной деятельности по развитию человеческого потенциала как источника и конечной цели общественного развития [1, с.75].

СКС характеризуется взаимодействием материально-вещественной среды и социального субъекта (личности, группы, общности) и представляет собой их устойчивую совокупность, на основе которой осуществляются различные виды деятельности и, тем самым, обеспечивается экономическая стабильность, повышается уровень качества жизни. *Качество жизни человека* – это системное поня-

тие, характеризующее конечный результат качества работы законодательной, исполнительной и судебной власти государства.

В любом муниципальном образовании уровень жизни населения находится в прямо пропорциональной зависимости от профессионализма и эффективности работы властных структур и представляет собой фактический уровень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей человека, уровень его интеллектуального, культурного и физического развития, степень обеспечения комплексной безопасности, продолжительность жизни.

В настоящее время местная власть сталкивается с рядом проблем, в сфере предоставления социально-культурных услуг, а, следовательно, и стратегического планирования их развития, решение которых невозможно без принятия на федеральном уровне соответствующих нормативно-правовых актов:

- недостаточная проработанность вопросов разграничения полномочий между уровнями власти в сфере предоставления социально-культурных услуг;

- законодательно не определен даже минимальный уровень услуг, который в обязательном порядке должен предоставляться на территории каждого муниципального образования (отсутствует как перечень необходимых услуг, так и нормы их качества и количества);

- нормативно-правовая база определяет лишь общие принципы управления, в рамках которых должны действовать органы местного самоуправления при предоставлении социально-культурных услуг, без конкретизации функций, а тем более методов управления;

- делегируемые государством органам местного самоуправления полномочия по предоставлению отдельных видов услуг не подкрепляются соответствующими финансовыми ресурсами;

- отсутствие у органов местного самоуправления достаточных средств для предоставления в полном объеме даже социально значимых услуг.

Положение усугубляется тем, что долгие годы экономика российских муниципальных образований базировалась на развитии отраслей сферы производства, а не предметов потребления и сферы услуг. В этих условиях основная задача местной власти состояла в межотраслевой координации промышленных предприятий, которые, получали от своих ведомств задание проводить в местах компактного проживания работников своих предприятий социальную политику. Иными словами, на местном уровне не было необходимости управлять процессом предоставления услуг населению, поэтому развитие сферы услуг до сих пор не рассматривается как способ увеличения доходной части местного бюджета, обеспечивающий экономическую стабильность того или иного района. О необходимости управления этой сферой говорит тот факт, что в промышленно-развитых странах доля услуг в ВВП превысила 70%. Более того, практика управления услугами в России, в том числе, и на муниципальном уровне пока недостаточно изучена и теоретически только оформляется. Существующее же в развитых странах мира управление услугами выработано с учетом социально-культурных и социально-экономических особенностей этих стран, существенно отличающихся от ситуации в нашей стране, что затрудняет возможность прямого использования зарубежного опыта. В этих условиях разработка методологии

стратегического планирования развития и управления СКС на муниципальном уровне приобретает повышенную актуальность.

Трудности стратегического планирования развития СКС определяются также негативными тенденциями и процессами, связанными с разрушением нормативно-ценностной базы и утратой чувства духовной самобытности российской культуры; снижением уровня художественной, исторической, экологической, духовно-нравственной культуры личности и общества; слабым использованием потенциала искусства; размыванием историко-культурного своеобразия и уникальности территорий (особенно малых городов и поселений российской провинции); утратой технологий традиционных ремесел и промыслов, предметов и памятников, имеющих историко-культурную и художественную ценность; отсутствием условий для художественного развития молодых дарований; снижением моральных критериев во взаимоотношениях между людьми; ликвидацией социальных институтов и учреждений, составляющих культурную инфраструктуру и др.

Таким образом, все составляющие объекты социально-культурной направленности необходимо тщательно проанализировать, выявить первоочередные проблемы, решать которые необходимо незамедлительно. Именно проблемы одного уровня определяют комплекс задач, от решения которых зависит возможность прогнозирования развития СКС на другом уровне, где непосредственно определяются функции, содержание и уровень профессиональной подготовки специалистов для данной сферы. Специалист должен квалифицированно определять индивидуальные особенности и задатки человека, его предрасположенность к различным областям художественного творчества, содействовать в рамках конкретных проектов и программ формированию исторической, художественной, духовно-нравственной, политической, экологической культуры личности; создавать на социально-психологическом и муниципальном уровне духовно насыщенное «культурное пространство» как естественную среду становления и развития человека.

Следовательно, подготовка специалистов для социально-культурной сферы – это не менее важная и первоочередная задача, решение которой позволит:

во-первых, сформировать социально-культурную среду и создать духовно насыщенное культурное пространство, оптимизировать условия саморазвития культурной жизни человека, социальной группы, территории в целом;

во-вторых, поддержать приоритетные направления и виды культурной деятельности, способствующие росту качественных параметров образа жизни, формированию художественной, духовно-нравственной, исторической, экологической культуры, созданию условий для творческого развития и самореализации личности путем включения человека в различные виды социально-культурной деятельности;

в-третьих, совершенствовать деятельность соответствующих учреждений: образования, здравоохранения, культуры, туризма, спорта и др., от которых во многом зависит качество предоставляемых социально-культурных услуг.

Несмотря на огромную социальную значимость данных услуг, планирование их развития на муниципальном уровне практически не осуществляется или

частично охватывает отдельные виды услуг. Тем не менее, каждому жителю важно получить совокупность разных видов социально-культурных услуг необходимых для нормальной жизнедеятельности. Более того, данные услуги сопряжены друг с другом, и развитие одних видов услуг позволит развивать другие виды услуг, т.е. получить мультипликативный эффект. И лишь комплексное развитие всех видов услуг может обеспечить экономическую стабильность и повышение качества жизни населения.

Теоретические и практические задачи стратегического планирования развития СКС можно представить, как минимум, в виде двух групп.

Первая группа задач ориентирована на выявление закономерностей создания, сохранения, трансляции и развития культурных ценностей, норм, практик и разработку на этой основе условий и способов оптимизации этих процессов (преимущественно, на институциональном, «отраслевом» и технологическом уровнях – в деятельности различных государственных и общественных институтов и учреждений, обеспечивающих социальную коммуникацию культурных ценностей, охрану культурного наследия и т.д.).

Вторая группа задач предполагает получение практически ориентированного знания о закономерностях формирования и развития различных субъектов культуры (личности, социальной группы, этнокультурной общности, региона, общества в целом) и поиск оптимальных механизмов и технологий регулирования социально-культурных процессов на соответствующих уровнях. На уровне функционирования социально-культурной общности муниципального образования задачи стратегического планирования должны обеспечить теоретическую базу технологиям, ориентированным на оптимизацию становления и динамики различных субъектов саморазвития культуры: самодеятельных групп, объединений, клубов, ассоциаций, движений и т.д. На общенациональном и региональном уровнях СКС на основе стратегического планирования разрабатываются методологические основы государственной культурной политики (ее приоритеты, цели, задачи, механизмы и т.д.), обеспечивая теоретическую базу деятельности территориальных органов управления культурой, предлагается построение функционально-содержательных моделей организационных структур управления и учреждений, соответствующих региональной культурной специфике и способствующих решению территориальных проблем.

Для стратегического планирования развития этой сферы необходимо получить достоверную информацию, обо всех составляющих данную сферу объектах, выявить и обосновать показатели содержания социально-культурной деятельности. Однако, поиск показателей промежуточных и конечных результатов социально-культурной деятельности трудно осуществить, так как нет целостного описания и отсутствует объективная информация о широком спектре социально-культурных потребностей, интересов, ценностных ориентаций различных социальных групп.

При формировании пакета необходимых социально-культурных услуг следует исходить из того, что часть услуг полностью или частично финансируется из бюджетов разных уровней (бюджетные услуги), а часть полностью оплачивается потребителями (коммерческие). В зависимости от вида услуг (бюджетные или

коммерческие) различаются законодательно установленные полномочия органов местного самоуправления в сфере предоставления этих услуг, а, соответственно и цели управления этими услугами. Так, целью управления бюджетными услугами в современных условиях должно стать рациональное использование ресурсов муниципального образования в сфере предоставления этих услуг населению, а целью управления коммерческими услугами – увеличение доходной части местного бюджета за счет предоставления этих видов услуг.

Основным принципом управления социально-культурными услугами должно стать создание условий на определенной территории для удовлетворения потребностей населения. При этом местная власть может действовать по двум вариантам:

- 1) тщательно изучить существующие потребности населения;
- 2) направить усилия на «создание» определенных потребностей.

Исходной предпосылкой для этих вариантов является то, что все индивидуальные потребности, можно разделить на две категории: воспринимаемые (осознанные) потребности и потребности, которые не осознаны индивидуумом.

Когда у населения имеются осознанные потребности, у местной власти и предприятий-производителей услуг не возникнет особых трудностей в их выявлении. Что же касается потребностей, которые не воспринимаются индивидуумом, то необходимо попытаться помочь населению осознать свои потребности (например, через рекламу и т.д.).

В большинстве социально-культурных образований органами местного самоуправления не используется даже первый вариант, т.е. не изучаются потребности населения. На практике изучается лишь совокупный спрос. Но известно, что спрос – это лишь внешняя форма проявления потребностей, т.е. спрос – это платежеспособная потребность потенциальных покупателей, возникающая при наличии у них свободных средств и желания удовлетворять свои нужды приобретением конкретного товара или услуги. Не изученность потребностей населения приводит к существованию скрытых рынков. То есть, этим самым органы местного самоуправления упускают возможность «наладить» оказание каких-то новых видов услуг, а, соответственно, и получить дополнительный доход в местный бюджет. При этом муниципальная власть должна четко представлять, что услуга населению нужна не сама по себе, а для удовлетворения какой-то потребности. Тем более, население не интересуют объекты социальной инфраструктуры (школы, больницы, музеи и т.д.), его интересует, как при помощи этих объектов можно удовлетворить ту или иную потребность.

Изучение же потребностей населения в социально-культурных услугах возможно лишь при проведении постоянного мониторинга предоставления услуг населению. При этом система показателей мониторинга должна включать в себя как объективные показатели (на основе официальных статистических данных) предоставления социально-культурных услуг, так и субъективные (на основе первичной информации, получаемой в ходе репрезентативных социологических исследований). Это объясняется тем, что использование только объективных показателей не позволяет получить информацию о реальной ситуации в сфере предоставления той или иной услуги. Например, показатели, отражаю-

щие предоставление медицинских услуг населению иногда «занижаются» или «завышаются» самими учреждениями здравоохранения, а иногда отдельные случаи и вовсе не фиксируются в отчетности, поэтому реальную качественно-количественную оценку предоставления социально-культурных услуг можно установить, лишь комбинируя объективные показатели с данными, отражающими мнение самих жителей.

Мониторинг позволит обеспечить органы местного самоуправления оперативной и точной информацией о качестве и количестве предоставляемых населению социально-культурных услуг. Также мониторинг позволит определить бюджетные услуги, которые в первую очередь должны финансироваться из бюджета, и коммерческие услуги, предоставление которых позволит увеличить доходную часть местного бюджета.

Еще одним направлением в области развития качества социально-культурных услуг, а, следовательно, и фактором повышения экономической стабильности является межмуниципальная кооперация. Межмуниципальная кооперация подразумевает совместное обеспечение отдельных полномочий в управленческой, административно-хозяйственной, экономической или социальной сферах муниципальных образований.

Для привлечения ресурсов предприятий в СКС можно использовать два варианта: либо создать специальный фонд, в который предприятия могли бы перечислять средства, а затем органы местного самоуправления перераспределяли бы их уже по конкретным учреждениям и мероприятиям, либо предприятия напрямую бы финансировали мероприятия или учреждения. Но в любом случае поиск и привлечение финансовых ресурсов должны вестись под конкретный проект, разработанный на основе стратегического планирования.

Таким образом, стратегическое планирование развития СКС является объективной необходимостью и предполагает использование современных методов управления данной сферой, что позволит не только обеспечить экономическую стабильность, но и соответствующее качество жизни населения, как муниципального образования, так и региона в целом.

Литература

1. *Пимашков П. И.* Государственное регулирование и потребительский рынок / П. И. Пимашков. – М.: Производственно-издательский комбинат «ОФ-СЕТ», 2009. – 240 с.

СИСТЕМА АДАПТАЦИИ ИММИГРАНТОВ В КРАСНОЯРСКЕ

Громько В. А., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Адаптация мигрантов различной этнической принадлежности к ландшафту региона формирует тенденцию к унификации облика местного населения.

Влиятельность и степень защищенности мигрантов во многом определяются уровнем самоорганизации, который находит выражение в создании нацио-

нально-культурных объединений. Мы должны быть заинтересованы в том, чтобы культура межэтнического взаимодействия в нашей стране развивалась и прирастала новыми компонентами.

В настоящее время на территории Красноярского края зарегистрировано 46 общественных организаций, действует 32 национально-культурных обществ и центров. Вместе с тем повсеместно констатируется факт слабой взаимосвязи национально-культурных объединений многих диаспор с исторической родиной. Национальные республики предпочитают контакты с диаспорами дальнего зарубежья, обладающие более значительными финансовыми ресурсами.

Представители диаспор должны быть наделены координационными функциями. В качестве прототипа было предложено взять модель, которая применялась в Германии. Диаспоры, выдавая направления на трудоустройство представителям своего народа, несли ответственность за соблюдение законодательства с их стороны. Если у руководства диаспоры возникали сомнения в ком-либо из своих членов, то они предупреждали его, или отзывали направления на работу. Если произошло преступление, в зависимости от его степени тяжести на диаспору налагалось наказание в виде отзыва разрешения на проживание с последующей экстрадицией определенного количества людей, список которых определялся лотерейным способом. Это был жесткий, но действенный способ. Но соотечественники не несли ответственности за мигрантов, которых не защищала диаспора. Работодатель, принявший нарушителя в обход диаспоры, сам нес ответственность за его действия.

Таджики, азербайджанцы и армяне, как наиболее массовые диаспоры в регионе создали свои коммуникационные «сети», которые постепенно превратились в социальные сети, действующие по своим внутренним законам, которые четко отгораживают «сеть» от проникновения в нее «чужих».

Географическая концентрация иммигрантов и этнических меньшинств в определенных городских районах является основной чертой современной миграционной ситуации в Красноярске. Формирование этнических поселений или анклавов, и создание на их основе социальных сетей может быть объяснено через ряд факторов: защиту от дискриминации, и ощущение психической безопасности в группе «своих», доступ к культурному и религиозному капиталу; отказ от экономического взаимодействия с представителями других сообществ в пользу семейного и этнического бизнеса; использование специфического языка, результат действия *цепи иммиграции (chain-immigration)* – иммиграции с помощью родственников и предпочтение пространственной сегрегации среди родственников.

Одновременно можно утверждать, что этнические меньшинства принуждаются к поселению в особых районах через систему информационных барьеров, касающихся, прежде всего, информации об экономических возможностях, а также через дискриминацию на рынках жилья и труда. Так, мигранты не могут приобрести дорогостоящие жилье в городе и скупают дешевое жилье на окраинах города. Отсутствие российского диплома и допуска к системе переобучения и повышения квалификации, превращает мигрантов в чернорабочих, что консервирует пребывание на периферии городского ландшафта.

Зависимость между типом построения социальных сетей и стилями экономического поведения, представленная в виде матрицы факторных нагрузок, дает возможность говорить о существовании двух групп социальных сетей и соответствующих тактиках экономического поведения. Первая группа социальных сетей строится на основе «горизонтальных» связей, свойственных семейной организации. Эти связи сформированы общественными организациями, религиозными организациями и направлены на поиск жилья и работы. Кроме того, есть связи, которые строятся на контактах с местными организациями власти. Это выражается, прежде всего, в стремлении начать свое дело и повысить квалификацию. Это вторая группа социальных сетей – «вертикальные» связи.

Горизонтальные связи возникают на основе общественных, религиозных организаций.

Построение социальных сетей на повседневном уровне связано с «традиционным» способом их формирования – включением в круг внутрисемейной и межсемейной коммуникации. Доля семейных связей при построении сетей азербайджанцев выше, чем для других групп в силу того, что в основе формирования социальных взаимодействий лежит традиционалистская ориентация. Разветвленная сеть, направленная на поддержание и сохранение обычаев, языка, традиционной культуры, а также противостояние ассимиляционным процессам, приводит к созданию так называемых «кланов». *Клан* – это организация нескольких семей, направленная на сохранение этнического своеобразия группы путем формирования этнического поведения и поиска брачного партнера из среды «своих». Совместное проживание создало условия для поддержания устойчивых внутрисемейных связей, которые в настоящее время рассматриваются как семейный капитал. Поиск новой работы или второй работы, который реализуется через систему семейных связей, обусловлен в первую очередь информационными потоками внутри сети. Сетевой капитал является ресурсом на рынке труда. В данном случае это не неструктурированный ресурс, доступный индивиду через его систему личных связей. Горизонтальные социальные связи в диаспорах Красноярска задействованы при поиске рабочих мест для вновь прибывших членов.

Уровень деловой активности при построении социальных сетей является вторым по значимости после семейного. Существенная разница в способах построения деловых связей для иммигрантов и коренных жителей причин расхождения следует предположить, что существуют разного рода ограничения и ситуации выбора, определяющие стилевое своеобразие наблюдается среди иммигрантов из стран Закавказья. В качестве объяснения при построении сетей у представителей различных этнических групп иммигрантов. Выбор зависит, прежде всего, от сложившихся ограничений на рынке, определяющих, в частности, возможности этнических общин.

И так, исследование социальных сетей иммигрантов в Красноярске позволили сделать следующие выводы:

- 1) исследование обнаружило существование ограничений и наличие барьеров для желающих «войти» в сеть, а также наличие выбора стилей построения сетей в зависимости от типов связей;

2) исследование опровергает взгляд на существование этнического предпринимательства как формы экономической мобилизации этнических общин. Община не обеспечивает значительной экономической выгоды входящим в нее этническим меньшинствам, наоборот, порой она служит средством эксплуатации наиболее богатых мигрантов бедных;

3) исследование также показало, этничность является востребованной лишь на начальном этапе экономической деятельности, впоследствии же она рассматривается как форма дополнительного социального капитала. Этнические деловые сети в большей степени служат для минимизации рисков. Для получения дополнительной прибыли предприниматели стремятся установить связи с местными органами власти;

4) успешная деятельность предпринимателей на рынке зависит не столько от этнической культуры, сколько от доступа к информационным ресурсам хозяйствующих субъектов;

5) вместе с тем этническая идентичность играет заметную роль на рынке труда при неформальной занятости. Это может привести к созданию сетей, использующих «структурные дыры», то есть противоречия в законодательстве, для накопления теневого капитала и создания неформальных организаций.

На основании выводов можно рекомендовать усилить вертикальные связи мигрантов и принимающего общества в противовес горизонтальным за счет:

а) переобучения мигрантов с учетом потребностей регионального рынка труда, введение программ повышения квалификации мигрантов;

б) информационного обеспечения мигрантов по вопросам их прав и обязанностей на территории России и обучения мигрантов пользованию информационными ресурсами края;

в) в целях устранения латентных функций национально-культурных обществ диаспор ввести различные формы обязательного государственного страхования трудовых мигрантов.

В условиях постоянного притока в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконная миграция приобрела характер долговременного фактора, негативно влияющего на социально-экономическую обстановку в регионах. Такая ситуация создает реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Неблагоприятными последствиями незаконной миграции являются расширение теневого сектора экономики, деформация внутреннего рынка труда, образование мононациональных анклавов, тормозящих интеграцию мигрантов в российское общество, неплатежи налогов и отток капитала. Прибывая в Россию из постсоветских государств, мигранты в массе своей транслируют расколотые символы веры, тенденциозные картины-образы минувшей и современной истории и через их призму воспринимают российскую действительность, выстраивают стратегии поведения.

В российском социуме они взаимодействуют с еще более контрастной маргинальной средой.

Переплетение всех этих факторов создает конфликтогенную обстановку, в которой сводятся к минимуму возможности успешного взаимодействия мигрантов и принимающего общества и в которой заинтересовано немало влия-

тельных фигур из разных групп элит в Россию и стран происхождения мигрантов. Просматривается определенная специфика категорий трудящихся-мигрантов. Наиболее остро протекают они в анклавных рынках труда, создающих возможности быстрого накопления капитала и являющихся высоко криминализированными социальными пространствами, в том числе по поводу купли-продажи товара мигрантами и гражданами России, нанятыми для работы; членами этнической группы за перераспределение доходов, получаемых на рынке.

Мигранты пытаются отстаивать свои права, вступают в споры и конфликты с работодателями по поводу условий труда, продолжительности рабочего дня, гарантий социальной защиты и т.д. Конфликты проявляются в различных формах (индивидуальных, коллективных, открытых, закрытых) и имеют определенную специфику.

Предварительный анализ позволяет выделить ряд тенденций в развитии конфликтов. Во-первых, наблюдается тенденция по криминализации конфликтов, их силовому решению работодателями. Во-вторых, тенденция отражает стремление работодателей либо их представителей-посредников выстраивать работающими у них по найму мигрантами патерналистские отношения, создающие иллюзию общей заинтересованности в деле. В-третьих, развивается тенденция возрастания роли этнических общин (диаспор) в регулировании конфликтов мигрантов с представителями административных органов (чаще всего правоохранительных) и с криминальными группами. Обусловлена эта тенденция тем, что часть влиятельных фигур этнических общин в разных формах участвует в коммерческой деятельности мигрантов (предоставляет денежные средства, решает организационные вопросы и т.д.), имеет свою долю в доходах мигрантов. Эффективность такой посреднической роли высока, так как лидеры общин имеют, как правило, связи в региональных органах власти и органах местного самоуправления и умело сочетают открытые, легальные стратегии с «теневыми» технологиями разрешения конфликтов, методами этнической мобилизации и формированием неадекватных представлений у местной и деловой элиты по поводу возможных для них последствий.

Литература

1. *Рассадина И. И.* Управление международной трудовой миграцией как важнейший фактор развития рынков труда / И. И. Рассадина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8, Менеджмент. – 2005. – Вып. 3. – С.142-166.

2. *Юдина Т. Н.* Политика в области трудовой миграции: выбор стратегии / Т. Н. Юдина // Социальная политика и социология. – 2005. – № 3. – С.25-42.

3. *Бровчак С. В.* Миграционные процессы в Российской Федерации / С. М. Бровчак // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 12. – С.57-62.

4. *Угримов В. Н.* Политика государства в области миграции / В. Н. Угримов // Современные гуманитарные исследования. – 2005. – № 6. – С.381-383.

5. *Проскуракова О. Л.* Адаптация мигрантов как социальный процесс / О. Л. Проскуракова // Вестник Оренбургского университета. – 2007. – № 4. – С.58-60.

6. Рыбаковский Л. Л. Сравнительная оценка демографического неблагополучия регионов России / Л. Л. Рыбаковский // Социологические исследования. 2008. № 10. С.81-87.

7. Зайончковская Ж. А. Иммиграция: путь к спасению или Троянский конь? / Ж. А. Зайончковская, Е. В. Тюрюканова // Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008: Россия перед демографическими вызовами. Гл. 5. – М.: ПРООН, 2009.

8. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: стат. сб. / редкол. А. Л. Кевеш, М. И. Гельвановский, И. П. Горячева, Л. М. Гохберг, В. Б. Житков, А. Н. Журавлева; кол. авт. Федеральная служба государственной статистики [Росстат]. – М.: Федеральная служба государственной статистики, 2008. – 999 с.

МОНИТОРИНГ РЫНКА ТРУДА МИГРАНТОВ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Громыко В. А., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Для нормализации российского рынка труда в условиях кризиса необходимо реализовать меры в сфере занятости. Пора приступить к формированию механизмов, стимулирующих межрегиональную миграцию российской рабочей силы. Для этого понадобится, кроме создания всероссийского банка вакансий, оплата из бюджетных средств, стоимости переезда, а также привлечение риелторских структур, обеспечивающих за государственный счет оказание полного пакета услуг по поиску, а затем межрегиональному обмену (покупке, аренде) жилья. Стоимость данных услуг возвращается государству мигрантом в случае его отказа от предлагаемого ему рабочего места или отработки на нем срока ниже минимально установленного (например, один год). Работодатель, трудоустроивший зарегистрированного безработного из другого региона, может претендовать на удвоенный налоговый вычет по сравнению с ситуацией трудоустройства местного зарегистрированного безработного.

Новые правила трудоустройства иностранных работников готовит Совет Федерации, где предлагается ввести лицензию или патент с ежемесячной платой для мигрантов, работающих в России по частному найму. Средства от продажи лицензий или патентов могут быть использованы на переквалификацию потерявших рабочее место россиян, а также стимулирование внутренней миграции – перемещения россиян из регионов с более высокой безработицей в другие, например, с Северного Кавказа в Сибирский регион.

В декабре 2008 года Государственная Дума приняла поправки в законодательство о занятости, где люди получили возможность поехать на работу в те регионы России, где имеются вакансии рабочих мест. В первую очередь речь идет о реализации государственных инвестиционных проектов. В Красноярском крае к таким объектам относятся: Ванкорское и Эвенкийское месторождение нефти, Богучанское электрометаллургическое объединение, строительство

железной дороги Курагино-Кызыл. Одним из условий переезда на новое место работы, должно быть строительство жилых домов «эконом-класса», без права приватизации на условиях социального найма с оплатой жилья и коммунальных услуг со стороны проживающих нанимателей. Задача строительства лежит на государстве, тем более, строительные компании готовы взять этот госзаказ, в условиях снижения темпов строительства из-за отсутствия инвесторов.

Ситуация на рынке труда заставляет нас по-другому взглянуть на проблемы внутренней и внешней миграции. Очень сложно прогнозировать процессы перемещения трудовых ресурсов в условиях спада экономики. Служба занятости ведет свой мониторинг сокращения.

В настоящее время на рынке труда неформально существуют частные структуры, оказывающие услуги по найму иностранных работников. В этой связи в недрах Федеральной службы миграции планируется принятие закона регламентирующего деятельность негосударственных агентств занятости, в частности лицензирование такого вида деятельности, как оказание услуг сопровождения трудоустройства мигрантов. Такими агентствами занятости по оказанию услуг россиянам (в принципе и иностранным работникам) явились службы в городе Ступино Московской области. Их опыт можно распространить и на фирмы по найму мигрантов.

Кадровые агентства – независимые частные структуры выступают нанимателями работников и предоставляют работодателю рабочую силу, получая за это вознаграждение. Из полученных средств кадровые агентства расплачиваются с работниками. Подобная система широко применяется в Европе на предприятиях, которые выводят свои активы в другие страны (в частности американская компания «Марс» – разместила заводы по производству шоколада и кормов для животных в России).

Предполагается, что агентства, на самых разнообразных условиях найма, могут оперативно решать вопросы управления потока трудовыми ресурсами. Крупные заказчики, такие как строительные компании и фирмы по добыче природных ресурсов в зависимости от спроса на свою продукцию работают, то с неполным составом, то, увеличивая списочный состав рабочих и не обременяя себя наймом, увольнением, отпусками, трудовыми конфликтами. Хотя и эта система вызывает нарекания, в основном у тех предприятий, которые осуществляют обычный прием на работу по найму.

Журнал «Кадровые решения» публикует термин «предоставление персонала». В нем говорится: «По договору о предоставлении персонала кадровое агентство предоставляет своих работников третьему лицу. При этом работники продолжают трудовые отношения с агентством, однако осуществляют свою трудовую функцию в пользу третьего лица – пользователя. Договор о предоставлении персонала заключается между двумя юридическими лицами. Что касается российского законодательства, то в нем на сегодняшний день отсутствуют специальные нормативные акты, регулирующие отношения по предоставлению персонала. Главное преимущество договора – это сокращение прямых затрат, влияющих на себестоимость производимого продукта. Зарплата как раз относится к категории прямых затрат и если вы воспользовались договором

предоставления персонала, отнесете эти затраты к другой статье расходов (финансирование услуги) то себестоимость снизится автоматически». Есть у займа работников такие положительные черты: как управленческий аппарат компании продолжает руководить сотрудниками, освобождается от административной и финансовой рутины (не надо начислять заработную плату, разбирать трудовые споры и т.д.). Кроме того, уменьшается проблема выплаты компенсации при увольнении работников и отправки их в страны выезда. Если примут соответствующий закон о лицензировании такого вида деятельности «предоставление персонала иностранных работников» кадровым агентствам, то появится множество фирм, ориентированных на конкретного клиента, которые предложат гибкую ценовую политику и предложат на российский рынок труда услуги квалифицированных трудовых мигрантов.

Региональный рынок труда в Красноярском крае нуждается в субсидиях по программе занятости населения, включая поддержку малых предприятий, помощь моногородам и т. п. Нынешняя ситуация финансового экономического кризиса дает информацию об условиях выхода из него. Повышение цен на нефть вызовет рост добычи, активного освоения нефтегазовых ресурсов Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса.

Глава Росстата В. Соколин отмечает, что на рынке труда есть проблема, которая может помешать при выходе из кризиса: дефицит рабочей силы. Численность экономически активного населения в РФ сокращается на 1 млн. человек, но если раньше сокращение возмещалось миграцией, то сейчас мигранты уходят из экономики.

Таблица 1

Количественный состав легальных внешних трудовых мигрантов
с 01.01.2002 по 01.03.2007 г.

Годы	Всего	Страны бывшего СССР	Страны Дальнего зарубежья
2002	7491	3969	3522
2003	9724	5000	4724
2004	6214	2829	3385
2005	10054	5073	4981
За декабрь 2006 г.	1787	852	935
С начала 2007 г. до 01.03.2007 г.	14204	6808	7396

В настоящее время крупным поставщиком рабочей силы для Красноярского края по-прежнему остаются Украина (до 01.03.2007 г. – 1811; за декабрь 2006 г. – 524 чел.); КНР (до 01.03.2007 г. – 5440; за декабрь 2006 г. – 546 чел.); КНДР (до 01.03.2007 г. – 1368; за декабрь 2006 г. – 281 чел.), Армения, Кыргызстан, Таджикистан (до 01.03.2007 г. – 962; за декабрь 2006 г. – 107 чел.), Узбекистан (до 01.03.2007 г. – 629; за декабрь 2006 г. – 122 чел.) и, в меньшей мере, Турция, Вьетнам и другие страны. Всего в крае осуществляют трудовую деятельность представители 33 стран.

Край, обладая большой привлекательностью среди мигрантов из дальнего

и ближнего зарубежья, занимает четвертое место среди 12 регионов Сибирского федерального округа по интенсивности миграционных потоков. Сохранению данного положения способствует сложность и нестабильность социально-экономической обстановки, ограниченный рынок труда и низкий уровень жизни в бывших странах СНГ.

Прежде чем принять решение, куда именно ехать и чем заняться, потенциальные трудовые мигранты проводят собственный маркетинг. Они устремляются в те регионы и в те сферы экономики, где наиболее благоприятная конъюнктура на рынке труда, то есть туда, где ниже уровень безработицы и больше свободных мест. В Красноярском крае иностранные работники, как правило, претендуют на те вакансии, которые не пользуются популярностью у местного населения. Именно эту свободную нишу на рынке труда и занимают мигранты, 90% из них независимо от образования, готовы выполнять неквалифицированную работу, требующую в первую очередь физического труда. Трудовые мигранты в экономике Красноярского края составляют 8,5% от общего числа занятого населения (1540 тыс. человек). В Красноярском крае приезжие находят работу в сфере строительства, торговли и общественного питания, добычи полезных ископаемых, лесного хозяйства, транспорта. В некоторых районах края за счет приезжих врачей, удается укомплектовывать районные больницы.

В последние годы поток нелегальных мигрантов из стран СНГ, Китая, Кореи захлестнул Красноярский край. Основной поток незаконной миграции идет через границу с Казахстаном, чему во многом способствует ее большая протяженность и необустроенность. Современная практика показывает, что отъезд незаконных мигрантов приобретает все более и более организованный характер. Это нелегальный бизнес, приносящий колоссальные доходы. Многие нелегальные мигранты совершают следующие виды преступлений: хранение и сбыт наркотических веществ, кражи, подделка документов, грабежи, угроза убийством или причинение тяжкого вреда здоровью. Наибольшее количество преступлений совершают граждане таких государств как Азербайджан, Украина, Таджикистан, Казахстан, Армения. Сезонность нелегальной миграции проявляет себя в весенне-летний период, когда значительно увеличивается наплыв иностранных граждан, приезжающих в безвизовом порядке, как с целью работы по найму, так и осуществления предпринимательской деятельности. Граждане стран Средней Азии нанимаются на работы по строительству дач, ремонту квартир, сельскохозяйственные и другие, не требующие квалификации, работы. Но основная их масса осуществляет трудовую деятельность, торгуя на оптово-розничных рынках и нелегальных рынках. Местные жители, особенно пенсионеры, имеют своих постоянных сезонных иностранных рабочих, занятых в огородничестве, ремонте жилья. Тем самым они поддерживают существование нелегальной миграции. Для работодателя – это дешевая рабочая сила, не претендующая на социальные гарантии, и один из способов уйти от налогообложения. Иностранец получает заработную плату, не уплачивая при этом налоги, и имеет возможность для свободного маневрирования на рынке труда.

Достаточно сложный и длительный механизм узаконивания трудовой де-

тельности на территории России, отталкивает работодателей от процедуры законного оформления трудовой деятельности иностранных граждан. Следствием этого является утечка значительных денежных средств из-под налогообложения, обогащение теневых структур, образование преступных групп.

Литература

1. Ахиезер А. С. Территориальная миграция – реализация потребности в полноте бытия / А. С. Ахиезер // *Обществ. науки и современность*. – 2007. – № 3. – С.141-149.

2. Баньковская С. П. Миграция, свобода и гражданство: парадоксы маргинализации / С. П. Баньковская // *Власть*. – 2006. – № 4. – С.120-126.

3. Барковский А. Н. Опыт регулирования международной миграции за рубежом и в России / А. Н. Барковский // *Россия и совр. мир*. – 2006. – № 4. – С.17-27.

4. Белл М. Л. К вопросу о миграции в России / М. Л. Белл // *Соц.-гуман. знания*. – 2006. – № 5. – С.174-187.

5. Бердыклычева Н. М. Чужие в городе – трудовая миграция / Н. М. Бердыклычева // *Мониторинг общественного мнения*. – 2006. – № 2. – С.101-108.

6. Воробьев Н. В. Региональная организация миграции населения в сибирских условиях / Н. В. Воробьев; отв. Ред. Рященко С. В.; РАН. Сиб.отд-ние, Ин-т географии. – Новосибирск: Наука, 2001. – 157 с.: ил.- Библиог.: С145-153.

7. Веревкин Л. П. Легко ли быть мигрантом? / Л. П. Веревкин // *Энергетика: экономика, техника, экология*. – 2006. – № 11. – С.65-67.

8. Смирнова Н. Е. Приоритеты и важнейшие направления демографической политики / Н. Е. Смирнова, С. В.Соболева, О. В. Чудаева // *Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации* / ред. кол. А. Э. Конторович, В. В. Кулешов, В. И. Суслов; ИЭОПП СО РАН. – М. – Новосибирск: Анкил, 2009. – Гл. 5.2. – С.54-61.

9. Соболева С. В. Социально-экономический потенциал региона / С. В. Соболева, Т. Г. Ратьковская, О. В. Чудаева // *От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока* / под общ. ред. А. И. Татаркина, В. В. Кулешова, П. А. Минакира. – Екатеринбург: Ин-т экон. исслед. ДВО РАН, ИЭОПП СО РАН, Ин-т экон. УрО РАН, РАН, 2009. – Разд. 3, гл. 10.3. – С.700-726.

ВЛИЯНИЕ СТИЛЯ УПРАВЛЕНИЯ НА РАЗВИТИЕ НАУКИ И ТЕХНИКИ

Седельников М. В., Красноярский филиал Российского государственного социального университета (КФ РГСУ)

Современный этап развития российского общества связан с поиском адекватной модели российской государственности и оказывает комплексное влияние на институты государственного и муниципального управления. В начале XXI столетия активному исследованию подвергаются цивилизационные модели развития индустриально развитых стран Западной Европы, Америки, Восточной Азии, шагнувших в постиндустриальный этап. Политические режимы быв-

ших социалистических стран преодолевают барьер технологического отставания, на государственном уровне формируя хозяйственную систему информационного общества. Научно-технический потенциал России, сформированный преимущественно в годы социалистического строительства, сегодня подвергается жесткому испытанию российской и общемировой политической действительностью, определяя непростой выбор модели экономического развития. Долгий период выступающая в качестве сырьевого придатка, на сегодняшнем этапе формирования действенной системы государственного управления, Россия планирует выстраивать модернизационные процессы материально-производственной и научно-технической сферы. Однако отчетливость характера организационно-управленческих структур, призванных задавать вектор инновационных изменений, просматривается слабо.

По нашему мнению, если смотреть сквозь призму постоянно идущего мирового эволюционного развития, резкие революционные преобразования политических режимов в России в 1917 и в 1991 годах не привели к значимым практическим результатам. Проводивший тотальную модернизацию страны, советский политический режим признавал использование интеллектуального капитала общества в качестве исходного источника прогресса. В 1930-е годы прошлого столетия для руководства социально-экономической сферой оформились организационные структуры государственного управления с жесткой вертикалью подчинения регионов единому центру.

Энергия правящего класса, контролировавшего и самостоятельно формировавшего все социальные процессы, насильственно и идеологически сковывала пути интеллектуального и экономического развития, на корню уничтожая инициативность региональных политических и научных элит. Во главу угла ставились не приоритеты простого человека, а интересы авторитета, в которых присутствует заинтересованность, прежде всего, в укреплении власти. Э. Фромм называет такое поведение «эксплуататорской этикой», подчеркивая, что помимо авторитета, сами субъекты в подобных условиях могут извлекать значительные психические или материальные выгоды [4, с.12]. Руководство СССР для обретения, а главное – для последующего поддержания собственной власти использовало методы насилия и страха. Страх не может являться достаточной платформой для власти: основанная на нем, она рано или поздно заканчивает существование, либо утрачивает авторитет. Групповое состояние общества сменяется к середине 1980-х годов нормальным индивидуализированным состоянием «не-толпы», где индивидуализм является не социально-психологической характеристикой, а индивидуально-психологической.

В конце 1980-х политический режим в Советском Союзе вступил в полосу модернизации общества и экономики. Во многом именно отсутствие инициативного администрирования и нехватка самоорганизации общественных институтов, на наш взгляд, привели к неудачам политики перестройки, проводимой в Советском Союзе в те годы. По словам М. С Горбачева, идеолога перестройки, реформирование опоздало, т.к. для предотвращения дезинтеграции государства был необходим процесс децентрализации власти в СССР [2, с.373].

Верховная власть Российской Федерации образца начала 1990-х годов пред-

ставлялась одержимой в своей деятельности двумя противоположными идеями:

1) тотальная критика предшествующей социалистической государственной модели;

2) попытка реинкарнации российской капиталистической модели хозяйствования образца начала XX века, приправленной идеологией либерализма конца XX века.

Политическая элита совершенно не уделяла внимания сохранению научно-технического потенциала государства, стремясь предоставить большей части научной сферы самостоятельность и привить ей рыночные механизмы обеспечения, ориентируясь на Западную Европу. Безусловно, построение новой государственности, запуск хозяйственного механизма в авральном режиме – важнейшие задачи федерального руководства. Новому качеству жизни, стремящемуся к стандартам капиталистического мира, оказалось не под силу эффективно адаптироваться к изменившимся условиям, в первую очередь, к рыночной экономике, общество в целом. Сохранить научную сферу не получилось, значительную часть технологий Россия покупает за рубежом, «утечка мозгов» продолжается и в XXI веке.

Сегодня процесс производства и распределения продуктов и услуг осуществляется в рамках целостной мировой рыночной системы. В странах Западной Европы и США сформированы основы современных демократических политических режимов, где присутствуют рынок и свободная конкуренция. Класс предпринимателей – класс капиталистов, поставивший во главу угла прибыль как основную жизненную ценность, стимулирует непрерывное совершенствование науки и техники. Фактором, определяющим роль тех социальных групп, которые в первую очередь затронуты происходящими в государстве изменениями и от организационных решений которых зависит характер процессов модернизации, стал процесс научно-технического развития.

В XXI веке в исторически сложившемся разделении труда часть управленческой элиты оказывается в особом положении в сравнении с другими элитарными общественными группами и демократическими формами управления, отделяясь от них барьером сложности научно-технического знания. Используя в качестве метода управления научно-технический прогресс, научная элита приходит к выполнению своей собственной специфической роли, своей власти, вытекающей из специализированного знания. Вследствие этого закономерен высокий уровень экономического развития тех государств, где высок процент ученых в структуре государственного управления. Передовые державы мира одним из главных принципов глобальной постиндустриальной модели видят практическое освоение государственного научного менеджмента.

Тем не менее, необходимо заметить, что существует некоторая местная автономия тех государств, где сохраняется множество комбинаций и смешанных форм, сочетающих в себе элементы централизованного планирования, предпринимательского планирования и механизмов рыночной конкуренции. Продолжающийся процесс научного и технического развития сегодня становится фактором, определяющим роль тех социальных групп, которые в первую очередь затронуты происходящим и от решений которых зависит характер названных процессов, будь то в странах с традиционно демократическими политическими институтами

или в странах, где преобладает централизованная власть.

Анализ проблем такого рода нередко приводит к появлению своеобразных идей. Например, по мнению В. В. Борисенко, Российской Федерации с конца 1990-х годов и по сей день остро не хватает подлинно реформаторского руководства, которое бы понимало современный уровень мирового развития. Автор отмечает, что стратегический талант власти в любом переходном обществе раскрывается не в консерватизме и имитации стабильности, а в понимании вектора индустриального развития. Руководитель масштаба «условного» Петра I или «условного» Александра II, как и реальные исторические деятели, путем формирования глобальной постиндустриальной парадигмы, способен модифицировать Россию. Иными словами, обеспеченность наукой и современным мировым опытом позволит «встроить» страну в некую сформировавшуюся систему, состоящую из наукоемкого производства, международной торговли, транснациональных корпораций, компьютерных технологий. Однако опираться эти компоненты должны на рыночную экономику. Главной противостоящей силой последней называется власть – как политическая, так и экономическая [1, с.165].

На наш взгляд, В. В. Борисенко вступает в противоречие с собой. Предположение о нужности «сильной реформаторской руки» масштаба отдельных русских монархов никак не согласуется с искоренением давления политико-экономической власти, опасной для рыночной экономики. Бесспорно, в эпоху царствования Петра I укрепились мощные системы хозяйствования и влияния российского государства в европейской политике. Однако монархический режим, в начале XVIII века заимствовавший европейский научный, преимущественно военный, опыт и внедрявший его в России, делал это с целью укрепления личной власти Петра I. Царская власть носила авторитарный характер, поэтому подобного рода выводы – прямая дорога к авторитаризму в управлении современной Россией, причем как на федеральном, так и муниципальном уровнях.

Как указывалось выше, высокие темпы развития характерны как для демократических режимов, так и для моделей государств, сочетающих методы централизации в организации общественных, экономических и научных процессов с отдельными методами рыночной экономики. Например, Республика Корея, которую с 1961 года возглавлял генерал-президент Пак Чжон Хи, использовала социалистические методы индустриализации и планового развития. Востоковед И. А. Малевич в своих трудах отмечает, что национальные модели развития Республики Корея были разработаны под руководством президента объединенной бизнес- и научной элитой корейского государства. Пак Чжон Хи построил современную процветающую национальную промышленность, создал условия для достижения в короткие сроки высокого жизненного уровня среднего класса. Несмотря на режим военной диктатуры, общее улучшение качества жизни вызвало либеральные трансформации в корейском обществе [3, с.64]. Но диктаторские методы редко способствуют эффективному развитию науки и техники, чаще сдерживают этот процесс.

С учетом собственного исторического опыта России не следует возвращаться к авторитаризму, тем не менее, требуется признать относительно эффек-

тивными методы руководства наукой, естественными монополиями, банковской сферой, которые были разработаны в условиях социалистической модели хозяйствования (государственная поддержка науки и наукоемкой промышленности, государственный контроль над использованием недр и т.д.). В той же мере, власть не должна препятствовать реальному внедрению элементов рыночной экономики в тех сферах общественной и экономической жизни, где это позволит сформировать жизнеспособный средний класс (сектор услуг, легкая промышленность). Именно сочетание передовых методов в управлении и научных технологий в индустрии способно организовать интеллектуальную и политическую элиту российского общества. Адекватные современным требованиям демократического развития изменения политического режима (в методах властвования) неизбежно приведут к необходимым переменам в управлении муниципальном – в плане эффективного использования достижений науки и техники.

Литература

1. *Борисенко В. В.* Наука и рыночные отношения в информационном обществе: социально философский анализ. – М.: Наука, 2008. 246 с.
2. *Горбачев М. С.* Понять перестройку... Почему это важно сейчас. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. 400 с.
3. *Малевич И. А.* Когда в Европе еще вчера, в Корее уже завтра. – Мн.: Харвест, 2002. 304 с.
4. *Фромм Э.* Человек для себя. – М.: АСТ, 2009. 768 с.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРУДА НАЕМНЫХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ РАБОЧИХ КРЕСТЬЯНСТВОМ ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В ГОДЫ НЭПА (1921-1929 ГОДА)

Карлов С. А., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Одним из последствий развития рыночных отношений в аграрном секторе экономики является формирование социального слоя наемных рабочих. Порожденная спросом, стала формироваться социальная группа, которая по разным причинам (невыплаты зарплаты в ОАО, миграция из города или бывших советских республик, острая нужда в средствах и др.), стремится предложить свой труд на продажу. Правовое положение и социальная роль этой группы населения на сегодняшний день недостаточно определены, и задачей органов государственной власти является решение этих вопросов. В данной ситуации при разработке законодательства, регулирующего деятельность наемных сельскохозяйственных рабочих, целесообразно использовать исторический опыт, приобретенный в годы НЭПа.

Допущение рыночных элементов в сельском хозяйстве в годы НЭПа обусловило увеличение спроса на труд наемных сельскохозяйственных рабочих (батраков). Разнообразные источники достаточно полно раскрывают причины

появления и динамику батрацкого хозяйства в сибирской деревне в годы НЭПа. Батраками становились по разным причинам: раздел бедняцкого хозяйства; стихийные бедствия и социальные катаклизмы, уничтожившие постройки и скот; многодетные семьи с малолетними детьми без трудоспособного главы; переселенцы, потратившие все средства на переезд; одинокие люди молодого и среднего возраста, не получившие стартового капитала для создания своего хозяйства; люди физически сильные, но с умственными отклонениями, а также большие алкоголики. За исключением двух последних групп, все указанные представители сельских наемных рабочих, при благоприятных политико-экономических условиях и упорном труде, через определенный период времени могли создать бедняцкое или маломощное хозяйство [1, с.48].

Наем мог быть постоянным и поденным. В соответствии с законом, постоянным считался работник, заключивший договор с нанимателем на срок более 6 месяцев. Чаще всего постоянный работник проживал на квартире у нанимателя и питался его продуктами. «Постоянный» наемный труд условно делился на сезонный и годовой. Оплата труда батраков осуществлялась преимущественно натуральными продуктами: за три месяца работы постоянный рабочий-мужчина зарабатывал 1 пару сапог, 9 овчин, 20 фунтов шерсти и шаровары. За все лето (5-6 месяцев) он получал: урожай пшеницы с 1 десятины (50-55 пудов), 5 фунтов шерсти и 4 овчины. За 9 месяцев (февраль-ноябрь) батраку платили: 35 пудов ржи, 20 пудов пшеницы, шубу стоимостью 25 руб., валенки – 6 руб., бродни из простой кожи – 2 руб.

Другой вид найма – «поденщина» была более выгодна для сельскохозяйственного рабочего, чем «постоянный» наем, в случае, когда он жил в своем доме или в снимаемой квартире (не у нанимателя) и питался своими продуктами. На поденных работах взрослый мужчина зарабатывал от 1 до 1,5 пуда, а на тяжелых работах, требующих большой интенсивности, и более 1,5 пудов пшеницы в день. Женщине платили до одного пуда пшеницы в день. Подросток получал около 0,5 пуда в день. Однако поденщина была более всего распространена в селах, где процент зажиточных хозяйств был сравнительно высок и достигал 8% от всех хозяйств. Таких сел после установления Советской власти на территории Сибири осталось мало, поэтому среди сельскохозяйственных рабочих было много безработных, которые соглашались наниматься на самых невыгодных условиях [2, с.120, 165, 172].

Сведения о денежной оплате труда батраков разноречивы. Между тем можно утверждать, что ее уровень значительно варьировался в зависимости от региона проживания и вида выполняемой работы. Так, средняя месячная зарплата сельскохозяйственных рабочих крестьянских хозяйств по Союзу ССР летом 1925 года равнялась 16 руб. 18 коп; в целом по Сибири взрослый мужчина получал зарплату несколько ниже – 14 руб. 09 коп. Данные по Восточной Сибири отрывочны и очень сильно разнятся. В Абаканском районе Минусинского уезда Енисейской губернии, если «постоянный» работник жил на квартире у нанимателя и питался за его счет, в среднем он получал всего 6 руб. в месяц; в Забайкальской губернии, напротив, получал больше, чем по Сибири и СССР – 16 руб. 22 коп. В Заларинском районе Иркутской губернии зарплата батраков

была особенно высокой – 18 руб. (без учета стоимости питания) [3, с.48-49].

С развитием НЭПа и сельскохозяйственного производства повысился уровень материального благосостояния батрачества. Батрацких семей, проживших в Сибири минимальный срок в 3-5 лет и не построивших собственный дом, не имевших участка приусадебной земли, корову, птицу, мелкий скот и т.д., не было. Исключение составляли одинокие, умственно отсталые или пьющие люди [4, с.20-21].

Наемным трудом пользовались все группы крестьян. Исключение составляли семьи, не имевшие посевов, скота и построек, в их составе чаще всего были работники, нанимающиеся на постоянной основе. Однако при наступлении более или менее благоприятных условий в экономике, и эта группа проявляла устойчивую тенденцию к переходу в бедняцкую группу. С началом свертывания НЭПа переход батрацких хозяйств в более состоятельную группу прекратился [5, с.141, 143(об)].

Формирование батрачества требовало создания организаций, защищающих их права. Общие положения, касающиеся создания профессиональных союзов сельских наемных рабочих, были сформулированы в резолюции X съезда РКП(б) «О роли и задачах профсоюзов». Они были развиты и конкретизированы на первом заседании комиссии Всероссийского Центрального Совета Профессиональных Союзов (ВЦСПС), состоявшемся 29 июня 1924 года. В 1924 году в Восточной Сибири начинают создаваться батрацкие профсоюзы «Работников земли и леса» (Рабземлес) или, как их называли, «батрачкомы» [6, с.264-265]. Главные задачи, которые ставили центральные партийно-государственные и профсоюзные органы перед батрачками, были: организация сельского «полупролетариата» на борьбу с зажиточными и «кулацкими» слоями, уменьшение эксплуатации батраков нанимателями, поддержка мероприятий власти. Одновременно развивалось законодательство, защищающее права батрачества. В 1925 году были утверждены «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах трудового типа». В 1926 году был принят закон «Об условиях труда на сезонных работах», в котором детально прописывались условия заключения и расторжения трудовых договоров между наемными сельскохозяйственными рабочими и крестьянскими хозяйствами; устанавливались порядок и размер заработной платы, защищались права несовершеннолетних и взрослых работников. В законе предусматривалось увеличение оплаты труда (по соглашению нанимателя с профсоюзом) в случае увеличения продолжительности рабочего дня. В случае возникновения конфликтных ситуаций между работником и нанимателем законом допускалось образование примирительных комиссий при сельских и районных советах. В 1927 году был принят закон о социальном страховании лиц, занятых на сезонных и временных работах.

Принятые законы ставили предел безграничной эксплуатации батрачества. Анализ архивных материалов, а также исследование Кузнецова И. С. свидетельствуют, что отношение к батракам в сравнении с дореволюционными годами в какой-то мере улучшилось, «...наниматель не стал издеваться, как раньше» [7, с.58].

В середине НЭПа наблюдался рост и укрепление батрацких организаций. Их роль в жизни села и отношения с разными группами крестьянства отлича-

лись пестротой. В одних районах зажиточные и середняки враждебно относились к батрачкам, в других – ничего не имели против них. Согласно выводам центральных партийных органов, сами батраки смутно представляли и плохо усваивали задачи своих организаций. Большинство из них считали, что батрачком должны были обеспечивать их работой. Многие надеялись, что батрачком поможет стать ему хозяином, выйти в середняки. Результаты исследования показали, что вопреки утвердившейся официальной версии советской исторической школы о социальной войне между крайними группами крестьянства, противоречия между ними были редкими и носили преимущественно экономический характер [8, с.65].

В районах, где батрачкомы, благодаря своей активности, смогли защитить права своих членов, они имели авторитет среди бедняцких групп и уважительное отношение со стороны зажиточных. В Качугской волости Иркутской губернии батраки организованным выступлением заставили зажиточных повысить зарплату с 30 до 50 коп. в день. Батрачком Малышевской волости (Зиминский уезд, Иркутская губерния), насчитывавший 174 человека, в нескольких случаях заставил хозяев-нанимателей оказать материальную и медицинскую помощь работающим у них батракам.

Союзы «Работников земли и леса» контролировали заключение трудовых договоров между батраками и нанимателями. Это было необходимо, поскольку преимущественно все группы крестьянства (особенно зажиточные), использующие наемный труд, старались это скрывать. Например, в Заларинском районе Иркутской губернии в 1926-1927 годах из 290 человек учтенных батраков работали по договору 160 или 55%. Обследования Сибири 1926-1928 годах показали, что только у 20% зажиточных наем батраков был оформлен трудовым договором. Чтобы избежать заключения трудового договора наниматели использовали разнообразные способы: «усыновление», «опекунство» и т. д. В результате нарушались права батрачества. Объяснением сокрытых крестьянами фактов использования наемного труда может служить периодически усиливавшаяся экспроприаторская политика государства в отношении нанимателей.

Неустойчивость государственной аграрной политики дестабилизировала положение батрачества как социальной группы в течение всего НЭПа. Когда государство позволяло индивидуальному хозяйству развивать свои мощности, повышать свой материальный уровень, сельскохозяйственному рабочему легче было найти работу (иногда в нескольких хозяйствах одновременно), его труд выше оплачивался. В периоды усиления государственного давления на индивидуальное крестьянское хозяйство, оно сворачивало свое производство до потребительского уровня и, отказываясь от использования наемного труда, увеличивало тем самым безработицу среди батрачества. В 1925-1926 годах в Восточной Сибири число крестьян зарабатывавших на жизнь наймом в других хозяйствах составляло около 6% от количества дворов. В 1928 году произошло значительное сокращение найма постоянных работников зажиточными хозяйствами, среди батрачества резко увеличилась безработица. В результате на этапе свертывания НЭПа, удельный вес «постоянных» наемных рабочих сократился почти в два раза. С 1928 года наблюдался уход батраков на заработки в город, на строй-

ки, на прииски и т.д. Дальнейшая ликвидация рыночных элементов в экономике привела к исчезновению этой социальной группы [9, с.143, 161].

Таким образом, формирование и динамика батрачества в условиях рыночной экономики есть закономерный процесс, требующий государственно-правового регулирования и активной деятельности профсоюзных организаций сельскохозяйственных рабочих.

Литература

1. Материалы обследования сибирской деревни. Заларинский район Иркутского округа. Новосибирск: Издание Сибкрайкома ВКП (б). 1927. С. 48; Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ) Ф. 17. Оп. 85. Д. 495. Л. 298-300.

2. Третий краевой съезд советов Сибири. (9-15 апреля 1929 года). Стенографический отчет/ Сост. и науч. ред. проф. И. А. Мошетов. Новосибирск, 1994. Ч. I. С. 120, 165, 172.; РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67. Д. 190. Л. 65.

3. Материалы обследования... С. 49; Наш Союз в цифрах. Сборник статистических материалов профессионального союза сельскохозяйственных и лесных рабочих – приложение к отчету ЦК пятому съезду Союза. М.: Изд-во «Работник земли и леса», 1926. С. 48-49.

4. Центральный государственный архив Республики Хакасии (ЦГАРХ). Ф. 80. Оп. 1. Д. 18. Л. 20, 21.

5. Государственный архив новейшей истории Иркутской области (ГАНИ-ИО). Ф. 1. Оп. 1. Д. 2200. Л. 141, 143(об)., Д. 2153. Л. 2.; Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 145. Оп. 4. Д. 100. Л. 67, 68; Д. 83. Л. 143, 161.

6. Профсоюзы СССР. Документы и материалы. В 4-х т. Т 11. Профсоюзы в период построения социализма в СССР. Октябрь 1917 г. – 1937 г. М.: Профиздат, 1963. С. 264-265, 275, 371.

7. ЦГАРХ. Ф. 14. оп. 1. Д. 5. Л. 6.; Рогалина Н.Л. Коллективизация: уроки пройденного пути. Изд-во МГУ. 1989. С. 48. С.3. 40-290. И. 135. С.3. 40-290. И. 135.; С.3. 52-387.; Бюллетень Финансового и Хозяйственного Законодательства. № 9. 1927. С. 311.; Кузнецов И.С. На пути к «великому перелому». Люди и нравы сибирской деревни 1920-х гг. (Психоисторические очерки) Новосибирск: Новосиб. гос. ун-т. 2001. С.58.

8. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 67. Д. 190. Л. 65.

9. ГАИО. Ф. 145. Оп. 4. Д. 100. Л. 68; Д. 83. Л. 143, 161.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ В УСЛОВИЯХ КОНТРРЕФОРМ АЛЕКСАНДРА III

Кускашев Д. В., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Реформы, проводимые в современной России, четко обозначили круг актуальных проблем в экономической и политической жизни нашей страны. К их числу можно отнести и проблемы, возникшие в процессе реформирования си-

стемы местного самоуправления. Утверждение новой российской государственности диктует необходимость обращения к богатому историческому опыту до-революционной России в вопросах государственно-муниципального строительства. Изучение истории городского самоуправления позволит избежать возможного повторения ошибок прошлого и творчески использовать положительный опыт в новой социально-экономической и политической реальности.

Между современными российскими преобразованиями и реформами, проведенными в России во второй половине XIX века, можно провести определенные аналогии. Теневой целью городской реформы 1870 года, по мнению видного деятеля Московского городского самоуправления М. П. Щепкина, являлось «... лишь скрытое намерение переложить на местные городские общества бремя расходов, тяготевших на государственной казне...» [1].

Таким образом, царское правительство устранялось от решения проблем, связанных с развитием социальной инфраструктуры городов и даже от полного финансирования органов государственного управления на местах (полиции, пожарной охраны, армии и т.д.), ограничиваясь выделением компенсационных пособий, не покрывавших даже частично реальных затрат городского самоуправления.

11 июня 1892 года император Александр III подписал указ о введении в действие нового Городового положения, получившего название городской контрреформы.

Новое Городовое положение существенно усилило имущественный ценз, предоставив избирательное право лицам, состоявшим в русском подданстве и владеющим не менее одного года в пределах города недвижимым имуществом стоимостью от 300 до 3000 руб. в зависимости от величины города. Кроме физических лиц, избирательное право на тех же основаниях было предоставлено правительственным, благотворительным, научным и учебным заведениям. Право голоса на городских выборах получили также лица, учреждения, общества, товарищества и компании, содержавшие в пределах города торгово-промышленные предприятия.

Новый избирательный закон расширил категорию лиц, лишенных избирательного права, включив дополнительно лиц, состоявших под гласным надзором полиции, содержателей и сидельцев винных лавок и питейных домов, лиц, за которыми числилась недоимка свыше полугодового оклада городских сборов. Кроме этого, в выборах не могли принимать участие: председатель и члены местного по земским и городским делам присутствия; священно- и церковнослужители; местные чины прокурорского надзора; лица, занимающие полицейские должности в губернии. Избирательных прав были лишены евреи, за исключением городов расположенных в черте еврейской оседлости.

Городовое положение 1892 года отменило деление избирателей на разряды, установив одно избирательное собрание, которое могло для удобства подразделяться на участки по местностям города. В избирательном собрании председательствовал городской голова, при подсчете голосов он мог в помощь себе приглашать необходимое число лиц из избирателей. Изменилось минимальное количество гласных – 20 при 100 избирателей. В случае если числен-

ность избирателей превышало 100, дополнительно на каждые 50 избирателей выбиралось по 3 гласных. Максимальное число гласных составляло 40-160, в зависимости от величины и статуса города.

Городская контрреформа ввела контроль губернской администрации за подготовкой и ходом городских выборов. Губернатор утверждал дату выборов, давал разрешение на организацию выборов по участкам, рассматривал жалобы на неполноту избирательных списков и на нарушения, допущенные в ходе выборов. Списки избранных гласных и кандидатов к ним предоставлялись на утверждение губернатора в течение двух суток с момента выборов. В случае если губернатор усматривал нарушение законного порядка на городских выборах, то все материалы о нарушениях им передавались на рассмотрение губернского по земским и городским делам присутствия, которое в свою очередь было наделено полномочиями отмены результатов выборов.

Председателем городской думы и управы являлся городской голова. При рассмотрении городской думой отчетов городской управы и при обсуждении вопроса о назначении содержания должностным лицам городского общественного управления городской голова не имел права осуществлять полномочия председателя, он мог лишь присутствовать. Согласно ст. 120, гласные городской думы для обсуждения вышеуказанных вопросов должны были избирать временного председателя думы.

Городовым положением 1892 года была установлена строгая очередность собраний думы – не менее 4-х и не более 24-х раз в год. Отчеты городской управы рассматривались в сентябре, а городские бюджеты в ноябре.

Гласные были обязаны присутствовать на всех заседаниях городской думы. В случае если гласный пропустил собрание думы без уважительной причины впервые, то ему выносилось замечание, при повторной неявке он подвергался уплате штрафа в размере не свыше 75 руб., а в третий раз гласный уплатив аналогичный штраф, исключался из состава городской думы. Наложение данного административного взыскания было возможно только при условии принятия городской думой соответствующего постановления, поддержанного двумя третями гласных.

Существенным недостатком указанной правовой нормы, на наш взгляд, было то, что в условиях, когда уклонение гласных от участия в заседаниях городской думы приобретало массовый характер, добиться установленного законом кворума гласных для вынесения административного взыскания становилось практически неосуществимым. Применение данных санкций было возможным лишь в единичных случаях, скорее как психологическое воздействие на гласных.

Ограничение самостоятельности органов городского общественного управления происходило путем резкого усиления административного надзора за их деятельностью. По Городовому положению 1892 года городской голова, помощник головы и члены управы считались лицами, состоящими на государственной службе. Все, без исключения, должностные лица городского самоуправления после избрания утверждались в должностях губернской администрацией и могли подвергаться не только судебным, но и административным взысканиям.

По мнению дореволюционного исследователя В. И. Немчинова, это нововведение придало исполнительным органам городского управления характер бюрократизма, благодаря которому стали часто возникать конфликты между думой и управой. В Указе Правительствующего Сената прямо говорилось о двойственности городских управ: «С одной стороны, они являются исполнительным органом городского общественного управления и действия их в качестве такового, на основании ст. 144 Городового положения, могут быть обжалованы по усмотрению жалующихся, губернатору или городской думе, с другой стороны на них возлагаются законом особые специальные обязанности, и в таком случае он действует уже не в качестве органа, подчиненного городской думе, а низшего правительственного органа, и потому подведомы в делах сего рода не городской думе, а тому месту казенного управления, коему дела сего рода принадлежат»[2].

По Городовому положению 1892 года городской голова был обязан предоставлять губернатору перечень вопросов, выносимых на рассмотрение городской думы и копии всех постановлений думы. Губернское по земским и городским делам присутствие получило право обсуждать правильность и законность постановлений и распоряжений городского управления. Был значительно расширен перечень постановлений городской думы, требовавших утверждения губернатора или министра внутренних дел. По ст. 82-83 губернатору предоставлялось право приостановки исполнения любого постановления думы, в случае если оно «...несогласно с законом или состоялось с нарушением круга ведомства, пределов власти и порядка действий общественного управления, или не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения» [3]. Под такую формулировку губернатор мог подвести практически любое неудобное ему постановление городской думы.

В целом новое Городовое положение сохранило за органами городского управления весь комплекс вопросов, составлявших сферу их компетенции. Сохранялась в прежнем виде структура и организация городского общественного управления. Но при этом, по мнению В. А. Нардовой, «...в результате проведения реформы коренным образом менялся характер отношений между административной властью и думами, усиливалась опека над ними, резко сокращались пределы их самостоятельных действий. Ни одна из статей нового Городового положения не содержала даже декларативного признания самостоятельности общественного управления»[4].

Городовое положение 1892 года устанавливало две формы общественного управления: в полном объеме и в упрощенном виде. Упрощенное общественное управление вводилось в тех городских поселениях, где введение Городового положения «...признано, будет невозможным по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов...» [5].

В городских поселениях, где вводилось упрощенное управление, вместо думы учреждалось собрание городских уполномоченных в количестве от 12 до 15 чел. Уполномоченных избирал сход местных домохозяев из числа лиц, вла-

деющих недвижимым имуществом, стоимостью не менее 100 руб. Собрание уполномоченных избирало городского старосту с одним или двумя помощниками по усмотрению губернатора.

Циркулярным распоряжением министра внутренних дел от 24 июля 1892 года за №7157 губернаторам предписывалось представить в МВД сведения о целесообразности введения полной или упрощенной формы общественного управления. Эти сведения включали уровень социально-экономического развития, финансовое состояние городов, преимущественный характер занятий горожан, а также подробные данные о социально-сословном составе избирателей и городских гласных. Циркуляром предписывалось также создание губернского по городским делам присутствия, «...с возложением на него исполнения всех необходимых для введения нового Городового положения распоряжений» [6].

3 октября 1892 года в Енисейской губернии было сформировано новое губернное по городским делам присутствие под председательством губернатора. В его состав входили: председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, губернский прокурор, Красноярский городской голова и гласный Красноярской городской думы (вместо него в состав присутствия был включен член Красноярской городской управы И. И. Синявин). На губернное по городским делам присутствие была возложена задача проведения городской контрреформы в Енисейской губернии [7].

Из донесений городских голов окружных городов Енисейской губернии, направленных губернатору в соответствии с вышеуказанным циркуляром МВД видно, что большинство населения городов Ачинска, Канска и Минусинска занималось преимущественно земледелием и ремеслами и лишь формально относилось к категории горожан. В донесениях приводились сведения, свидетельствующие о низком уровне развития промышленности и торговли, причем слабые темпы развития торговли объяснялись ограниченной покупательной способностью населения, вызванной его бедностью. Однако, несмотря на это, городские головы были единодушны в своем убеждении о недопустимости введения в их городах упрощенной формы общественного управления. Данное решение они аргументировали наметившимися перспективами устойчивого роста городских бюджетов, численности населения, но в большей степени тем, что избирательный ценз в этих городах определялся «...суммой оценочного сбора платимого в доход города стоимостью не ниже 300 рублей» [8].

Енисейский губернатор Л. К. Теляковский в письме, направленном в хозяйственный департамент МВД, поддержал позицию городских голов, сделав заключение о целесообразности введения Городового положения в полном объеме во всех окружных городах Енисейской губернии.

Енисейское губернное по городским делам присутствие полностью согласилось с заключением губернатора, приняв 19 декабря 1892 года соответствующее постановление и направив его в адрес хозяйственного департамента МВД [9].

В соответствии с Циркуляром хозяйственного департамента МВД от 28 декабря 1893 года, за №11863, новое Городовое положение было введено в городах Красноярске и Енисейске в полном объеме, а в городах Минусинске,

Ачинске и Канске в полном, но с ограничениями, предусмотренными ст. 92. В этих городах полномочия городской управы были переданы городскому голове и его помощнику [10]. На наш взгляд, данный вариант введения Городового положения являлся компромиссным между полной и упрощенной формой и преследовал своей целью сокращение расходов на содержание аппарата городского управления. 14 ноября 1893 года состоялись первые выборы в Красноярскую городскую думу в соответствии с новым Городовым положением. В Красноярске – губернском городе имущественный ценз был установлен в размере не ниже 1000 руб. стоимости, принадлежащего избирателю недвижимого имущества. В остальных городах – в размере не ниже 300 руб. [11].

В городах Енисейске и Канске новое Городовое положение было введено в 1894 году, а в гг. Минусинске и Ачинске – весной 1895 года [12].

Таблица 2

Численность населения и избирателей в окружных городах Енисейской губернии в 1893-1894 гг. [13]

Города	Численность населения	Численность избирателей	Численность избирателей, принявших участие в выборах
Ачинск	6314	41	25
Канск	6300	88	25
Минусинск	5579	94	39
Енисейск	9579	245	40
Красноярск	20570	160	46

Проведение городской контрреформы 1892 года в Енисейской губернии привело к резкому сокращению числа избирателей, что наглядно видно на примере табл. 2. В Ачинске избирателей насчитывалось 0,7%, в Красноярске – 0,8%, в Канске – 1,4%, в Минусинске – 1,7%, в Енисейске – 2,6% от общей численности населения. В сравнении с городскими выборами 1890 года количество избирателей в гг. Минусинске и Канске сократилось в 4 раза, в г. Красноярске в 6 раз, в г. Ачинске в 8 раз.

Выборы в городские думы на первое четырехлетие выявили и низкую активность избирателей, она составляла: в г. Енисейске – 16,3%, в г. Канске – 28,4%, в г. Красноярске – 28,8%, в г. Минусинске – 41,5%, в г. Ачинске – 61% от общего числа избирателей. При этом важно учитывать то обстоятельство, что по отношению к крайне низкой численности избирателей процент их активности кажется визуально более высоким. В ходе этих городских выборов возникла казусная ситуация, состоявшая в том, что количество избирателей, принявших в них участие, лишь незначительно превышало то число гласных, которое им предстояло избрать. Снижение избирательной активности стало закономерным результатом усиления имущественного ценза, установленного новым законодательством. В г. Ачинске по причине недостаточной явки избирателей дважды срывались выборы гласных городской думы. Иркутский генерал-губернатор в письме Енисейскому губернатору 18 января 1895 года писал: «В по-

следнее избирательное собрание Ачинска не явилось без объяснения причин 8 человек из лиц, постоянно живущих в городе. Предлагаю созвать избирательное собрание вновь, и если выборы не состоятся, тогда я буду вынужден возбудить перед Министерством внутренних дел ходатайство о введении упрощенного общественного управления» [14]. И лишь под угрозой введения упрощенного управления выборы гласных Ачинской городской думы состоялись в марте 1895 года.

На наш взгляд, снижение избирательной активности было связано и с правовой нерешенностью вопроса о введении квартирного налога и предоставлении избирательного права городской интеллигенции, большинство представителей которой являлись квартиросъемщиками. В результате наиболее активная и образованная часть городских жителей оставалась по-прежнему отстраненной от участия в формировании органов городского самоуправления.

Таблица 3

Сословный состав гласных городских дум окружных городов Енисейской губернии 1894-1897 гг. [15]

Города	Дворяне	Чиновники	Купцы	Почетные граждане	Мещане	Прочие	Всего
Канск	1	0	8	1	10	0	20
Ачинск	0	0	10	0	8	2	20
Минусинск	2	0	12	0	6	0	20
Красноярск	0	8	5	3	6	1	23
Енисейск	2	0	10	4	12	0	28

На основе данных, приведенных в табл. 3, можно прийти к выводу, что по итогам городских выборов на первое четырехлетие, в Красноярской городской думе большинство мест получили чиновники, купцы и почетные граждане, в сумме их удельный вес составил 70% от общего числа гласных. В городских думах остальных городов большинство гласных составляли купцы и почетные граждане – от 45% в г. Канске до 60% в г. Минусинске и мещане – от 30% в г. Минусинске до 50% в г. Канске. Дворяне и чиновники получили от 5% до 10% мест в Канской и Минусинской городских думах соответственно, причем в Ачинской городской думе они абсолютно утратили свое представительство.

Таким образом, в результате проведения городской контрреформы в Енисейской губернии купечеству удалось сохранить и даже несколько увеличить свое влияние в городских думах. Дворяне и чиновники смогли усилить свое представительство в городских думах лишь незначительно, за исключением г. Ачинска, где они полностью утратили свои позиции.

Широкое распространение в Енисейской губернии получила практика отказов лиц, избранных гласными городских дум или должностными лицами городского управления, от осуществления своих полномочий. Так, сразу же после окончания городских выборов 1894 года в г. Канске из 20 человек, утвержденных гласными городской думы, трое отказались от звания гласных: А. М.

Шарапов, Е. А. Кузнецов, В. Р.Фомин [16].

Не удалось избежать применения на практике ст. 89 Городового положения 1892 года, согласно которой в случае, если дважды срывалось заседание городской думы по причине неявки предусмотренного законом числа гласных (менее половины их общего числа), то все вопросы, вынесенные на рассмотрение думы, передавались с заключением городской управы на утверждение губернатора.

Так, в январе 1898 года не состоялось два заседания Енисейской городской думы вследствие отсутствия кворума. Все вынесенные на обсуждение думы вопросы были решены городской управой самостоятельно и представлены на утверждение губернатора [17].

В полном составе городские думы собирались крайне редко, зачастую на думские заседания, в силу разного рода причин, не являлось значительное число гласных. Только 1/3 избранных гласных регулярно посещала собрания думы. Так, около года в период с 1900 по 1901 годам Канская городская дума не могла провести досрочные выборы городского головы, по причине отсутствия на заседаниях более половины гласных. Енисейский губернатор М. А. Плещ вынужден был назначить и.о. городского головы купца А. И. Козьмина, ранее занимавшего должность помощника головы [18].

Все это не могло не вызывать серьезной обеспокоенности властей. Хозяйственный департамент МВД усматривал причину в том, что гласными избирались лица, видевшие в этом лишь материальную пользу или выгоду [19].

Таким образом, осуществление муниципальной контрреформы в Енисейской губернии, не привело к решению ключевых проблем, вызвавших необходимость ее проведения. Более того, усиление административного надзора за деятельностью городских дум и управ, увеличение цензовых ограничений в использовании избирательных прав, обусловили дальнейшее сокращение социальной базы городского самоуправления, закрепив его корпоративный и замкнутый характер.

Литература

1. *Немчинов В. И.* Городское самоуправление по действующему русскому законодательству. Городовое положение 11 июня 1892 г. – М., 1912. – С. 13.
2. Там же. – С. 132-133.
3. Там же – С. 125-126.
4. *Нардова В. А.* Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – нач. XX вв. – СПб., 1994 – С. 12.
5. *Немчинов В. И.* Указ.соч. – ст. 22, С. 76.
6. ГАКК, ф. 595, оп. 42, д. 230, лл. 13-13об.
7. ГАКК, ф. 595, оп. 42, д. 230, лл. 21-24.
8. ГАКК, ф. 595, оп. 42, д. 230, лл. 38-39об., 43-43об.; ГАКК, ф. 628, оп. 1, д. 5, л. 20.
9. ГАКК, ф. 595, оп. 42, д. 238, лл. 40-40об.
10. ГАИО, ф. 25, оп. 9, д. 2356, к. 963, л. 1.; ГАКК, ф. 595, оп. 1, д. 5279, л.45; ГАКК, ф. 595, оп. 18, д. 1269, лл. 61, 188 об., 236 об.
11. ГАИО, ф. 25, оп. 27, д. 998, л. 19.; ГАКК, ф. 595, оп. 42, д. 238, л. 51.;

Восточное обозрение. – 1893. – 28 ноября, №56. – С. 3.

12. Енисейские губернские ведомости – 1895. 8 апреля, №14. – С. 3-4.

13. ГАИО, ф. 25, оп. 27, д. 998, л. 19.; Енисей. – 1896. – 12 июля, №83. – С. 1; ГАКК, ф. 595, оп. 18, д. 390, лл. 1, 5, 7, 9, 11, 13.; Енисейские губернские ведомости. – 1894. – 12 марта, №11. – С. 10-11.; 28 мая, №22. – С. 9; 8 октября, №41. – С. 8-9.; 16 апреля, №16. – С. 10-13.; ГАКК, ф. 628, оп. 1, д. 82, л. 62.; ГАКК, ф. 628, оп. 1, д. 82, лл. 26-27.

14. ГАИО, ф. 25, оп. 9, д. 256, лл. 4-6.; ГАКК, ф. 628, оп. 1, д. 82, л. 20.

15. Енисейские губернские ведомости. – 1894. – 10 сентября, №37. – С.7; 1895. – 8 апреля, №14. – С. 3-4.; Енисейские губернские ведомости. – 1893. – 27 ноября, №48. – С. 5.; ГАКК, ф. 595, оп. 1, д. 5279, лл. 54-66.; ГАКК, ф. 595, оп. 1, д.5279, лл. 15-24.; ГАКК, ф. 595, оп. 1, д. 5279, лл. 95-100.

16. ГАКК, ф. 628, оп. 1, д. 79, л. 12.

17. Енисей. – 1898. – 25, 27 февраля, №23, 24. – С.4, 3.

18. ГАКК, ф.595, оп. 18, д. 466, лл. 166-167, 187, 196.

19. ГАИО, ф. 25, оп. 27, д. 640, лл. 1-2, 27.

ЭМОЦИОНАЛЬНО-ЧУВСТВЕННЫЙ КОМПОНЕНТ ПАТРИОТИЗМА

Кузеванова М. Н., Красноярский институт экономики Санкт-Петербургского университета управления и экономики (НОУ ВПО)

Становление новой российской государственности формирует объективную потребность в стабилизирующих элементах, как на общекультурном, так на групповом и индивидуальном уровнях. Не случайным является участвовавшее употребление понятий «согласие», «национальные интересы», «устойчивое развитие», «национальная идея». Особенно ощутимой становится потребность в патриотизме как интегрирующей основе, придающей государству и обществу устойчивость и долговечность.

Исследование специфики патриотизма приобрело особую актуальность для современного российского общества. В современном обществе многие базовые ценности, в том числе патриотизм, воспринимаются неоднозначно. С одной стороны, культивируется идея прагматичности и материального превосходства. Имеет место потребительский подход: «Что мне Родина дала, чтобы я ее любил?».

В тоже время сейчас стремительно меняется картина мира, мир становится многополярным: разрушается миф о Западе как идеальной цивилизации и воссоздается позитивный образ России. Девальвация духовных ценностей оказала негативное влияние на общественное сознание большинства социальных и возрастных групп населения страны, резко снизила воспитательное воздействие российской культуры, искусства и образования как важнейших факторов формирования патриотизма. Все эти факторы способствуют росту интереса к данной проблеме. Руководство страны стремится повысить статус патриотизма в нашем обществе, что выражается в принятой Государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006-2010 гг.».

Этот документ разработан в соответствии с Концепцией патриотического воспитания граждан Российской Федерации и направлен на «формирование патриотического сознания российских граждан как важнейшей ценности, одной из основ духовно-нравственного единства общества» [1].

Термин «патриот» известен в России с XVIII века. Широко известно определение патриотизма как любви к Отчизне из словаря В. И. Даля.

С. И. Ожегов определяет «патриотизм как преданность и любовь к своему отечеству, к своему народу» [2, с.437]. Согласно определению, данному в Философском словаре, патриотизм (от греч *patriotes* соотечественник, от *patris* – Родина, Отечество) трактуется как «любовь к Отечеству, преданность ему, стремление своими действиями служить его интересам» [3, с.467].

В. И. Лутовинов понимает патриотизм «...как одну из наиболее значимых непреходящих ценностей, присущих всем сферам жизни общества и государства, является важнейшим духовным достоянием личности, характеризует высший уровень ее развития и проявляется в ее активной деятельности.

Патриотизм зарождается и формируется как чувство, связанное с мирозерцанием родного края, ближнего окружения в раннем детском возрасте...» [4]. То есть эмоционально-чувственный компонент патриотизма (любовь к Родине, Отечеству) является первообразующим и доминирующим в структуре патриотизма. Только став предметом устойчивых эмоционально-чувственных отношений, ценности и идеалы превращаются в реальные мотивы деятельности. Рассматривая этот компонент патриотизма, необходимо уточнить содержание таких категорий как эмоции и чувства, так как основным параметром патриотизма является любовь к Родине.

Важно также разделить основополагающие понятия «Отечество» и «Родина». Родина, как правило, понимается как чувственно воспринимаемая ближайшая среда или как территория, географическое пространство, где человек родился; социальная и духовная среда, в которой он вырос, живет и воспитывается. Понятие Родины, в большей степени, характерно для обыденно-психологического уровня патриотического сознания.

Отечество – понятие, родственное Родине, в которое, однако, вкладывается более глубокое содержание и, прежде всего, нравственное, духовное. В.В. Усов указывает на неразрывную связь понятий «Отечество» и «чувство долга», который может принимать различные формы – гражданский долг, воинский долг. То есть, понятие «Отечество» соотносится с понятием государства в самом широком смысле этого слова, упор делается на социально-политические характеристики данного понятия [5].

Категории эмоции и чувства относятся к личностным образованиям. Эмоции обычно следуют за актуализацией мотива и до рациональной оценки адекватности ему деятельности субъекта. Они есть непосредственное отражение, переживание сложившихся отношений, а не их рефлексия.

Эмоции способны предвосхищать ситуации и события, которые реально еще не наступили, и возникают в связи с представлениями о пережитых ранее и воображаемых ситуациях. Эмоции человека, прежде всего, связаны с его потребностями. Эта мысль подчеркивалась практически всеми без исключения

исследователями эмоций, независимо от того каких теорий они придерживались. По эмоциям, считали они, можно определенно судить о том, что в данный момент времени волнует человека, т.е. какие потребности и интересы являются для него актуальными [6].

Чувства же носят предметный характер, связываются с представлением или идеей о некотором объекте.

Другая особенность чувств состоит в том, что они совершенствуются и, развиваясь, образуют ряд уровней, начиная от непосредственных чувств и кончая высшими чувствами, относящимися к духовным ценностям и идеалам.

Высшие чувства несут в себе нравственное начало. К таким высшим чувствам относят любовь. О смысле этого чувства в его высшем, духовном понимании хорошо сказал В. Франкл. Для него любовь – это принятие чего-то таким, как оно есть, переживание его абсолютной ценности. Появление этого чувства не требует каких-либо внешних причин. В данном случае речь идет о безусловной любви [7].

Если мы говорим о любви в рамках патриотизма, то любовь к Родине предполагает заботу о ее благе, готовность верно служить делу ее процветания.

В то же время безусловная любовь не предполагает того, что настоящий патриот своей Родины не замечает проблемы и недостатки развития своей страны. Любовь к Родине – это стремление принять ее такой, какая она есть, и постараться помочь ей стать еще лучше.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: первоосновой патриотизма является эмоционально-чувственный компонент данного феномена. Эмоционально-чувственный компонент, в свою очередь, дифференцируется.

Патриотизм это не только эмоция, выражающаяся в откликах на происходящие события, но и чувство любви к Родине, готовность служить ее идеалам, которое относится к высшим чувствам, причисляемым к духовным ценностям.

Литература

1. Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006-2010 гг.». – М., 2006.
2. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1984.
3. Философский энциклопедический словарь. – М.: «Советская энциклопедия», 1989.
4. Лутовинов В. И. Российский патриотизм: история и современность // <http://www.rusidea.ru>.
5. Усов В. В. Пути формирования морального фактора в современных условиях // Военная мысль. – М., №5, 1994. С.54-60.
6. Виллюнас В. К. Психология эмоциональных явлений. – М., 1976. – 223 с.
7. Франкл В. Человек в поисках смысла. – М.: Прогресс, 1999. – 196 с.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ РОСПОТРЕБНАДЗОРА ПО КРАСНОЯРСКОМУ КРАЮ

Назарова Е. И., специалист 1-го разряда Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю

Развитие системы органов государственной власти, функционирование и развитие государственной службы невозможно без систематического обновления кадров и преемственности руководства. Поэтому на сегодняшний момент важнейшей составляющей частью стратегически ориентированной политики государства является ее кадровая политика, которая определяет философию и принципы, реализуемые руководством в отношении человеческих ресурсов. Цель кадровой политики – это обеспечение оптимального баланса процессов обновления и сохранения численного и качественного состава кадров в соответствии с потребностями, требованиями действующего законодательства и состоянием рынка труда.

Основными направлениями кадровой политики в системе государственной гражданской службы являются: прогнозирование рабочих мест, разработка программ развития государственных гражданских служащих, разработка мотивационных механизмов повышения заинтересованности и удовлетворенности трудом, создание современных систем отбора и деловой оценки персонала, разработка социальных программ.

Федеральная служба Роспотребнадзора создана в 2004 году при реформировании федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по Указу Президента Российской Федерации от 09.03.2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Территориальный орган Федеральной службы – Управление Роспотребнадзора по Красноярскому краю (Управление) создано в январе 2005 года. Учреждение имеет статус государственного органа исполнительной власти, деятельность которого регламентирована положениями Федерального закона от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, которые также определяют и новые системные методы кадровой политики в органах государственной гражданской службы. Целями деятельности Управления являются обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Красноярского края, защита прав потребителей и контроль на потребительском рынке на территории Красноярского края.

Штатная численность государственных гражданских служащих Управления на 01.01.2010 года составила 729 человек, фактическая 596 (82%). Для формирования нового поколения профессиональных кадров в Управлении в течение последних 3 лет применяется система целевой контрактной подготовки специалистов на медико-профилактических факультетах медицинских ВУЗов [1, с.10-15]. В настоящее время проходят обучение в высших медицинских учебных заведениях 57 человек, поступивших по направлениям из Красноярского края. Но, несмотря на то, что в 2008-2009 годах трудоустроено в Управлении

более 40 выпускников, в целом укомплектованность специалистами с высшим образованием остается на низком уровне. Причина этого явления кроется в «текучести» молодых специалистов медико-профилактического профиля. Только в 2009 году из Управления и его территориальных отделов уволилось 22 (55%) молодых специалиста. Проблема в том, что не решен вопрос обеспечения иногородних молодых специалистов жильем, эту проблему они решают самостоятельно и не всегда успешно.

Принятые на службу новые специалисты включаются в состав только с низшего должностного уровня, независимо от стажа и квалификации. Назначения гражданских служащих на высшие должности в качестве карьерного (должностного) роста часто осуществляются без учета мнения непосредственного руководителя подразделения – признаки закрытой кадровой политики, которые очень напоминают работу с «номенклатурой» советских времен. Отсутствие планирования и обеспечения карьерного роста привело к низкой укомплектованности специалистами в ведущей и главной группе должностей государственной гражданской службы (60-70%), которые непосредственно выполняют надзорно-контрольные функции Федеральной службы.

В 2008-2009 годах основной акцент был сделан на обучение специалистов с высшим образованием по курсу государственной гражданской службы, обучение по этому курсу специалистов, имеющих среднее профессиональное образование и замещающих младшие должности гражданской службы за пять лет существования учреждения не проводилось и не планируется на 2010 год (30% от общего числа специалистов!).

Не решен вопрос по переподготовке специалистов, уже работающих в Управлении и имеющих высшее базовое образование не медико-профилактического профиля (экономическое, товароведческое, технологическое, управленческое). Для оценки специалистов не отработан круг исследуемых необходимых характеристик, не установлены показатели и критерии деловой и личностной оценки гражданских служащих.

Система мотиваций в Управлении имеет свои отличительные особенности:

1) модели мотивации остаются стандартизированными и жестко регламентируются государством;

2) мотивационные системы способствуют не только уравнительности в системах оплаты труда и премирования специалистов, но и сохраняют тенденцию стимулирования в равном объеме лучшего и худшего специалиста;

3) мотивационные модели, действующие в Управлении, полностью исключают возможности специалистов в области развития неспециализированной карьеры и развития совмещения должностей.

На формирование организационной культуры учреждения существенное влияние оказала история становления и развития службы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, относящаяся к годам «развитого социализма», при котором деятельность всех учреждений была строго регламентирована и определена указаниями свыше. Положительная сторона организационной культуры Управления заключается в определенной стабильности положения отдельного гражданского служащего, что дает определенную степень соци-

альной защищенности.

По результатам исследования можно сказать, что кадровая политика в Управлении относится к пассивному типу, закрытого характера [3, с.35-38]. В учреждении в настоящее время нет единого локального документа, определяющего приоритетные направления кадровой политики, не разработана единая система подготовки и переподготовки кадров. Недостаточно полно разработаны критерии эффективного развития и оценки персонала, отсутствует индивидуальный подход мотиваций. Организационная культура олицетворяет ролевой (бюрократический) тип, характерный для органов государственной гражданской службы. Достаточно грамотно ведется кадровая политика в области подготовки молодых специалистов, включая все формы последипломной подготовки и дополнительного профессионального образования выпускников медико-профилактических факультетов.

В результате выделены следующие проблемы:

- 1) текучесть кадров среди иногородних молодых специалистов;
- 2) низкий профессиональный уровень служащих Управления;
- 3) отсутствие единой системы профессиональной оценки специалистов;
- 4) неэффективная система мотиваций в Управлении;
- 5) приоритет «воспитательных» методов поддержания организационной культуры.

Для решения данных проблем предлагаются мероприятия и методы по совершенствованию кадровой политики, как в Управлении, так и в целом в системе государственной гражданской службы.

Проблема 1. Текучесть кадров среди иногородних молодых специалистов.

Предлагается разработать и утвердить на уровне Федеральной службы Роспотребнадзора, Министерства здравоохранения и социального развития РФ проект «Жилье молодому специалисту», в котором изложить предложения по его реализации с приложением расчетов финансовых затрат, в части:

- 1) создание ведомственного жилого фонда Управления;
- 2) предоставление по ходатайству Управления отдельных жилых помещений по договорам найма в общежитиях, принадлежащих муниципальным образованиям Красноярского края;
- 3) обеспечение жилыми помещениями, имеющимися в жилом фонде муниципальных образований Красноярского края в форме аренды, с выплатой из бюджетных средств Управления ежемесячной денежной компенсации к окладу молодого специалиста;
- 4) выплата единовременной субсидии для оформления ипотечного кредитования и приобретения жилого помещения в собственность.

Проблема 2. Низкий профессиональный уровень специалистов.

Для решения данной проблемы рекомендуется:

- 1) Отделу государственной службы и кадров сделать выборку специалистов Управления по базовому образованию, стажу работы, возрасту, подразделениям и территориальным отделам;
- 2) по результатам выборки отделу организации надзора составить планы обучения: оперативный (на текущий год) и перспективный (на 5 лет). Планы

согласовать с начальниками подразделений, утвердить у руководства Управления. Определить учебные заведения необходимого образовательного уровня и профиля, организовать взаимодействие на договорной основе, согласовать планы обучения [5, с.12].

Предлагаются формы обучения:

1) для специалистов, имеющих высшее непрофильное образование – по курсу медико-профилактическое дело без отрыва от работы (1 учебный год) на базе Иркутского государственного медицинского университета, Кемеровской государственной медицинской академии – дистанционная форма обучения;

2) для специалистов, имеющих среднее профессиональное образование – по курсу государственной гражданской службы с отрывом от работы (1 месяц) на базе Красноярского колледжа радиоэлектроники, экономики и управления – дневная очная форма обучения.

Проблема 3. Отсутствие единой системы профессиональной оценки.

По данной проблеме предлагается решение, включающее в себя несколько последовательных этапов [4, с.65].

Этап 1. Отделу организации надзора Управления организовать первичное (в последующем – каждые 3 года) обучение экспертов аттестационной (квалификационной) комиссии на договорной основе, например в компании «Кадровый консалтинг», г. Москва, по программе тренинг-курса «Аттестация персонала в системе управления эффективностью работы».

Усовершенствовать диагностический аппарат инновационными методиками оценки, например, по стандарту Британского психологического общества (обеспечение методикой оценки входит в программу тренинг-курса).

Этап 2. Экспертам аттестационной (квалификационной) комиссии доработать критерии оценки профессиональных результатов труда специалистов по группам должностей и определить порядок их учета, выбрать те навыки и личностные качества, которые являются профессионально важными для каждой должности (группы должностей), разработать экспертные листы.

Этап 3. После реализации первых двух этапов следует провести пробную эксплуатацию новой системы аттестации в одном из подразделений Управления.

Этап 4. Подготовить локальный документ (приказ, протокол) по Управлению, который должен содержать итоговую диагностику кадрового состава, решение руководящего состава по оптимизации дальнейшей работы на основании полученных результатов аттестации (обучение, ротация, повышение в должности).

Проблема 4. Неэффективная система мотиваций.

Для оптимизации мотивационных систем в Управлении можно предложить внедрение программ обратной связи.

1. Программа открытых дверей.

Эта программа предусматривает то, что любой гражданский служащий может лично обратиться к руководителю любого ранга со своей личной проблемой, просьбой, жалобой, пока не получит удовлетворяющий его ответ. Она предназначена для предотвращения злоупотребления руководящей властью.

2. Программа собеседования «через голову» руководителя.

Согласно этой программе каждый гражданский служащий раз в год должен

обязательно побеседовать с руководителем своего руководителя. Инициатива подобных встреч должна исходить сверху. Это заставляет непосредственного руководителя внимательнее прислушиваться к мнению своих подчиненных.

3. Опросы общественного мнения.

Среди каналов обратной связи самое важное место по праву принадлежит опросам общественного мнения (анкетирование). Периодичность опросов может быть 1-2 раза в год. Опросы анонимны, что предполагает более правдивые ответы. Анализ по результатам анкетирования позволит руководителю узнать действительное положение дел в учреждении.

Проблема 5. Методы поддержания и закрепления организационной культуры.

Для решения проблемы можно предложить целый ряд организационных методов, ритуалов и традиций:

1) проведение ежемесячного подведения итогов работы с поздравлением лучших специалистов (пусть даже виртуально, по «ромашке»!);

2) выборы по итогам деятельности за месяц, год (демократичный метод!) специалистов Управления на звание «Лучший специалист месяца», «Лучший специалист года», фотографии которых вывешивать на Доску почета – этот «советский» метод очень эффективен и никогда не устареет – героев должны знать в лицо.

Можно использовать и другие формы поощрения:

1) ежегодный торжественный банкет, куда приглашаются лучшие специалисты, которым выражают признательность за отличную работу в учреждении;

2) поздравление специалистов с днями рождения и знаменательными датами;

3) именные места парковки личной автомашины для лучших специалистов.

Предложенный комплекс методов и мероприятий по совершенствованию кадровой политики исходит из долгосрочной ориентации учреждения, с учетом факторов достижения целей и задач государственной гражданской службы.

В результате внедрения данных мероприятий и методов ожидается получить положительный эффект, а именно:

1) сведение к минимуму процента текучести кадров;

2) повышение укомплектованности кадрового состава Управления специалистами, имеющими высшее образование и замещающими должности гражданской службы ведущей и главной групп должностей;

3) омоложение кадрового состава Управления за счет закрепления иногородних молодых специалистов, имеющих высшее образование медико-профилактического профиля;

4) рост профессионально-компетентностного уровня специалистов всех групп должностей, включая младшую группу должностей гражданской службы;

5) увеличение в Управлении доли специалистов, имеющих профильное высшее образование в результате переподготовки;

6) увеличение доли специалистов Управления, наработавших стаж и опыт гражданской службы, а значит и имеющих более высокий профессиональный уро-

вень, за счет закрепления молодых специалистов и снижения текучести кадров;

7) повышение чувства приверженности учреждению и гражданской службе у всего кадрового состава Управления за счет формирования более высокого уровня организационной культуры в учреждении.

Предложенные мероприятия могут быть положены в основу разработки конкурсных и аттестационных процедур, планов профессионального развития, квалификационного экзамена, проектирования программ дополнительного профессионального образования служащих в системе государственной гражданской службы.

Литература

1. Доклады о деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю за 2007-2009 гг.

2. Горб В. Г. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2008. № 1. с.6.

3. Литвинцева Е. Государственная кадровая стратегия: формирование эффективного резерва // Государственная служба. – М., 2009 № 3. С.35-38.

4. Лаптев А., Кочегура А. Британский опыт реализации программ профессионального развития государственных гражданских служащих // Государственная служба. – М., 2008, С.65.

5. Михеев В. Инновации в профессиональной подготовке государственных служащих // Государственная служба. – М., 2008. № 2. С.12.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМА КАК ОСНОВА МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Лисин И. С., Сибирский государственный аэрокосмический университет имени академика М. Ф. Решетнева (ГОУ ВПО)

Сегодня инновации становятся одним из ключевых элементов развития, общезначимой социальной ценностью, не ограничивающейся пределами технической и экономической областей деятельности, распространяемой на все сферы общественной жизни.

В развитых странах уже утвердилось понимание того, что для перехода к инновационной экономике необходима целостная *национальная инновационная система (НИС)*, преобразующая новое знание в продукты и услуги, необходимые экономике и обществу. По сути, НИС является фундаментом построения экономики, основанной на знаниях. Поэтому наиболее важные приоритеты научно-технологического развития все более связываются не с грандиозными, дорогостоящими проектами прорывного характера, а с непрерывной повседневной работой по формированию национальных инновационных систем и их звеньев.

Первые теоретические схемы анализа инновационных процессов были разработаны в самом начале XX века. Наибольший вклад в становление науч-

ных представлений об инноватике внесли Г. Тард, Н. Д. Кондратьев и Й. Шумпетер. К концу XX столетия происходит окончательное оформление научных знаний об инновационных процессах в общую теорию инноватики.

Несмотря на различие стоящих перед исследователями задач, общим для них стало понимание НИС как процесса и результата интеграции, разнородных по целям и задачам структур, занятых производством и коммерческой реализацией научных знаний и технологий в пределах национальных границ, обеспечиваемых комплексом институтов правового, финансового и социального взаимодействия, имеющих прочные национальные корни, традиции, политические и культурные особенности.

Национальная инновационная система получила широкое использование в разноплановых исследованиях инновационных процессов, причем не только в русле экономической науки. Так, сегодня можно слышать об инновационной системе в сферах образования, политики, культуры и т.д. Таким образом, толкование инновационной системы вышло за пределы сферы экономики, сохранив при этом свою качественную определенность.

Уточним смысл каждой из трех составляющих понятия «национальная инновационная система».

Применение термина «национальная» обусловлено следующими причинами:

во-первых, исследования НИС в конкретных странах позволяют сделать вывод о наличии значительных межстрановых различий между инновационными системами. Сравнение можно провести по таким характеристикам, как природно-ресурсный потенциал, размеры страны, характер экономического развития и др. Причем для отдельных стран эти особенности могут быть существенными;

во-вторых, анализ инновационных систем на национальном уровне позволяет не упустить из вида роль государства в инновационном процессе. Не вызывает сомнения, что государственная политика, направленная на формирование и функционирование инновационных систем, реализуется большей частью на национальном уровне.

Некоторые ученые утверждают, что благодаря глобализации, важность национальных факторов в процессах инновационного развития снижается. Мы придерживаемся такой точки зрения, что глобализация, безусловно, в современном мире оказывает большое влияние на все стороны общественной жизни. Однако насколько бы ни было велико влияние этого фактора, оно не исключает существование как национальных экономик с присущими им характерными чертами и отличиями, так и инновационных систем.

Хотя исследователи понятия «инновации» до сих пор не пришли к единому мнению о его трактовке, до последнего времени оно ассоциировалось в основном с новым или усовершенствованным продуктом или технологией. Современное понятие «инновация» в настоящее время охватывает не только производство, но и другие отрасли народного хозяйства, а также виды человеческой деятельности и уже означает совершенствование любого объекта как системы путем замены или дополнения уже имеющихся элементов новыми с целью повышения ее эффективности.

Инновационный процесс основан на сложной системе взаимосвязей между субъектами экономики, которые производят знания различного типа и трансформируют их в технологии, продукты, услуги, и субъектами, которые обслуживают эти виды деятельности.

Таким образом, системный характер понятия НИС означает, что инновационное развитие рассматривается не в виде цепочки односторонне направленных причинно-следственных связей, ведущих от НИОКР к инновациям, а как процесс взаимодействия и обратных связей между различными стадиями инновационного цикла, субъектами инновационной деятельности, всем комплексом факторов, определяющих создание инноваций.

Инновационная система является органичной и неотъемлемой частью экономической системы. Однако в отличие от предыдущих этапов хозяйственной истории человечества, инновационная составляющая современной экономической системы рассматривается не просто как сегмент, способный к созданию нововведений, а как увеличивающая свое значение система, охватывающая все этапы воспроизводства инноваций со своей инфраструктурой, обеспечивающая не только коммерческую, но и государственную конкурентоспособность.

Итак, определим национальную инновационную систему как часть национальной экономической системы, состоящую из совокупности взаимосвязанных хозяйствующих субъектов, взаимодействующих в процессе производства, распространения и использования инноваций и существующих в обществе формальных и неформальных институтов, влияющих на темпы и масштабы развития инновационного процесса.

Основными задачами Национальной инновационной системы (НИС) выступают:

- осуществление комплекса согласованных мероприятий, связанных с развитием базовых элементов инновационной системы, а также обеспечивающей ее инфраструктурой, включающей нормативно-правовую, информационную, кадровую, консультационную, инвестиционную составляющие;

- привлечение и концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития инновационной системы, включая федеральные и региональные бюджетные и внебюджетные источники, венчурный капитал, кредитные возможности коммерческих банков, международные кредиты и техническую помощь;

- объединение и координация действий всех элементов системы инновационного менеджмента, использование международного сотрудничества в интересах развития НИС.

Для развития НИС и обеспечения структурных преобразований в экономике региона необходимы следующие мероприятия:

- проведение исследований и разработок в областях деятельности, существенных для обеспечения жизненно важных интересов человека, с целью создания научно-технического задела для устойчивого развития региона, его национальной безопасности; обеспечение трансформации результатов таких исследований в коммерчески эффективные технологии, образцы и модели конкурентоспособности товаров и услуг;

- создание и модернизация инфраструктуры, обеспечивающей проведение и использование результатов научных исследований; формирование необходимых организационного, экономического, нормативно-правового и других условий обеспечения научно-технической и инновационной деятельности;

- реформирование отечественной системы подготовки кадров для науки, наукоемких производств, других видов интеллектуальной деятельности, обеспечение соответствия кадровой основы российской экономики задачам ее технологического перевооружения и интенсивного развития.

Набор компонентов, входящих в НИС, не является жестко фиксированным. Тем не менее, обобщая проведенные за последние годы исследования, можно назвать те компоненты (элементы), которым уделяется основное внимание большинством авторов:

- государство (органы государственной власти и управления);
- научно-техническая сфера (научные организации);
- инновационный бизнес (инновационные организации);
- система образования (образовательные учреждения);
- инновационная инфраструктура (обслуживающие организации);

Инновационная инфраструктура представляет собой комплекс организационно-экономических институтов, способствующих эффективной реализации всех этапов инновационного процесса хозяйствующими субъектами.

Компоненты инновационной инфраструктуры в зависимости от основного типа предоставляемых услуг представлены следующими составляющими: производственно-технологической; кадровой; экспертно-консалтинговой; информационной; кредитно-финансовой; сбытовой.

Эффективность инновационного развития экономики региона зависит не только от того, насколько эффективна деятельность экономических агентов в отдельности, но и от того, как они взаимодействуют друг с другом в качестве элементов системы создания и использования знаний, а также с общественными институтами. Отсутствие таких связей, в конечном счете, негативно отражается на конкурентоспособности региона в целом.