

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Сборник научных статей по материалам
межрегиональной научно-практической конференции
19 ноября 2010 года*



Федеральное государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Северо-Западная академия государственной службы»
Карельский филиал СЗАГС в г. Петрозаводске

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Сборник научных статей по материалам
межрегиональной научно-практической конференции
19 ноября 2010 года*

Петрозаводск – Краснодар
2011

УДК [316.43+332.1](470.22-21)(063)
ББК 65.011.3(2Рос.Кар)
А43

Редакционная коллегия:

Авдеева Т.Т., Пивненко Р.Р., Лурье О.П.,
Сачук Т.В., Филиппов Ю.В.

А43 **Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований:** Сборник научных статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции. 19 ноября 2010 г. Петрозаводск / Отв. ред. Р.Р. Пивненко, Т.В. Сачук. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2011. 382 с. ISBN 978-5-9274-0455-1

УДК [316.43+332.1](470.22-21)(063)
ББК 65.011.3(2Рос.Кар)

ISBN 978-5-9274-0455-1

© Коллектив авторов, 2011
© Карельский филиал СЗАГС в г. Петрозаводске, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
Абдрахманова Ингрид Альбертовна РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ТРУДА НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ	9
Авдеева Татьяна Тимофеевна, Дьяченко Ирина Александровна СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ СЕЛЬСКИМ РАЗВИТИЕМ	26
Авдеева Татьяна Тимофеевна, Евстафьев Артем Иванович ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ ГРАДОУСТРОЙСТВА	43
Авджян Георгий Дмитриевич ИНСТРУМЕНТЫ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ КУРОРТНОГО ГОРОДА	50
Адамова Раиса Викторовна СПЕЦИФИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В МАЛЫХ ГОРОДАХ РОССИИ	61
Арумова Евгения Сергеевна МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ	66
Бабичев Константин Николаевич ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ	73
Богданов Виктор Егорович, Изотова Татьяна Николаевна, Сачук Татьяна Викторовна ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР И ВЫБОР КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ОБСНОВАНИЯ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ АППАРАТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ	84
Бокова Татьяна Анатольевна, Кадникова Татьяна Геннадьевна ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧАСТИ РАСХОДОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	94
Бокова Татьяна Анатольевна, Кравцова Наталья Николаевна ДОХОДЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ШАЛЬСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ПУДОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)	106

Гетманцев Константин Владимирович ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЮЖНОМ РЕГИОНЕ: СТРАТЕГИЯ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ	111
Ерукова Надежда Сергеевна СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ	127
Злоказова Елена Ивановна, Швец Лариса Павловна ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КОНДОПОЖСКОГО И ПРЯЖИНСКОГО РАЙОНОВ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)	142
Илясова Елена Валерьевна МАРКЕТИНГОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ	150
Ишутина Елена Владимировна ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	156
Карпушев Алексей Михайлович ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)	166
Курило Анна Евгеньевна РОЛЬ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ	172
Лаврова Татьяна Георгиевна РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА	189
Максимович Сергей Владимирович ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	204
Марджанишвили Римма Вяиновна ВЗАИМНОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАХОВОЙ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ РИСКОВ	211
Минин Алексей Борисович ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ ПОСЕЛЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (НА ПРИМЕРЕ КОНДОПОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)	217
Мишина Людмила Дмитриевна К ВОПРОСУ ОБ НЕОФИЦИАЛЬНЫХ СИМВОЛАХ ТЕРРИТОРИИ (КЛЕЙМО? БРЕНД? ИМИДЖ?)	225

Мясникова Татьяна Алексеевна СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ	233
Панасейкина Вероника Сергеевна ИННОВАЦИИ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ	244
Педанов Борис Борисович ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В КАЧЕСТВЕ РЕСУРСА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	251
Погребовская Ирина Алексеевна, Рик Светлана Владимировна ИЗ ПРАКТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	262
Родин Александр Васильевич ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ТЕРРИТОРИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ	277
Родина Ирина Юрьевна РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ КАК ОСНОВНЫХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	286
Родина Татьяна Александровна ОЦЕНКА УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЯ КАЧЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	294
Рудаков Михаил Николаевич ПРОТИВОРЕЧИЯ РОССИЙСКОГО РЫНКА ТРУДА: РЕГИОНАЛЬНО-МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ	309
Сачук Татьяна Викторовна ПОСТРОЕНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК РАЗВИВАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕСС	323
Тарасов Владимир Александрович, Коваль Александр Владимирович РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	342
Филиппов Юрий Васильевич КУБАНСКАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ: ГЕНЕЗИС, СПЕЦИФИКА, ПОСТУЛАТЫ	352
Юдаева Светлана Владимировна ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ	362
Яцкевич Виктория Викторовна ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН	367
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	375

ВВЕДЕНИЕ

Становления и развитие местного самоуправления достаточно длительный процесс. В России он продолжается в течение двадцати лет и нуждается в обобщении имеющегося практического опыта и теоретических разработок, проводимых представителями вузов регионов в рамках различных научных школ.

Научные работники, преподаватели, государственные и муниципальные служащие, представители общественности и все те, кто заинтересован в подлинном народовластии, социально-экономическом развитии местных сообществ, повышении качества жизни населения продолжают вести дискуссии о том, каким должно быть местное самоуправление. Продолжают оставаться дискуссионными вопросы о сущности МСУ как о социально-экономическом явлении; об оценке эффективности деятельности органов МСУ; об особенностях деятельности органов МСУ как субъекта правоотношений и субъекта экономической деятельности; о возможностях применения современных технологий стратегического планирования и территориального маркетинга, основанных на партнерстве бизнеса, власти и населения. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что пока органы местного самоуправления работают в режиме функционирования, то есть оперативного управления, а не управления развитием.

Большое количество нерешенных и возникновение новых проблем в практике муниципального управления делают крайне необходимым проведение исследований в области управления муниципальной собственностью и местными финансами, по вопросам оказания населению муниципальных услуг и организации межтерриториального сотрудничества и кооперации. Актуальными становятся исследования социальных аспектов развития местных сообществ, а также обобщение лучших практик по разработке стратегий и реализации местной политики социально-экономического развития муниципальных образований.

В связи с этим чрезвычайно полезным является обмен информацией между специалистами региональных вузов, исследователями и муниципальными службами по вопросам местного развития. В рамках общей нормативно-правовой базы и с учетом особенностей внешних и внутренних экономических, социальных,

технологических условий в каждом субъекте Российской Федерации формируются специфические особенности территориального развития. Возможно, этими и рядом других обстоятельств можно объяснить появление большого разнообразия научных подходов и научных школ, занимающихся проблемами местного самоуправления и местного развития. При этом важно отметить, что многие успешные разработки ведутся усилиями коллективов региональных вузов. В последние годы сформировалось профессиональное сообщество ученых, преподавателей, специалистов, работающих в области государственного и муниципального управления.

В связи с этим проведение межрегиональных научно-практических конференций по актуальным вопросам социально-экономического развития муниципальных образований позволяет получить наибольший научный и прикладной эффект от сотрудничества специалистов территориального управления.

Краснодарский край и Республика Карелия, безусловно, имеют ряд значительных различий по экономическим, социо-культурным, политико-правовым, технологическим и другим ресурсам. Но при этом эти два субъекта Российской Федерации имеют ряд факторов общего характера: приграничное положение, активное развитие разных форм туризма, относительно высокий уровень гражданской активности населения, особенно в области поиска разумных компромиссов между развитием бизнеса и сохранением природных, рекреационных ресурсов.

На протяжении десяти лет между двумя учебными заведениями Федеральным государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования Карельский филиал Северо-Западной академии государственной службы в г. Петрозаводске и Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Кубанский государственный университет в г. Краснодаре развиваются научные контакты по вопросам регионального и местного управления. Можно отметить общие методологические подходы к решению большого количества научно-теоретических и практических вопросов социально-экономического развития муниципальных образований. Кубанская школа развития местных сообществ, руководителями которой являются профессор Филиппов Ю.В. и Авдеева Т.Т., и Карельская школа

территориального маркетинга под руководством Сачук Т.В. успешно дополняют и развивают друг друга. Общее понимание целей и принципов муниципального управления, форм и методов реализации социально-экономической политики на местном уровне, инструментов повышения качества жизни населения являются условием плодотворного и продуктивного сотрудничества преподавателей двух вузов.

19 ноября 2010 года Карельский филиал СЗАГС в г. Петрозаводске и Кубанский государственный университет провели межрегиональную научно-практическую конференцию «Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований». Работа конференции проходила по пяти тематическим секциям:

1. Теоретические основы развития муниципальных образований.
2. Социальные, экономические, финансовые, управленческие ресурсы развития муниципальных образований.
3. Стратегическое и тактическое планирование местного развития.
4. Территориальный маркетинг на муниципальном уровне.
5. Формирование системы содействия местному развитию.

В работе конференции приняли участие преподаватели, аспиранты и соискатели пяти кафедр:

- кафедры государственного регионального управления Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске;
- кафедры экономики и финансов Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске;
- кафедры гуманитарных дисциплин Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске;
- кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»;
- кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет».

Еще одним важным отличием данной конференции можно считать участие в ее работе государственных и муниципальных служащих, представителей общественности регионов.

В сборнике представлены научные статьи по материалам межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований».

РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА ТРУДА НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Регулирование рынка труда представляет собой особую форму и сферу регулирующего воздействия государства на социально-экономические процессы. Государственная политика на рынке труда осуществляется в двух основных формах:

- **активной** – создание новых рабочих мест, повышение уровня занятости и преодоление безработицы путем обучения и переобучения работников;

- **пассивной** – поддержка безработных путем выплаты пособий.

В Республике Карелия имеют место спад производства в реальном секторе экономики, ухудшение финансового состояния предприятий и их банкротство, «замораживание» или сокращение заработной платы, сокращение персонала (отправка в вынужденный отпуск), увеличение безработных. Ключевыми проблемами можно назвать:

- дисбаланс спроса и предложения рабочей силы на территории республики;

- усиление дифференциации сельских и городских рынков труда по уровню доходов, занятости и безработицы;

- низкую профессиональную и территориальную мобильность работников;

- сохранение высокой степени неэффективной занятости в связи с деформациями системы трудовых отношений, развитием латентных процессов на рынке труда, медленной перестройкой трудового менталитета и др., влияние застойных явлений;

- слабое развитие конкуренции, форм прогрессивных трудовых отношений, торможение процесса появления новых и отмирания старых профессий;

- наличие рабочих мест с неблагоприятными условиями труда с низкой оплатой, а также изношенность основных фондов, которые ограничивают возможности экономически оправданной занятости;

- наличие значительного числа городов и районов с напряженной ситуацией на рынке труда – факт, свидетельствующий о том, что динамика макроэкономических показателей, перспектив разви-

тия отдельных отраслей и размещения производств в рамках республиканских целевых, инвестиционных и отраслевых программ пока не отражает всестороннего учета ситуации на рынке труда.

В целом можно отметить, что ситуация на рынке труда Карелии изменялась стремительно, так, например, в связи с тем, что основным удар финансово-экономического кризиса конца 2008 года пришелся на предприятия реального сектора экономики, отмечался рост количества увольнений рабочих промышленных предприятий республики, была приостановлена реализация ряда крупнейших инвестиционных проектов. Однако, существует перечень профессий рабочих высокого и среднего уровней квалификации, по которому в республике сохранился устойчивый дефицит кадров. Это машинисты автогрейдера, водители автобуса, стропальщики, дорожные рабочие, каменщики, штукатуры-маляры, облицовщики-плиточники, столяры, кровельщики, сборщики корпусов металлических судов, станочники деревообрабатывающих станков, укладчики пиломатериалов. В 2010 году из разряда трудодефицитных ушли некоторые профессии рабочих строительства, машиностроения и металлообработки (слесари механосборочных работ, водители грузовиков, машинисты землеройных и подобных машин, машинисты кранов, сварщики и газорезчики, токари, станочники на металлообрабатывающих станках, слесари-механики). В категории служащих и специалистов ощущался, как и в прошлые годы, дефицит медицинских работников (врачей, среднего медперсонала), разработчиков и аналитиков компьютерных систем, программистов и других специалистов по компьютерам, техников – электриков, страховых агентов. В 2010 году из списка востребованных и трудонедостаточных профессий исчезли многие инженерные специальности, в частности, архитекторы и инженеры по транспортному и городскому строительству, инженеры по промышленному и гражданскому строительству, инженеры по связи и приборостроению, геодезисты, картографы и топографы.

Для поддержания стабильной обстановки на региональном рынке труда и в отдельных муниципальных образованиях Республики Карелия была разработана программа занятости населения. В 2010 году была обеспечена реализация мероприятий ведомственной целевой программы «Содействие занятости населения Республики

Карелия на 2010–2012 годы» и Региональной программы поддержки занятости населения на 2010 год, утвержденной Постановлением Правительства Республики Карелия № 294-П от 21.12.2009 г.

Реализация данных программ предусматривала исполнение федеральных полномочий в области содействия занятости населения, переданных Республике Карелия. Осуществление программной стратегии на рынке труда определялось в соответствии с Федеральным законом от 31.12. 2005 г. № 199-ФЗ и Административными регламентами предоставления государственных услуг, принятыми на федеральном уровне.¹

Важно отметить, что особое значение приобретают вопросы практического применения современных форм социального планирования, позволяющих повысить эффективность работы органов социальной защиты населения на местах. При этом местная власть наделена значительной самостоятельностью, имеет в собственности имущество и обладает правами, чтобы осуществлять относительно самостоятельную и эффективную социальную политику. Многое зависит от экономического потенциала, социальной инфраструктуры и работы сотрудников администрации местного самоуправления по использованию ресурсов территории

Приоритет в решении проблем безработицы имели организация специальных программ содействия занятости населения и программ обучения и переобучения безработных граждан, за счет:

- повышения квалификации работников или их переобучение;
- создания новых рабочих мест, включая организацию общественных работ, открытия новых предприятий и восстановления старых производств;
- содействия в постановке на учет и помощь в трудоустройстве в центрах занятости;
- сохранения рабочих мест поддержки предприятий, а также поддержки развития малого и среднего бизнеса;
- контроля за обоснованностью увольнения, особенно для наиболее уязвимых групп (люди с малым профессиональным стажем,

¹ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

в определенном возрасте, матери с детьми, беременные женщины) и ряд других.

Для содействия занятости в Республике Карелия проводились мероприятия по ряду направлений.

1. Было увеличено количество мероприятий по информированию граждан. В январе-июне 2010 года организовано и проведено 58 ярмарок вакансий рабочих и учебных мест с участием 132 работодателей, в том числе 52 мини-ярмарки для 65 работодателей и 1 специализированная ярмарка для молодежи. Ярмарки проводились во всех районах и городских поселениях республики. Ярмарки посетило более 3 тысяч человек, в том числе 1,6 тысячи человек составила молодежь в возрасте 18–29 лет. В результате проведения ярмарок 1150 человек получили направления на собеседование с работодателями, из них более 13 % были трудоустроены. Для оказания помощи отдельным категориям граждан были организованы консультационные пункты в МУ Центр «Преодоление» (лицам без определенного места жительства), МУ «Центр содействия занятости молодежи», ФГУ ИК-9 УФСИН России по Республике Карелия (отбывающим наказание в местах лишения свободы), на предприятиях, планирующих или осуществляющих высвобождение работников (ОАО «Авангард», больница республиканская им. Баранова (филиал в г. Сортавала), ОАО Карельский гранит, ОАО «Кондопога», Суоярвское картонное производство).

В соответствии с требованиями Административных регламентов к порядку информирования населения в помещениях 37 сторонних организаций районов республики (Управление Пенсионного фонда, ГУ «Центры социальной работы», администрации городских и сельских поселений) размещены информационные стенды.

В республиканских печатных изданиях (11 изданий), районных газетах республики (17 изданий) регулярно размещались материалы информационного характера, были проведены прямые телефонные линии с населением через редакции авторитетных печатных изданий: «Карелия», «Курьер Карелии», «ТВР-Панорама», «Аргументы и факты».

2. Было организовано обучение безработных граждан, в том числе по новым специальностям. Новыми профессиями, которым обучались в 2010 году безработные граждане, были: врач-реанима-

толог – 1 человек, машинист буровой установки – 12 человек, менеджер (управление недвижимостью) – 25 человек, официант – 9 человек, официант-повар (со знанием финской кухни) – 19 человек, станочник деревообрабатывающих станков – 14 человек, фельдшер – 2 человека, экскурсовод – 9 человек. Кроме того, в республике реализуется региональная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов Республики Карелия» на 2008–2011 годы, в рамках которой выделяются финансовые средства из бюджета Республики Карелия на организацию профессиональной подготовки инвалидов на дому и их профессионального обучения путем курсовой подготовки. В 2010 году по этой программе планировалось выделить 673 тыс. рублей средств бюджета Республики Карелия.

3. Было увеличено внимание к проблеме организации временной занятости несовершеннолетних граждан. Затраты средств на реализацию программы временной занятости несовершеннолетних граждан в I полугодии 2010 года составили 3293 тыс. руб., в том числе: 617 тыс. руб. – средства субвенции из федерального бюджета (19 % от общей суммы затрат); 1359 тыс. руб. – средства местных бюджетов (41 %); 1317 тыс. руб. – средства работодателей (40 %). Впервые данное направление деятельности получило такой большой объем финансирования. Для многих сельских поселений программа временной занятости несовершеннолетних граждан позволила временно трудоустроить старших школьников и решать вопросы по благоустройству территории, сбору мусора и т.д. Те сельские поселения, которые активно включились в реализацию данной группы мер, получили решение целого комплекса социально-бытовых задач.

4. В Карелии набирает обороты программа самозанятости населения. Суть ее проста: любой безработный при помощи государства может открыть собственное дело. Впервые этот способ борьбы с безработицей в республике был опробован еще в 2009 году, но настоящую популярность приобрел только в 2010. В соответствии с Постановлением от 14 декабря 2009 г. N 1011 «О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке

труда субъектов Российской Федерации» у населения, имеющего статус безработного, появилась реальная возможность получения денежной безвозмездной помощи в виде субсидии при обеспечении собственной самозанятости.

Средства бюджета Республики Карелия на выполнение указанных мероприятий предоставляются в следующих размерах:

- на содействие самозанятости безработных граждан – в размере не более 12-кратной максимальной величины пособия по безработице, увеличенной на коэффициент 1,13 (66444 руб.);
- на создание дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан – в размере не более 12-кратной максимальной величины пособия по безработице за одно рабочее место (58000 руб.).

Сама по себе идея трудоустройства населения посредством его самозанятости, особенно в кризисные годы, не нова. Но в Германии, Финляндии пособие по безработице выплачивается отдельно, плюс, желающему открыть своё дело, его увеличивают, допустим, на 500 евро в месяц на предпринимательскую деятельность. Это деньги от государства на затраты, связанные с раскруткой бизнеса, и эти дополнительные средства даются в кредит (беспроцентный, или под 1–2% годовых)¹. Российская схема предполагает получение разом пособие за год. При этом эти 67 тысяч (максимальная сумма) можно и должно пустить исключительно на развитие бизнеса. Но на какие средства кушать самому и семью кормить? Получается, государство не помогает открывать и развивать свое дело, а лишь отдает твои же деньги, но вперед. Но даже в таких условиях люди идут на это.

По состоянию на 01.07.2010 за финансовой поддержкой на организацию предпринимательской деятельности в государственные учреждения службы занятости населения (центры занятости населения) обратилось 818 безработных граждан, на заседаниях Экспертных комиссий при центрах занятости населения рассмотрено 777 бизнес-планов, из которых по 728 заключены соглашения на

¹ Особенности безработного бизнеса. Министр труда Карелии сомневается в эффективности программы самозанятости населения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stolica.onego.ru>. 28.05.2010.

выделение средств субсидии федерального бюджета. Общая сумма финансовых затрат на организацию содействия samozанятости по состоянию на 1 июля 2010 года составила 43 млн. руб.

Спектр видов деятельности, которыми стали заниматься начинающие предприниматели, достаточно разнообразен: автотранспортные услуги, техническое обслуживание и ремонт легковых автомобилей; оказание ремонтно-строительных, сантехнических услуг, оказание бытовых, парикмахерских услуг, оказание фото- и видео- услуг, производство сельскохозяйственной продукции, производство изделий народных художественных промыслов, оказание услуг в сфере туризма, а также оптовая и розничная торговля продовольственными (непродовольственными) товарами и т.д.

Соглашения о предоставлении субсидий на организацию samozанятости безработных граждан предусматривают ежеквартальное представление безработным гражданином отчёта о результатах использования представленных бюджетных средств и первичных документов, подтверждающих затраты, произведённые гражданином за отчётный период. По итогам I полугодия 2010 г. 339 граждан предоставили отчёты о результатах использования средств субсидии из консолидированного бюджета на организацию малого предпринимательства, samozанятости, в том числе 126 граждан полностью отчитались по полученным средствам. Но то, что для Минтруда – реальный способ борьбы с безработицей, для некоторых госведомств – повод для проверок и поиска виноватых¹. Так, например, в фермерском хозяйстве было изначально запланировано выращивание поросят, но на момент проверки оказались кролики. В результате федеральная служба финансово-бюджетного надзора, проверила и усмотрела нецелевое использование бюджетных средств. Это породило массу проблем, предпринимателями всерьёз занялись уже сотрудники милиции, обещая все проверить и возбудить уголовное дело по статье мошенничество. Государственный орган финансового надзора выставил центру занятости сначала акт, в котором значилось нецелевое расходование средств, а затем и предписание, по которо-

¹ Романова А. Из безработных в бизнесмены [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vesti.karelia.ru>. 02.09.10.

му надлежало вернуть государственные средства. Таким образом, отсутствие межведомственного взаимодействия и единого понимания сущности реализуемых мер поддержки занятости может создавать ряд значительных проблем.

И здесь важно подчеркнуть, что создание новых рабочих мест – главная задача, которая ставится сегодня перед органами местного самоуправления. Во многом от того, насколько органы местного самоуправления готовы поддержать создаваемые малые предприятия и самозанятость населения за счет мер финансовой, имущественной, консультационной, информационной поддержки, предусмотренных 209–ФЗ зависит «выживаемость» создаваемых безработными гражданами предприятий. К тому же создаваемые малые предприятия могут воспользоваться поддержкой в рамках целевой региональной программы поддержки малого и среднего бизнеса, в соответствии с которой сохранены налоговые льготы и дифференцированные ставки налогообложения по республиканским налогам. Кроме того, можно получить государственную поддержку при привлечении банковского кредита, так за 6 месяцев 2010 г. Гарантийный фонд Карелии заключил 29 договоров поручительства на сумму в 45,8 млн. рублей. Предприниматели получили банковских кредитов на сумму 84,2 млн. рублей¹.

Хорошие результаты по развитию самозанятости и созданию малых предприятий есть в городе Петрозаводске, Лоухском, Суоярвском, Пудожском, Кондопожском муниципальных районах. Отстает, что удивительно, такой активно развивающийся город, как Костомукша.

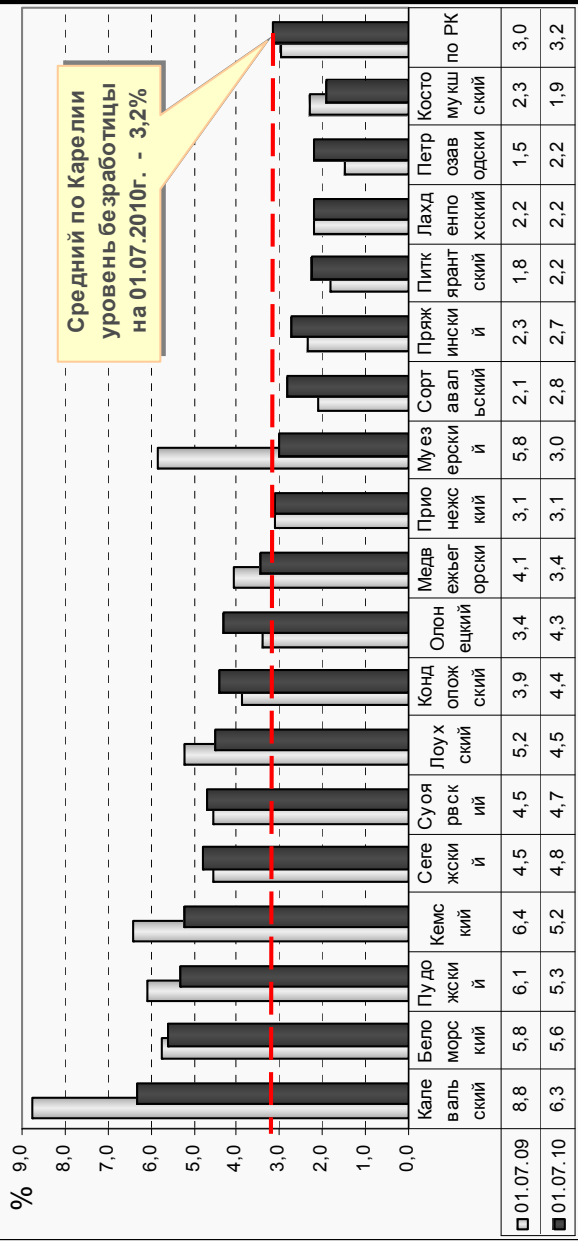
Но приходится отметить, что некоторые муниципальные программы поддержки занятости не включают мер по поддержки за счет средств региональной целевой программы.

За счет реализации указанных и некоторых других мер ситуация на рынке труда Карелии улучшилась. В целом по республике уровень официально регистрируемой безработицы по сравнению с началом 2010 года снизился на 0,5 п.п. Снижение уровня отмечено во всех районах республики (Диаграмма 1).

¹ Гарантийный фонд Карелии отчитался о работе за полугодие. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru>

Уровень регистрируемой безработицы в муниципальных районах
и городских округах Республики Карелия (в % к ЭАН)

Диаграмма 1



В сравнении с данными прошлого года в целом по Карелии уровень регистрируемой безработицы вырос на 0,2 п.п. (на 01.07.2009 – 3,0%). Наибольшее снижение в следующих муниципальных районах и городских округах: в Калевальском на 2,6 п.п., Лоухском на 2,0 п.п., Муезерском на 1,7 п.п., Кемском на 1,4 п.п., Пудожском на 1,0 п.п., Костомукшском 0,9 п.п., Беломорском на 0,8 п.п., Пряжинском и Сортавальском на 0,7 п.п., Питкярантском на 0,6 п.п., в Сеgezском на 0,5 п.п., Лахденпохском и Кондопожском на 0,4 п.п.¹

Средства на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения предусмотрены в федеральном бюджете в виде субвенций региональным бюджетам. Средства федерального бюджета были затрачены на выплату материальной поддержки безработным гражданам, принимавшим участие в общественных работах. Всего на проведение общественных работ за отчетный период было затрачено 6212,4 тыс. руб., в том числе:

- из федеральных средств – 1274,0 тыс. руб. (20,5 % от общей суммы затрат);
- из местных бюджетов – 104,0 тыс. руб. (1,7 %);
- из средств работодателей – 4834,4 тыс. руб. (77,8 %).

В 2011 году на программу поддержки занятости населения Карелии планируется выделить, как и в 2010 году, 8 млн. рублей из республиканского бюджета.

Несмотря на некоторое улучшение ситуации на рынке труда Карелии следует отметить проблемы, которые осложняют реализацию программ содействия занятости.

Регулирование рынка труда дает положительные результаты только в том случае, если политика занятости основывается на реальных представлениях о масштабах, структуре и остроте имеющихся конфликтов, недоработок и пробелов в законодательстве, анализе сложившейся ситуации на рынке труда региона, отдельных городов и районов, оценке совокупности факторов, влияющих на нее, прогнозе социально-экономического развития территорий. Однако, интересы

¹ ЭКСПРЕСС-ИНФОРМАЦИЯ о ситуации на регистрируемом рынке труда Республики Карелия и о деятельности Министерства труда и занятости Республики Карелия за январь-июнь 2010 года.

субъектов экономической, предпринимательской и общественной сфер всегда противоречивы. Например, предприниматель стремится к извлечению максимальной прибыли за счет модернизации своей деятельности, минимизации накладных расходов и сокращения персонала; в свою очередь, органы местного самоуправления заинтересованы в обеспечении занятости и в прибыльности предприятий; население заинтересовано в гарантиях занятости и не заинтересовано в модернизации производств, если при этом изменяются квалификационные требования к наемным работникам.

Уменьшилась численность зарегистрированных безработных граждан, но это еще не говорит о том, что тот, кто перестал регистрироваться в качестве безработного, теперь нашел работу. Одно из условий для получения пособия по безработице – перерегистрация в установленные органами службы занятости сроки, не реже двух раз в месяц. В случае невыполнения данного требования, выплата пособия либо прекращается, либо приостанавливается. Не в каждом поселке существует отделение службы занятости и безработным гражданам дорого ездить на перерегистрацию два раза в месяц. Зачем стоять на учете и получать пособие, если его хватает только на проезд для перерегистрации? Итог: нарушение требования службы занятости и снятие с учета. Если же соискатель сам два раза отказывается от подходящей работы, служба занятости перестает считать его безработным и это является причиной для приостановления выплаты пособия. А что значит подходящая работа? Если человек отказывается, значит не такая уж она и подходящая. Большинство людей не видят для себя реальной пользы от регистрации в службе занятости. Но важна не регистрируемая государством, а реальная безработица, которая больше в разы, чем официальная.

Республиканская программа по борьбе с безработицей на сегодняшний день малорезультативна. Так, в прошлом году планировалось создать пять тысяч рабочих мест, в итоге создано только две тысячи. На этот год планку снизили. Большая часть мероприятий по снижению напряженности на муниципальных рынках труда, рассчитаны не на безработных, а на тех, кто только находится под риском увольнения. Таким образом, средства из федерального, региональных и муниципальных бюджетов тратятся не столько на борьбу с безработицей, сколько на ее предупреждение. Вливание

федеральных денег в регионы не решило главной проблемы – создания новых рабочих мест на постоянной основе.

Ключевая проблема рынка труда – это не проблема безработицы. Безработица – это следствие отсутствия рабочих мест. А почему их нет? Потому что фирмы их не создают; действующие компании не растут, новые не образуются. В целом можно сказать, что отсутствие новых вакансий говорит о том, что у предприятий нет планов развития производства, а сокращение числа вакансий указывает на то, что идет сворачивание проектов.¹ И это главная проблема, но ее решение зависит от состояния инвестиционного климата и качества институциональной среды в целом. Если среда агрессивна – системная коррупция, избыточное и избирательное регулирование, запретительные издержки открытия или ведения бизнеса, неэффективная судебная система или несправедливая конкуренция – новые фирмы сюда не пойдут, а старые не будут развиваться. Если бизнес приходит, то создаются новые рабочие места, есть доходы у муниципального бюджета, решаются проблемы образования, нет безработицы, меньше преступности и т.п. Это и есть главное в местной политике. Задача состоит не в том, чтобы административно запретить увольнять людей, а в том, чтобы «машина» создания рабочих мест действовала бесперебойно. Если людей уволили по экономическим причинам (из-за реорганизации, модернизации, банкротства и т.п.), но они быстро нашли новую работу, – в этом нет ничего страшного. Более того, такое движение работников ведет к росту производительности. Это совсем другой подход к рынку труда. Если нет или недостаточно движения рабочих мест (ликвидации старых и создания новых), то мы консервируем отсталость – технологическую и экономическую. Конечно, динамизм на рынке труда создает свои проблемы, но сохранение «плохих» рабочих мест лишь увеличивает отставание. Когда мы озабочены только тем, чтобы запретить или не допустить высвобождения людей с предприятий, которые устарели еще десятилетия назад, это не приближает нас к решению проблемы безработицы, а только ее откладывает, модифицирует формы проблемы, но не дает решения.

¹ В 2010 г. безработица будет расти, зарплаты снижаться, и малый бизнес не спасет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://allmedia.ru> 16.02.2010.

Еще одной проблемой является неготовность самих граждан к смене работы, повышению квалификации, поскольку сам факт потерять работу, пусть плохую, но ту, которая есть, оказывает сильнейшее воздействие на человека. Люди зачастую должны преодолеть себя: они катастрофически боятся потерять работу... Страх безработицы – индикатор общего ощущения незащищенности на рынке труда. Люди боятся, потому что не верят в то, что система социальной защиты им поможет, что на пособие по безработице можно выжить, что они смогут быстро найти другую работу. Страх обычно тем сильнее, чем выше уровень самой безработицы. Конечно, люди не всегда интересуются статистическими сводками о состоянии рынка труда, но часто могут ощущать его давление на себе. Наличие безработных среди родных, коллег, усиливает этот страх. И наоборот, чем меньше непосредственной информации об этом явлении и чем меньше безработных вокруг, тем меньше оснований рассматривать эту угрозу как реальную. Если кто-то очень боится безработицы, то, как можно предположить, он будет стремиться снизить этот риск. Соответствующие реакции могут быть как активными (например, стремление сменить профессию, повысить квалификацию), так и пассивными (согласие на снижение зарплаты или ухудшение условий занятости), позволяющими сохранить имеющуюся работу. Почему люди соглашаются на уступки? Они знают, что вынужденная смена работы связана со значительными потерями в благосостоянии, поэтому предпочитают вынужденным большим потерям добровольные уступки с малыми потерями.

Если мы обратимся к статистике занятости и оплаты труда на протяжении кризисов 1992, 1994 и 1998 годов, то увидим, что заработная плата каждый раз резко обваливалась, а с занятостью практически ничего не происходило. Данные за последние 5 лет показывают, что добровольные заявления пишет одна шестая часть всех увольняющихся. Есть соответствующие законы и нормы, которые осложняют массовые увольнения сотрудников, но не мешают сделать заработную плату очень гибкой и восприимчивой к текущим экономическим условиям. Законодательство ставит руководство предприятий в такие условия, что увольнения по экономическим причинам оказываются трудно реализуемыми.

В соответствии со статьей 318 Трудового Кодекса РФ работникам, увольняемым из организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 2 части первой статьи 81 Трудового Кодекса РФ¹:

- выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка;

- сохраняется средняя заработная плата на период трудоустройства, но не свыше трех месяцев со дня увольнения (с зачетом выплаты выходного пособия);

- сохраняется средняя заработная плата на период трудоустройства, в исключительных случаях в течение четвертого, пятого и шестого месяцев со дня увольнения по решению органа службы занятости при условии, если работник в месячный срок после увольнения обратился в этот орган и не был им трудоустроен.

Выплата месячного выходного пособия и сохраняемого среднего заработка производится по прежнему месту работы. Трудовым договором или коллективным договором могут предусматриваться другие случаи выплаты выходных пособий, а также устанавливаться повышенные размеры выходных пособий.

Кроме того, что это дорого, есть и механизмы административного давления. Местная власть тут же запретит директору увольнять людей. А затем пришлет армию проверяющих. Менеджменту предприятий проще снять всем премии, сократить рабочее время, отправить персонал на четырехдневную рабочую неделю, на месяц-другой придержать зарплату. Что произойдет с заработной платой? Она снизится, но при этом никто не будет уволен. Так действует российская экономика. А чем опасны массовые увольнения? Одномоментно большое число людей оказывается без работы. При этом нужно дать пособие и помочь с поиском другой работы. Это требует затрат и соответствующей инфраструктуры. Если много людей уходят с одного предприятия, то власти боятся социального взрыва. А когда люди уходят по собственному желанию, к чему их склоняют многие работодатели,

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации (с изменениями на 25 ноября 2009 года). Статья 318. Государственные гарантии работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации.

то они это делают поодиночке и тихо. Процесс растягивается во времени и становится постепенным, менее заметным. Поэтому, с точки зрения местных властей, – это спокойнее. Другое дело, что при массовых увольнениях оставить на работе стараются самых производительных сотрудников. А если кандидатов на увольнение подталкивают неоплачиваемыми отпусками, сокращением рабочего времени, неплатежами зарплаты, то при таких обстоятельствах уходят самые лучшие. Они и в кризис всегда найдут работу. Поэтому для предприятий стратегически эффективнее именно массовое увольнение. Другое дело, что потом государство в лице служб занятости должно позаботиться о трудоустройстве этих людей.

Но уровень безработицы зависит не только от масштаба увольнений. Официальная безработица учитывает людей, которые сами идут в службы занятости и регистрируются как безработные. Эти люди реагируют не только на то, что у них нет работы, но и на то, какую помощь и какое пособие они могут получить. Чем выше пособие, тем выше стимул официально заявить о себе как о безработном – а мы знаем, что с 2009 года пособия повышены (минимальный размер составляет 850 рублей, а максимальный – 4900 рублей).

В течение 2009 года выявлено 454 случая, когда государству причинен ущерб в размере 201 тысячи рублей. В первом квартале 2010 года – 137 случаев, сумма незаконно полученного пособия составила более 113 тысяч рублей. Такая ситуация сложилась вследствие нарушений работодателями второй главы Трудового Кодекса РФ и приема граждан на работу с выплатой заработной платы без надлежащего оформления трудовых отношений. В практику вошла подмена, по сути, трудовых договоров гражданско-правовыми договорами без оформления трудовых книжек. Появилось множество предложений по выполнению определенных работ и оказанию услуг за вознаграждение без оформления отношений. В результате такой деятельности бюджеты всех уровней недополучают значительные средства, которые могли бы быть направлены на поддержку социально незащищенных категорий граждан¹.

Одна из основных предлагаемых мер – временные общественные работы. Но, во-первых, в регионах должна быть инфраструктура для

¹ Незаконное пособие по безработице // Мир Карелии. 2010. №1. С.24.

таких работ. Во-вторых, люди, которые теряют работу, должны быть к ним готовы. Но главное даже не это. Закончится временная занятость, а дальше что? Люди вернутся в списки безработных? Нет ответа на главный вопрос, а именно – откуда возьмутся рабочие места в том или ином регионе. Нужно понимать, что нельзя всех людей посадить на пособия и отправить на временные работы. Значит, нужны рабочие места, которые должен создавать бизнес. А для этого необходимо, чтобы бизнес воспринимал правила игры как понятные, прозрачные, надежные и прогнозируемые.

Трудности возникают и при реализации мер по переобучению тех, кто теряет работу или находится в зоне риска. Порой с одной ненужной профессии переобучают на другую ненужную. Многие из этих программ учат устаревшим компетенциям и не дадут специалистов, которые пользуются спросом работодателей. В итоге обладатели новых профессий рискуют снова пополнить ряды безработных. Но для того, чтобы понимать, какие профессии нужны, необходимо осуществлять мониторинг состояния рынка и труда на муниципальном и региональном уровнях. Лучше иметь более высокий уровень безработицы при низкой продолжительности пребывания без работы, чем более низкий уровень, но преимущественно хронических безработных. Основные социальные опасности связаны с хронической, длительной безработицей.

Подводя итог, следует признать, что существующая программа по борьбе с безработицей малорезультативна, так как это «искусственное поддержание занятости» и программа ориентирована, скорее, на необеспеченные слои населения. Необходимо проводить политику занятости более гибко с учетом специфики территории, а именно: субъекта Российской Федерации, муниципального образования, конкретного населенного пункта (моногород, сельский населенный пункт, удаленная деревня и т.д.). Требуется увеличить межведомственное сотрудничество в решении вопросов занятости. Необходимо организовать взаимодействие между региональным и местным уровнем власти в разработке согласованных действий на рынке труда. Пока же в Карелии даже не у всех муниципальных районов разработаны и реализуются программы поддержки занятости, а на уровне сельских и городских поселений таких программ нет у большинства. Необходимо разработать новую программу, проводить дифференциро-

ванную политику в разных социальных группах: например, людей с высшим образованием, но низкими доходами стоит переобучать, используя механизмы образовательных сертификатов и грантов. Нужно найти баланс между государственной помощью слабым и социальными инвестициями в сильных. В странах Евросоюза только 2% средств, направленных на борьбу с безработицей, тратится на прямую социальную помощь, но чаще всего применяется косвенная поддержка предприятий и безработных (снижение НДС, выдача грантов на самозанятость). Надо выходить из кризиса не с низкооплачиваемой и неквалифицированной рабочей силой, а со здоровой, профессионально образованной и переобученной. Программа по борьбе с безработицей, должна включать в себя реформу образования, здравоохранения и пенсионную реформу. Трудность заключается в том, что безработица – это одновременно и экономическая, и социальная, и политическая проблема, для решения которой требуется политическая воля и комплексный подход

Литература

Закон Российской Федерации от 19.04.1991 N 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изменениями на 22 июля 2010 года)

Закон Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»

Закона Республики Карелия от 27.12.2004 г. № 841-ЗРК «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов»

Закон Республики Карелия от 15 октября 1996 года N 152-ЗРК «О занятости населения»

Трудовой кодекс Российской Федерации (с изменениями на 25 ноября 2009 года). Статья 318. Государственные гарантии работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации.

Правительство Республики Карелия. Постановление от 21 декабря 2009 г. N 294-П О Региональной программе поддержки занятости населения в Республике Карелия на 2010 год

В 2010 г. безработица будет расти, зарплаты снижаться, и малый бизнес не спасет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://allmedia.ru> 16.02.2010

Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

Незаконное пособие по безработице // Мир Карелии. 2010. №1. С24.

Особенности безработного бизнеса. Министр труда Карелии сомневается в эффективности программы самозанятости населения. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://stolica.onego.ru>. 28.05.2010.

Роль человеческого капитала в формировании рынка труда на современном этапе социально-экономического развития // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. докладов по материалам Четвертой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. Кн. II. – 0,50 п. л.

Романова А. Из безработных в бизнесмены [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vesti.karelia.ru>. 02.09.10.

Сорокина К.Н. «Ковер» победит безработицу? Сокращения на предприятиях Карелии продолжаются / К.Н. Сорокина // Карельская губерния. – 2010. – 2 июня

Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. докладов по материалам Шестой Всероссийской научно-практической Интернет-конференции (28–29 октября 2009 г.). Кн. I. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 352 с.

Территориальное общественное самоуправление в российских городах / Под ред. Мерсияновой И.В. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2006. – 312с.

Администрация Петрозаводского городского округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.petrozavodsk-mo.ru>

Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru>

Портал для малого и среднего бизнеса Республики Карелия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://msb.karelia.ru>

*Авдеева Татьяна Тимофеевна,
Дьяченко Ирина Александровна*

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УПРАВЛЕНИЮ СЕЛЬСКИМ РАЗВИТИЕМ¹

Управление развитием сельских муниципальных образований традиционно отождествляется с развитием сельскохозяйственного производства. Соответственно роль и значение сельской местности

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

для страны сводится лишь к обеспечению продовольствием и сельскохозяйственным сырьем. Краснодарский край, где доля сельских жителей выше, чем в среднем по России (47,5% против 27%) до сих пор позиционируется как аграрный регион, «житница России». Не принижая значимости экономических функций сельских территорий, важно также обратить внимание на то, что с точки зрения стратегического подхода целесообразно исследовать возможности политического, социально-культурного, экологического и рекреационного аспектов развития сельских территорий.

Современная ситуация в стране (демографический и экологический кризисы, снижение качества жизни и человеческого потенциала, упадок деревень и опустошение сельскохозяйственных угодий) создает угрозы для общенационального развития. Поэтому стратегический подход к решению проблем сельского развития может быть выработан лишь исходя из приоритетности развития сельских территорий в целом.

Краснодарский край лидировал среди всех регионов южного приграничья по коэффициенту миграционного прироста, достигавшего в первой половине 1990-х гг. 160–200 на 10 тыс. населения. Со второй половины 1990-х гг. объемы возвратных миграций в Россию резко сократились, в крае это сокращение усугубилось ограничительной миграционной политикой местных властей. После завершения периода стрессовых возвратных миграций Краснодарский край сохранил высокую привлекательность и максимальный миграционный прирост (47–52 на 10 тыс. населения в 2005–2006 гг. или 0,5% населения) в ЮФО. Реальный приток больше, но данные статистики не учитывают нелегальных трудовых мигрантов¹.

В то же время из села в город уезжает молодежь, наиболее профессионально подготовленная и предприимчивая, а прибывают в основном мигранты из государств Средней Азии, не имеющие даже начального профессионального образования, что приводит к ухудшению качества рабочей силы на селе. Таким образом, улучшение миграционного сальдо не даёт ожидаемого эффекта в реше-

¹ Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm

нии проблемы обеспечения аграрного сектора и других сегментов сельской экономики квалифицированными кадрами¹.

На внутрирегиональном уровне наиболее привлекательны для мигрантов три зоны: прилегающая к областному центру (хотя сам Краснодар, по официальным данным, имеет почти нулевое миграционное сальдо в последние пять лет); причерноморско-курортная и «выдвинутая» на север, в направлении крупнейшего центра Юга России – Ростова-на-Дону. Меньше всего мигрантов в отдаленных восточных и юго-восточных районах с более сложными агроклиматическими условиями и менее диверсифицированной экономикой.

Миграционный приток населения на сельские территории края выше, чем в города. Краснодарский край – крупнейший по численности населения регион России после Москвы Московской области, в нем проживает более 5 млн. чел. Край отличается более поздней и медленной урбанизацией, во многом из-за благоприятных агроклиматических условий. Городское население сравнялось по численности с сельским только во второй половине 1970-х гг., а в 2006 г. его доля почти не изменилась (52,6%). Краевой центр Краснодар относительно невелик, в нем живет менее 800 тыс. чел. (15% населения края). Центром Черноморской зоны является г. Сочи с населением 400 тыс. чел., при этом агломерация Большого Сочи протянулась от границы с Абхазией (Адлер) почти до г. Туапсе. Всего в четырех больших городах края проживает менее трети населения, что подтверждает низкий уровень урбанизированности.

Большинство городов выросли из бывших станиц, различия между городскими и сельскими поселениями стерты, ряд сельских поселений сопоставимы по размерам с небольшими городами. Раньше других городами стали порты черноморского и азовского побережья, позднее расширившие свои функции за счет развития курортного дела. Большинство городов внутренней части края получили свой статус в советский период, благодаря развитию про-

¹ Ежегодный доклад по результатам мониторинга состояния социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию за 2009 г.// Официальный сайт министерства сельского хозяйства РФ (Рус.).2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mcx.ru>.

мышленности, перерабатывающей сельскохозяйственное сырье, и удобному транспортному положению.

Экономические проблемы развития сельских территорий, связанные с сокращением мест приложения труда, вызвали сельскую безработицу. Официальный показатель сельской безработицы в начале 2000-х гг. балансировал на уровне 11% (против 7–8% в городе), но ее реальный масштаб был намного больше. Половина фактически безработных причисляется органами статистики к экономически неактивному населению, которое не ищет работу. На самом деле эти люди не предъявляют спрос на работу не потому, что довольствуются ведением личного подсобного хозяйства, а в связи с бесполезностью этого занятия и трудностями при постановке на учет в качестве безработного. Фактически сельская безработица, то есть отсутствие основного места работы, приносящей доход не ниже прожиточного минимума, не учитывается. По статистическим данным в крупных и средних хозяйствах, а также фермерстве занято менее трети трудоспособного сельского населения.

В конце 1990-х гг. уровень безработицы по МОТ в Краснодарском крае достигал 15–16%, все «русские» регионы Северного Кавказа в годы кризиса имели напряженную ситуацию на рынке труда, т.к. миграционный приток создал избыточное предложение рабочей силы. В последние годы безработица в крае не отличается от средней по стране (7,6% в 2005 г.) и намного ниже, чем в республиках ЮФО. Позитивное влияние экономического роста наиболее заметно на рынках труда прилегающих к Краснодару районов и центров пищевой отрасли, в причерноморской рекреационной зоне, но проблемой последней остается сезонность занятости. В периферийных аграрных районах напряженность выше, т.к. сокращение занятости в сельском хозяйстве не сопровождается адекватным ростом новых рабочих мест в других отраслях экономики. Количественно оценить ситуацию сложно: потерявшие работу выживают за счет низкотоварного личного подсобного хозяйства или плохо учитываемой неформальной занятости¹.

¹ Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm

Идет процесс увеличения «ножниц» в доходах горожан и сельчан. В последние годы этот процесс значительно ускорился. Если в 2001 году увеличение разрыва в среднедушевых доходах городского и сельского населения по отношению к предыдущему году составляло 2,6 процентных пункта, то в 2002 году – 4,7, а в 2005 году – 7,5%. Всего же за трансформационный период разрыв в валовых доходах на одного члена сельского и городского домашнего хозяйства вырос с 15 до 65%¹.

Статистика показывает, что душевые денежные доходы регионов ЮФО, в том числе Краснодарского края, значительно ниже средних по стране. Однако стоимость жизни на Юге ниже, поэтому оценки доходов нужно корректировать на прожиточный минимум. По покупательной способности доходов населения (отношению душевых денежных доходов к прожиточному минимуму) Краснодарский край в ЮФО он уступает трем промышленным областям как более аграрный и сельский регион и также находится на среднем уровне.

Одним из объяснений невысоких доходов в крае может служить более медленный рост заработков в сельском хозяйстве. Вторым – замедленное влияние недавно начавшегося роста инвестиций на заработную плату, т.к. инвесторам выгодны регионы с более дешевой рабочей силой. Третьим – меньшие возможности за счет федеральных средств наращивать заработную плату бюджетникам, управленцам и выплаты льготникам. Край относится к числу умеренных реципиентов, доля федеральных перечислений в доходах его бюджета составляет 19%, в то время как в республиках – 50–90%.

Показательно сравнение доходов и обеспеченности движимым имуществом – личными автомобилями. Это один из способов более точной оценки теневых доходов. Несмотря на невысокие доходы населения, Краснодарский край лидирует среди регионов ЮФО по обеспеченности автомобилями и на 16% опережает среднероссийский показатель.

Структура доходов населения Краснодарского края незначительно отличается от средней по стране: близки и доля легальной заработной

¹ Бондаренко Л.В. Проблемы развития сельских территорий //АПК: экономика, управление: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. 2009. № 12. С. 24–31.

платы (38–40%), и ее дооценка с учетом скрытой оплаты труда (63–65%), несколько выше только вклад социальных выплат (соответственно 16 и 13% в 2005 г.). Для остальных «русских» регионов ЮФО, за исключением Астраханской области, данные Росстата показывают более низкую долю легальной оплаты труда в доходах населения (29–34%), не говоря уже о республиках (14–34%). Объяснить статистический феномен повышенной легализации оплаты труда на Кубани трудно, особенно с учетом распространенности неформальной занятости (почти треть занятого населения)¹.

По уровню заработной платы регионы Юга отстают давно и значительно. В Краснодарском крае средняя начисленная заработная плата весь период экономического роста составляла только две трети от средней по стране, что еще раз подтверждает его статус региона с дешевой рабочей силой. Различия заработной платы по муниципалитетам края достигали 2,5 раза в 2004 г., а в первые годы экономического роста были еще выше – более 4 раз. Курортные города не выдерживают конкуренции с промышленными центрами по легальной заработной плате, но их население имеет возможность получать дополнительные доходы от сдачи жилья курортникам, в основном теневые. Помимо городов, близкую к среднекраевой заработную плату имеют только районы с крупными центрами пищевой промышленности (Тимашевский и др.), нефтедобычей (Северский) или приморские промышленные (Туапсинский). Но даже в периферийных сельских районах заработная плата близка к 60% и более от среднекраевой, в то время как в областях Центральной России заработки в периферийных муниципалитетах ниже половины от среднерегиональных. Только самые отдаленные и «тупиковые» по местоположению (вне магистральных дорог) Отрадненский и Щербиновский районы сильнее отстают от средних показателей.

Сельская бедность, измеренная по денежному доходу, дистанцирует от городской в 1,6 раза. Доля сельского населения, пребывающего в крайней бедности (с располагаемыми ресурсами и денежными доходами в 2 и более раза ниже прожиточного минимума), на селе выше, чем в городе, соответственно, в 2,4 и 3 раза. В 2010 г. году

¹ Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm

за чертой бедности в Краснодарском крае находилось 18,4% населения по показателю уровня доходов ниже прожиточного минимума, при этом в городских округах этот показатель находился в диапазоне от 7 до 12%, а по муниципальным районам – от 7 до 33%.

Распространение бедности в сельской России, по международным меркам, в 5–6 раз превышает критический уровень, составляющий 10%.

В крайне тяжелой ситуации находится социокультурная сфера села. Создаваемый в течение многих десятилетий потенциал сельских школ, детских садов, клубов, больниц, амбулаторий и т.д. сокращается из года в год. Обеспеченность социальными услугами зависит от развитости сети учреждений обслуживания и от системы расселения. Почти половина населения края живет на селе, где показатели обеспеченности, как правило, ниже.

В услугах образования сельский фактор наиболее заметен. Охват дошкольным воспитанием несколько ниже среднероссийского (соответственно 53 и 57% в 2005 г.), т.к. в сельской местности бабушки чаще сидят с детьми. При этом детские сады края переполнены, на 100 мест приходится 106 детей, это худший показатель среди «русских» регионов ЮФО. Обеспеченность школами также недостаточна, почти 20% учащихся занимается во вторую смену (в среднем по РФ – 15%), а улучшение ситуации происходит за счет сокращения численности детей школьного возраста. Край отстает и по обеспеченности учащихся школ компьютерами (2,1 на 100 учащихся при 2,8 в среднем по стране), но это общая проблема регионов ЮФО, за исключением Калмыкии¹.

Край выделяется позитивной динамикой развития начального и среднего профессионального образования. За 2000–2005 гг. численность учащихся начальных профессиональных учебных заведений выросла на 12%, в то время как в целом по России она продолжала сокращаться из-за низкой престижности рабочих профессий. Высшая школа развивается путем расширения филиальной сети

¹ Ежегодный доклад по результатам мониторинга состояния социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию за 2009 г.// Официальный сайт министерства сельского хозяйства РФ (Рус.).2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mcx.ru>.

вузов, в том числе других регионов, и ускоренного развития негосударственного платного образования. Более 27% студентов края обучаются в негосударственных вузах, а более трети вузов (96 из 126) составляют филиалы. Такая структура высшей школы негативно влияет на качество образования. Молодежь северных районов края, прилегающих к Ростовской области, нередко стремится получить высшее образование в Ростове.

Обеспеченность медицинскими услугами в крае существенно ниже средней по стране: врачами – на 13%, коечным фондом и средним медицинским персоналом – на 15%, амбулаторно-поликлиническими учреждениями – на 18%. Край уступает всем «русским» регионам ЮФО, это отставание унаследовано еще с советских времен. По показателям обеспеченности медицинскими услугами заметно отстают сельские восточные районы края, а больше всего ресурсов и специалистов здравоохранения сосредоточено в приморской курортной зоне.

Жилищные проблемы Краснодарского края имеют свою специфику. Первая особенность – очень высокая доля жилья в частной собственности (92% против 77% в среднем по РФ) из-за высокой доли сельского жилфонда, практически полностью частного. В крае очень мало государственного (менее 2%) и муниципального (6%) жилья, что значительно облегчает жизнь местным органам власти и снижает нагрузку на муниципальные бюджеты. Так, доля расходов на поддержку ЖКХ в консолидированном бюджете края на треть ниже средней по регионам РФ (10,2 и 15,6% соответственно). Вторая особенность всего Юга – пониженная обеспеченность жильем из-за роста населения и небольших объемов жилищного строительства. Показатель Краснодарского края (19 кв. м. на чел.) схож с другими «русскими» регионами и заметно ниже среднероссийского (21 кв.м. на чел.). Ранее существовала и третья особенность – пониженный уровень благоустройства жилья из-за высокой доли сельского жилфонда. Однако в последнее десятилетие население вложило значительные личные средства в повышение комфортности жилья, используя автономные системы водо-, теплоснабжения и канализации¹.

¹ Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm

Решение проблем сельского развития в будущем должно быть связано с возможностями диверсификации экономики сельских территорий.

До начала реформы в совокупном объеме всех видов сельскохозяйственной продукции около 74% приходилось на крупные хозяйства, которые занимали в 1990 г. 98% площади всех сельскохозяйственных угодий. Они производили 99,7% зерна, почти 100% сахарной свеклы, более 98% семян подсолнечника, 75–78% продукции животноводства и птицеводства. Хозяйства населения располагали примерно двумя процентами площади сельскохозяйственных угодий и производили 66% картофеля 30% мяса, 25% молока, более 70% меда. За годы реформ ситуация качественно и количественно изменилась. В течение 2000–2005-х гг. площади угодий в распоряжении 16 млн. семей, имеющих приусадебные участки и около 20 млн. семей, имеющих участки в огородных и садоводческих товариществах, а также индивидуальные сады и огороды, возросла почти в 2 раза, в том числе пашни – в 2,6 раза. По мере сокращения объемов производства в крупных хозяйствах доля граждан в совокупном выпуске сельскохозяйственной продукции по стране возросла с 26% до почти 60%, причем доля производства картофеля в домохозяйствах возросла с 66% до 91%, овощей – с 46% до 80%, мяса – с 30% до 57%, молока – с 26% до 48%, меда – с 70% до 90%. По всем видам сельскохозяйственной продукции (за исключением зерна и технических культур) именно «частник» стал преобладать в суммарном объеме производства¹. При этом надо иметь в виду, что и в сельской и в городской местности основная часть произведенной сельскохозяйственной продукции самопотреблялась. В стоимости питания домашних хозяйств России на долю натуральных поступлений с собственного подворья (участка) приходилось более 40% в сельской местности и около 40% в городской с огромными региональными различиями.

Из-за поздней и более медленной урбанизации доля занятых в сельском хозяйстве Краснодарского края была высокой и в совет-

¹ Бондаренко Л.В. Проблемы развития сельских территорий //АПК: экономика, управление: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. 2009. № 12. С. 24–31.

ское время – каждый пятый работающий, но все же промышленная занятость была несколько выше. За переходный период численность и доля занятых в промышленности сократилась на треть (с 23% до 16% за 1990–2004 гг.), как и в целом по стране. Занятость в сельском хозяйстве, наоборот, росла в течение 1990-х гг., что типично для южных аграрных регионов. Росту аграрной занятости способствовали несколько факторов: во-первых, значительный миграционный приток из стран СНГ, в том числе в сельскую местность; во-вторых, естественные преимущества (климат и плодородные почвы), способствовавшие выживанию сельхозпредприятий юга, и, в-третьих, острый дефицит рабочих мест в городах, замедлявший миграции из села. В Краснодарском крае определенную роль сыграл и протекционизм региональных властей, меры по поддержке сельского хозяйства. В результате к 2000 г. в этой отрасли был занят каждый четвертый работающий в крае, что соответствует показателям слаборазвитых стран. Сокращение аграрной занятости началось только в годы экономического роста, когда укрепились рыночные отношения на селе, и сказались стимулирующие развитие более доходных, но нетрудоёмких отраслей растениеводства¹.

Перспективы развития сельских территорий во многом зависят от инфраструктурной обеспеченности. Для современного состояния инфраструктурного обустройства характерна высокая неравномерность. Например, обеспеченность районов сетью дорог с твердым покрытием. По этому показателю различия составляют миллионы раз! В среднем на каждую тысячу кв. км территории по всем российским районам приходится всего 36 км дорог с твердым покрытием. Наибольшую долю (35%) составляют районы, где плотность дорог находится в диапазоне от 100 до 200 км. Краснодарский край имеет выгодные преимущества, средняя протяженность дорог по краю – 240 км на 1 кв. км площади, по муниципальным районам: в Белореченском районе – 647 км, Усть-Лабинском районе 590 км, Апшеронском – 485.

Уровень, качество и устойчивость жизни являются главными факторами, определяющими социально-психологический климат в соци-

¹ Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm

уме. Как показали полевые исследования, проведенные Центром всероссийского мониторинга социально-трудовой сферы села в 2008 году в сельских районах 18 субъектов Российской Федерации (опрошено 3 тысячи респондентов), реформирование экономики не только не принесло положительных перемен в социально-психологическом климате деревни, но обусловило рост социальных разочарований, напряженности и угроз. В оценках сельским населением изменений в жизни за последние 10–12 лет преобладают негативные позиции: 42,6% респондентов считают, что жизнь ухудшилась, в том числе 25,5% – сильно ухудшилась. Положительно оценивают перемены 29,6% сельчан, при этом значительное улучшение отмечают только 6,9%. Более половины (54,1%) жителей села недовольны своим материальным положением (в том числе 19,3% крайне недовольны); 1/3 – не очень довольны и только 7,3% очень довольны. Только 1/3 сельчан надеется на улучшение материального положения своей семьи в течение ближайшего года; 29,7% не рассчитывают на какие-либо изменения, а 14,4% полагают, что семья станет жить хуже¹.

Высокий удельный вес (47,5%) респондентов, считающих, что их материальное положение в наибольшей степени зависит от них самих, – их профессиональной квалификации, трудовой активности, предприимчивости – свидетельствует о способности самокритично отнестись к собственному положению. «Имеем то, что заслуживаем» – считает 23,2% и «Живем лучше того, что заслуживаем» – 5,5%. Но указывающих на несправедливость тяжелой ситуации, в какой они оказались, почти вдвое больше – 57,4% («Живем хуже того, что заслуживаем»).

В Краснодарском крае также проводился анкетный опрос сельских жителей, в результате которого выявлены основные проблемы, беспокоящие население сельских территорий². Больше половины опрошенных сельских жителей (64%) считают, что они живут среднеобеспеченно, 32% – относят себя к бедным, а еще 4% уверены, что живут за чертой бедности. На вопрос «Как изменилась Ваша

¹ Бондаренко Л.В. Проблемы развития сельских территорий // АПК: экономика, управление: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. 2009. № 12. С. 24–31.

² Андреев С.Ю. Анализ социального самочувствия сельских жителей Краснодарского края/Научный журнал КубГАУ. 2007. № 30(6).

жизнь за последние два года?» большинство опрошенных ответили – «осталась такой же» (30%). У 29% сельских жителей стала «немного лучше», и только у 5% – «значительно лучше», в то время как у 14% стала «немного хуже», а у 9% – «значительно хуже».

Многие проблемы остаются нерешенными, и жители сельских территорий чувствуют себя обделенными в сфере жилищно-коммунального обслуживания, безопасности жизни и образовании детей отвечая на вопрос «Какой является нынешняя экономическая ситуация лично для Вас?», только 16% из них выбрали ответ «нетерпимой», большая часть респондентов (92%) отметила – «терпимой с трудом». Считают, что экономическая ситуация для них вполне терпима или благоприятна – 13%. Это подтверждает в целом пессимистический настрой и отсутствие у большей части опрошенного сельского населения Краснодарского края жизненных перспектив.

Ценностная структура сельских жителей характеризуется выделением в ней веса индивидуальных ценностей: материального благополучия (11%), своего здоровья и близких (13%), семьи и отношений в семье (13%).

Интересным фактом является то, что для многих людей большое значение имеет «уверенность в завтрашнем дне», а это в свою очередь указывает на экономическую нестабильность сельских территорий, которая обусловлена высокой долей риска в сельском хозяйстве. Мало кого из респондентов волнуют душевный покой, личная свобода, отдых и развлечения (от 4 до 6%). В настоящее время в условиях рыночной экономики проявляется усиление коммерциализации и рационализации обыденного сознания сельских жителей, прагматические подходы в формировании жизненных планов. В структуре ценностных ориентаций молодых людей порядочность и честность занимает второстепенное значение для большей части респондентов. Деформация социальных норм и ценностей привела к стиранию у части сельских жителей грани между добром и злом, законопослушным поведением и правонарушением. Если будут побуждать обстоятельства, большая часть жителей сельских территорий может преступить эту грань, попирая такие качества, как порядочность и честность.

Настораживает низкая значимость отдыха и развлечений, столь характерная для городской молодежи. Отсутствие возможности

нормального использования свободного времени может обернуться против общества, коллектива, самой личности. В частности, антиобщественным явлением остается проблема бытового пьянства (12%), наркомании (3%) и преступности (4%) сельских жителей края.

Низкая заработная плата остается одной из основных проблем для сельских жителей, которая, безусловно, способствует высоким показателям скрытой безработицы. На втором месте по значимости стоит бедность жителей сельских территорий, на третьем – алкоголизм, а на четвертом – безработица, состояние здоровья и отсутствие необходимой медицинской помощи. Национальные проекты и федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года» не решают наболевшие проблемы, а консервируют их, поскольку большая часть сельских жителей не почувствовали положительных изменений.

Если у сельских жителей возникают проблемы, то они предпочитают решать их сами (85%), значительно реже обращаясь к чьей-либо помощи (15%).

За помощью жители сельских территорий обращаются в основном в районные органы управления (18%) и органы местного управления (17%). Некоторые сельские жители (4%) обращались к депутатам краевой Думы или к их помощникам, столько же (4%) обратилось к депутату Государственной Думы или к его помощникам. В социальные и благотворительные фонды обращались 14% респондентов, а 43% вообще считают, что нет смысла обращаться за помощью в выше указанные органы. Суть обращений составляет в большинстве случаев трудоустройство, получение ссуды или кредита, бытовые проблемы. Соответственно 13%, 25% и 19% опрошенных сельских жителей обращались по этим поводам. На вопрос «Были ли решены Ваши проблемы?» 15% из обратившихся к выше указанным органам респондентов ответили: «проблемы решены полностью», 57% – решили проблемы частично, а еще 28% – не смогли решить своих проблем.

Результаты анкетирования подтверждают незаинтересованность сельских жителей в общении с представителями власти и лишний раз подводят к мысли о том, что активность должна быть двусторонней, встречной и не только на момент проведения выборов кампаний.

Если настоящее воспринимается сельскими жителями вполне отчетливо, то будущее загадочно, туманно и вызывает неоднозначные чувства. Среди ответов на вопрос «какие чувства Вы испытываете перед будущим?» преобладают неопределенность (33%), тревога (22%) и надежда (32%). Спокойствие и оптимизм в сумме составляет менее 13% ответов.

Таким образом, если в наиболее общих чертах описать современное социальное самочувствие сельских жителей Краснодарского края, то получится следующий портрет. Жители сельских территорий, работающие в реальном секторе экономики, со средним уровнем дохода, ощущающие стабильность в своей жизни и оценивающие окружающие условия как стабильные. Для себя считают важными личные и семейные ценности, недооценивая некоторые общечеловеческие. Самостоятельны, в решении своих проблем рассчитывают на себя и собственные силы, до конца не удовлетворены собой, рассчитывая добиться в своей жизни большего.

Обобщение результатов многих исследований показало, что *«определяющим моментом радикальных перемен станет то обстоятельство, что сельская Россия в конце XX – начале XXI веков имела огромный потенциал самовыживания и ничтожный потенциал саморазвития»*.

По мнению авторов «Муниципальной России» Лексина В.Н. и Швецова А.Н. «Феноменальное поведение села в период кризиса и реформ – от меньших (по сравнению с городом) темпов депопуляции до политически пассивной «жизни без денег» были проявлениями только лишь потенциалов самовыживания, генетически заложенных в образ и условия жизни российского сельского жителя в XX веке. Люди сельской России наиболее подготовлены к любым тяготам жизни..., они в отличие от многих горожан имели к тому же не только навыки выживания в любой ситуации, но и *собственное* производство самого необходимого. Этот потенциал отнюдь не исчерпаем, но он бесполезен (а в мотивационном плане и вреден) для фазы коренных преобразований сельскохозяйственной и иной экономической базы сельских поселений»¹.

¹ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах. М., 2000.

В табл. 1 представлены сравнительные характеристики двух типов сельского бытия – современного (логика выживания) и перспективного (логика развития).

Таблица 1

Два типа сельского бытия в логике выживания и развития

	Выживание	Развитие
Хозяйство	Номинальная занятость в крупных и средних хозяйствах, преимущественно мелко-индивидуальные хозяйства, ориентированные на натуральное самообеспечение	Товарное производство конкурентоспособной продукции с постепенным сокращением натурального самообеспечения
Инвестиции	Не обязательны	Необходимы
Трудовые отношения	Самозэксплуатация, свободное распределение времени	Преимущественно наемный труд, жесткая дисциплина, исполнительность и ответственность
Социальная мотивация	Обеспечение минимальных потребностей, «дожитие»	Стремление к среднегородским стандартам
Социальная среда	Постоянное население и «дачники», относительная гомогенность уровня и образа жизни	Постоянное население и сезонные работники, сильное социальное расслоение
Поселение и жилище	Сложившиеся типы	Переход к городскому типу обустройства поселений и жилья, новое дисперсное расслоение
Социальная инфраструктура	Медленное саморазрушение	Новая сеть нормально оборудованных школ, больниц и т.п., стационарная и мобильная телефонизация, обновление сети межпоселенческих дорог

Таким образом, переход от выживания к развитию будет сопровождаться дальнейшим сокращением занятости в сельском хозяйстве за счет роста производительности и снижения затрат. Это означает, что для половины сельского населения нет иного выбора, чем уход из сельского хозяйства, а в ряде случаев – и из сельской местности.

Сокращение занятости в сельском хозяйстве, видимо будет происходить неравномерно. Избыток рабочих рук вряд ли сможет покрыть развитие переработки на месте. Удаленность от крупных и средних городов может существенно осложнить само существование довольно крупных сельских поселений в таких районах. Не ис-

ключена их частичная урбанизация, появление малых и средних несельскохозяйственных предприятий.

Сельские населенные пункты вблизи городов и поселков городского типа (точек концентрации повседневного спроса) могут выполнять функцию места проживания одновременно сельских жителей, занятых в мелкотоварном пригородном сельскохозяйственном производстве, сельских жителей, занятых в городе, и городских жителей, имеющих в селе (поселке, деревне) второе или сезонное жилище. Пригородные сельские поселения могут дольше сохранить свои сельские черты при одновременном развитии торговли сервиса, небольших промышленных предприятий.

Неконкурентоспособность отечественных сельхозпродуктов требует усиления государственной поддержки крупных хозяйств, принятия государственных программ строительства межпоселенческих дорог и сельских телекоммуникаций.

Изменения в экономической структуре сельских поселений (переход от коллективного к индивидуально-семейному или высокопроизводительному агропромышленному хозяйству) может привести к не менее серьезной трансформации поселений. Это связано с процессами социального расслоения, появлением «новых бедных», которые потеряли прежний социальный статус и не могут приобрести новый и «новых русских», воспринимающих сельскую местность, прежде всего как рекреационную, не обременяя себя работой на огороде.

В ходе формирования предпосылок рыночного развития «сельская Россия продемонстрировала весь мыслимый и немыслимый потенциал выживания. Теперь необходима иная энергия, которая... не может быть ни аккумулирована, ни проявлена в прежнем хозяйственно-бытовом облике и в прежней расселенческой форме сельской России. Перемены неизбежны, и пока что сельская Россия к ним не готова ни в материальном, ни в социальном отношении»¹.

Анализ показал, что сельские территории Краснодарского края подвержены в значительной степени влиянию перечисленных выше факторов. В связи с этим, можно выделить несколько зон сель-

¹ Бондаренко Л.В. Проблемы развития сельских территорий //АПК: экономика, управление: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал. 2009. № 12. С. 24–31.

ского развития Краснодарского края: с сельскохозяйственной специализацией, диверсифицированной экономикой, зоны, находящиеся под влиянием городских агломераций, развивающие туристско-рекреационный сектор и сельской «глубинки». В настоящее время в Краснодарском крае уже проявляются следующие различия по группам сельских территорий:

- 6 муниципальных районов (16%) из 37 относятся к «глубинке», но при этом 3 из них имеют потенциал для развития туристско-рекреационной деятельности;

- 19 муниципальных образований (51%) с сельскохозяйственной специализацией;

- 7 муниципальных районов уже активно включены в туристско-рекреационную отрасль, 20 % от общего количества;

- 12 муниципальных образований находятся под влиянием крупных городов, 30% от общего количества;

- в отдельных районах проявляются тенденции диверсификации экономики.

Формирующаяся дифференциация сельских территорий предопределяет выбор приоритетного направления развития каждого муниципального образования с учетом рыночной ситуации. Возникает необходимость разработки стратегии на муниципальном уровне, освоение технологии стратегического планирования на основе принципа совместного участия власти, бизнеса и местного сообщества.

Литература

Андреев С.Ю. Анализ социального самочувствия сельских жителей Краснодарского края//Научный журнал КубГАУ. 2007. №30(6).

Бондаренко Л.В. Проблемы развития сельских территорий //АПК: экономика, управление: ежемесячный теоретический и научно-практический журнал.2009.№ 12.С. 24–31.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах. М., 2000.

Ежегодный доклад по результатам мониторинга состояния социально-трудовой сферы села и предложения по ее регулированию за 2009 г.//Официальный сайт министерства сельского хозяйства РФ (Рус.).2010. [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://mcsx.ru>.

Социальный атлас российских регионов/Портрет Краснодарского края// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://atlas.socpol.ru/k_kray.shtm.

*Авдеева Татьяна Тимофеевна,
Евстафьев Артем Иванович*

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ ГРАДОУСТРОЙСТВА

В современных социально-экономических условиях, характерных для стран с переходной экономикой, происходит резкое усиление процессов реструктуризации городского пространства. Эти процессы протекают как в материально-вещественной, так и в социальной среде города. Однако традиционно городское развитие связывается с преобразованием материальной среды, с освоением незанятых территорий. При этом степень взаимосвязанности существующего фонда недвижимости и нового строительства, их взаимные роли в поддержании баланса пространственной структуры явно не учитываются. В результате городское пространство начинает испытывать усиливающийся дисбаланс между запросами населения, хозяйствующих субъектов и возможностями и назначением материальных объектов, усиливается неравномерность распределения объектов общего пользования, пространственная дифференциация территорий проживания и мест преимущественного пребывания населения.

В практике планирования и регулирования пространственного развития города преобладают методы директивно-административного и бизнес-ориентированного подходов, поэтому территориальная структура города представляется как результат архитектурно-строительного плана (генерального плана поселения) и частной инвестиционно-строительной деятельности. Субъектами пространственного развития являются территориальные (региональные и местные) органы власти (органы городской архитектуры, отделы экономического развития, управления муниципальной и государственной собственностью) и бизнес-структуры. Взаимодействие между самостоятельными экономическими субъектами строго не регламентировано, регулируется правовыми нормами Правил землепользования и застройки, общими для всех участников. Принятие решения по поводу того или иного проекта, предполагающего

трансформацию локальной городской среды, основывается зачастую на согласовании интересов бизнеса и отдельных органов власти, таких как департамент архитектуры или департамент экономического развития, деятельность которых не подчиняется общему плану социально-экономического развития городской среды. Отсюда основными критериями оценки проектов становятся их инвестиционная и, в отдельных случаях, бюджетная и народнохозяйственная эффективность. При этом не учитываются социально-экономические аспекты развития городских территорий. Планируемые преобразования в материально-вещественной среде не в полной мере согласуются с интересами различных групп городского социума, что проявляется в следующих проблемах пространственной организации города:

- неупорядоченность общей планировочной структуры (изоляция отдельных территорий, пространственная социальная сегрегация, территориальная неравномерность размещения инвестиционного капитала, нехватка территорий для общественных и административных целей, точечная застройка);

- неэффективное развитие транспортных, инженерных систем, природно-ландшафтных и экономических зон;

- избыточное давление на локальные объекты инфраструктуры;
- эффект отрицательного соседства.

Решение данного противоречия лежит в смене методов пространственного анализа и регулирования городского развития, в применении социально-ориентированного подхода, опирающегося на концепцию градостроительства. В рамках данной концепции пространственное развитие основывается на признании необходимости взаимодействия власти-бизнеса-населения в интересах населения. На первое место выдвигаются вопросы удовлетворенности населения местом своего проживания. Рост занятости, повышение доступности услуг, благоприятные изменения в социальном составе местных жителей, их доходах и другие социально-экономические аспекты жизнеспособности местных сообществ должны явиться не в качестве внешнего, сопутствующего, эффекта инвестиционного проекта развития (создания улучшений) единичного земельного участка, а как результат научно обоснованной программы действий органов публичной власти в области благоустройства

населенных пунктов. Это предполагает применение современных технических средств и научных разработок в области социально-экономического планирования городского развития, привлечение квалифицированных специалистов не инженерно-строительной направленности.

Рассмотрим в таблице 1 основные отличия социально-ориентированного типа управления пространственным развитием города от применяемых в настоящее время типов: директивно-административного (пережитка периода существования плановой экономики) и бизнес-ориентированного (преобладающего в рамках современного градорегулирования).

Таблица 1

Соотношение основных характеристик различных типов управления пространственным развитием городских территорий

Основные характеристики подходов	Типы управления пространственным развитием		
	Директивно-административный	Бизнес-ориентированный	Социально-ориентированный
Подход к развитию	Градостроительство	Градорегулирование	Градоустройство
Субъекты экономической деятельности	Институты государственного планирования; Ведомственные органы планирования; Территориальные (региональные) органы планирования.	Территориальные (региональные и местные) органы власти (органы городской архитектуры, отделы экономического развития, управления муниципальной и государственной собственностью) и бизнес-структуры.	Территориальные органы власти, представители бизнеса, представители населения как равные партнеры.
Характер взаимодействия субъектов экономической деятельности	Директивный строго регламентированный, определенный административными регламентами и процедурами. Экономические субъекты не самостоятельны. Принятие решений в результате множества согласительных итераций.	Строго не регламентированное взаимодействие самостоятельных экономических субъектов, регулируемое правовыми нормами (ПЗЗ), общими для всех участников. Принятие решения на основании взаимодействия власти и бизнеса по поводу ИСД (девелопмента недвижимости)	Взаимодействие власти, бизнеса, населения по поводу благоустройства локальных городских территорий (девелопмента локальных городских территорий)

В период активного постиндустриального развития большое значение приобретают характеристики гибкости организации пространства, его способности адекватно реагировать на внешние изменения. Новые требования к технологиям пространственного анализа сводятся к исследованию социального состава и поведенческих особенностей населения отдельных территорий, а не города в целом. Перед исследованиями ставится задача оценки результатов пространственного развития, выражающихся в уровне благоустройства, уровне территориальной социальной целостности, степени социальной самореализации личности. Поэтому отчетливо проявляется набирающая силу тенденция перехода от анализа, фокусирующегося на внешних проявлениях и промежуточных целях социально-экономического развития, к анализу результатов развития жизнеспособности местных сообществ, когда улучшение социально-экономической ситуации в локальной территории рассматривается в качестве первичной цели развития этой локальной городской территории (далее – ЛГТ).

При этом оптимальное для частного и публичного интереса планировочное решение лежит не только в плоскости ограничения или разрешения определенных видов строительства для заданной локации в целом, но и в плоскости стимулирования размещения публичных и жилых зданий в подходящих местах и в соответствующих кварталах заданной локальной территории. Под публичными зданиями понимаются объекты недвижимости, оказывающие интенсивное социально-экономическое воздействие на окружающую территорию: объекты соц. инфраструктуры, объекты торговли населению, общественного питания, отдыха (рекреации) и т.д. – объекты, удовлетворяющие разнообразные социальные и экономические потребности населения.

Понимание пространственного развития города как локально сфокусированного процесса позволяет сделать вывод, что конкретное месторасположение объектов жилья и публичных объектов городского пространства, характеристика их размещения определяют уровень и динамику социального благосостояния местного населения в большей мере, чем количественная (технико-экономическая) характеристика названных объектов.

Соответственно решение задач согласованности развития единичных земельных участков в границах ЛГТ представляется нам

возможным при реализации следующих этапов анализа и планирования процессов пространственного развития:

1. Определение границ ЛГТ, объекты недвижимости и социум которых претерпевают связанные процессы трансформации (джентрификации, нисходящей рыночной фильтрации, пространственной социальной дифференциации и т.д.).

2. Выявление потребностей различных групп населения и бизнеса ЛГТ в наличии тех или иных объектов городских услуг и публичных объектов недвижимости.

3. Определение точных характеристик локального размещения желательных публичных объектов.

4. Планирование мероприятий содействия девелопменту желательной недвижимости на желательных местах размещения в соответствии с потребностями социума ЛГТ.

Современное градоустройство основано на понимании того, что в рыночной экономике в отличие от административной город не может рассматриваться как объект управления. Более приемлема модель управления снизу-вверх, когда изменения в городском пространстве определяются мотивами и поведением хозяйствующих субъектов, а не органов власти. Планы развития самоуправляющихся городов не должны подменять планы отдельных частных лиц, а должны дополнять их в той мере, в которой частной инициативы недостаточно для решения проблем местного сообщества¹.

Градоуправление пытается решить эту задачу, предоставляя максимальную свободу частной инвестиционно-строительной деятельности, лишь в отдельных случаях вмешиваясь в деятельность частных субъектов, когда их поведение нарушает публичные интересы.

Мы предлагаем модель социально-ориентированного девелопмента, при которой инвестор-застройщик должен соотносить свою коммерческую выгоду с оптимальным для различных субъектов социального пространства планом развития ЛГТ на начальном этапе инвестиционного проектирования (см. рис. 1)

¹ Т.М. Говоренкова, А.И. Жуков, Д.А. Савин, А.В. Чуев. Жилищный вопрос и логика его решения. Эпизод I. Почему невозможна «реформа жилищно-коммунального хозяйства» в условиях многоукладной экономики // Муниципальная власть. 2005. №4. С. 92–101.

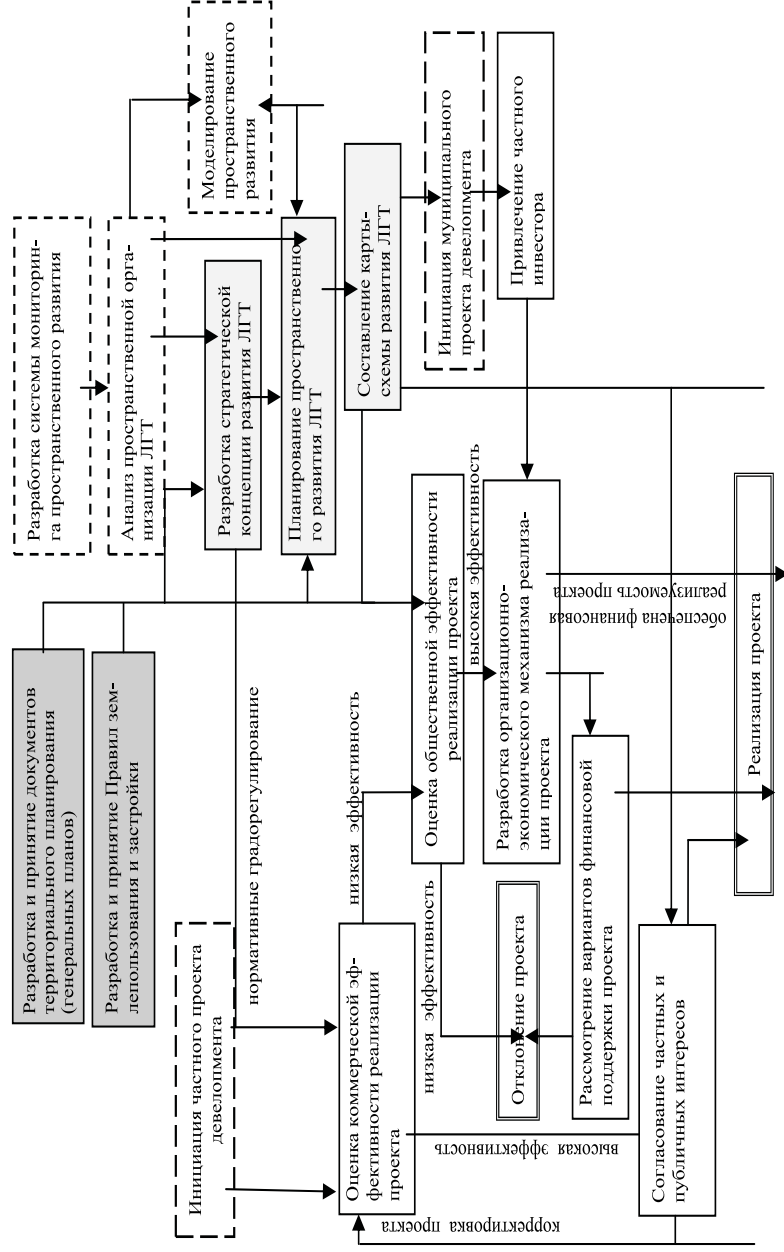


Рис. 1. Модель регулирования пространственного развития ЛПТ на основе управления деловой перской деятельностью

Модель регулирования пространственного развития на основе управления девелоперской деятельности представляется нам в следующем виде: от городской территории в рамках административных границ, как целостной в пространстве и времени структуры, для которой принимаются документы территориального планирования и градостроительного зонирования, к развитию отдельных, локальных, городских территорий, для которых должны приниматься документы благоустройства локальных городских территорий (планы пространственного развития ЛГТ, карты-схемы развития ЛГТ).

Документы территориального планирования (генеральные планы поселений) – документы долгосрочного планирования, разрабатываемые для органов МСУ. Они дают представление о характере пространственного развития города на период до 25 лет, описывают систему городских территорий в наиболее укрупненных показателях и являются заданием для самих органов власти в отношении планов развития инженерно-технической, социальной инфраструктуры и планировки территорий общего пользования.

Документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), регулирующие поведение частных субъектов, ориентируются на более близкие временные промежутки, от 10 до 15 лет. Их задача нацеливать частных субъектов на такой характер землепользования, который способствует достижению описанного в генеральном плане идеала территориальной организации, не ущемляя при этом прав собственников существующей недвижимости. Правила землепользования и застройки – документы публичного характера, непосредственно регулирующие все многообразие отношений, возникающих между частными субъектами.

Документы благоустройства локальных городских территорий, как представляется авторам, должны стать документами оперативного уровня управления с горизонтом планирования 2–3 года. Их задача сводится к административному регулированию конкретных инвестиционно-строительных проектов, имеющему цель согласования частных и публичных интересов многочисленных субъектов развития ЛГТ. Предполагается, что крупные собственники, специализированные строительные компании, реализуя свой частный интерес при соответствующей системе муниципального регулирования, будут действовать в русле интересов всего социума ЛГТ.

Таким образом, организационно-экономический механизм управления развитием локальных городских территорий представляется здесь как сложная многоуровневая система управления, в которой через организованные воздействия совокупного субъекта управления на объект управления (территорию и основных субъектов деvelopeмента территории) в социально-экономическом пространстве в соответствии с заданными целями и установками, посредством эффективного сочетания методов и инструментов управления, достигается градоустройство.

Литература

- Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004, № 190-ФЗ
Глазычев В.Л. Политическая экономия города: учеб. пособие. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009
Говоренкова Т.М. Градостроительство до и после // Институт развития Москвы. – 2001. – №5.
Трутнев Э.К. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. Учебник. – М.: Изд-во «Дело», 1999.
Стамбульская декларация по населенным пунктам, принята на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов «ХАБИТАТ II» (г. Стамбул, 1996 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: nw.pr-habitat.ru.

Авдсян Георгий Дмитриевич

ИНСТРУМЕНТЫ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ КУРОРТНОГО ГОРОДА

Бурное развитие в России сферы туризма способствовало формированию системы продвижения туристско-рекреационных территорий. Одним из элементов данной системы является позиционирование территории, которое, по мнению Дж. Траута представляет собой операцию на сознание потенциальных покупателей¹.

¹ Джек Траут, Эл Райс Позиционирование. Битва за узнаваемость [электронная библиотека «Куб»]. [2006–2010]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.koob.ru/trout_j/positioning (дата обращения 5 октября 2010 года).

Позиция территории – это способ видения клиентами её достоинств, это те ощущения, которые они испытывают от предлагаемых курортно-рекреационных услуг. Процесс воздействия на сознание потенциальных клиентов территории осуществляется посредством определенных инструментов. В рамках настоящего доклада представляется целесообразным рассмотреть их более подробно применительно к городу курорту Геленджик Краснодарского края.

Муниципальное образование город-курорт Геленджик является городским округом и имеет следующее административно-территориальное устройство: город Геленджик; Архипо-Осиповский сельский округ; Кабардинский сельский округ; Дивноморский сельский округ; Пшадский сельский округ. Основным территориальным продуктом города являются туристические и курортные услуги.

Анализ деятельности администрации города-курорта свидетельствует, что представители различных структур муниципального образования стали в последнее время более предметно заниматься проблемами продвижения курорта, работать над имиджем, брендом территории, инвестиционной привлекательностью. Так, в сентябре 2007 года администрацией города была принята муниципальная целевая Программа «Продвижение курорта Геленджик на региональном и международном туристских рынках 2008–2010 годах». На реализацию программы предусмотрено 59,3 млн. рублей¹. Такая значительная сумма бюджетных средств на продвижение курорта была предусмотрена впервые

В рамках Программы были сделаны первые шаги в направлении разработки единой концепции по позиционированию города – курорта. При этом инструментами позиционирования города стали: презентационные материалы, выставки форумы, конференции. Обобщенные данные о деятельности, направленной на продвижение города курорта, отражены в таблицах 1,2. Из данных Таблиц видно, что все мероприятия направлены на продвижение курорта Геленджик на туристическом и инвестиционном рынках, развитию делового туризма, поддержанию имиджа курорта.

¹ Реестр муниципальных целевых программ муниципального образования город – курорт Геленджик [сайт администрации города курорта Геленджик].[2006]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gelendzhik.org/gorod.htm> (дата обращения 25 октября 2010 года).

Таблица 1

Презентационные материалы

Наименование мероприятия, изготовленных материалов	Изготовлено (распространено), количество экземпляров	Затраты, тыс. р.
За счет бюджетных средств выполнено		
изготовлены презентационные буклеты о курорте	6000 (3000)	—
папки и пакеты	2000 и 1500 соответственно	—
открытки с видами города	4000 (3000)	—
буклеты «Парус» и «Арка»	2000	—
CD-диски с 20- минутным фильмом о курорте Геленджик	300	—
сувенирная продукция: «белая невесточка», ручки и блокноты	200	—
Общая сумма затрат из бюджета – 1037 тыс. р.		
За счет привлеченных средств выполнено		
изготовление карты-схемы курорта Геленджик	250000	520
каталог средств размещения	200	35
изготовление и размещение карт-схем с нанесением туристских объектов и объектов показа на въездах в город-курорт Геленджик	—	30
Итого затрат: 585 тыс. р.		
Всего затрат с учетом привлеченных средств: 1622 тыс. р.		

Таблица 2

Выставки, форумы, конференции

Наименование мероприятия	Место проведения
Туристическая выставка «Курорты и туризм»	г. Сочи
Южный туристический форум «Прибыльное гостеприимство»	г. Краснодар
Международная выставка «Интурмаркет 2006»	г. Москва
Международная выставка «MIPIM»	г. Канн
Всероссийский медицинский Форум «Здравница 2006»	г. Сочи
Девятое Заседание российско-итальянской рабочей группы	—
Дни Краснодарского края в Германии	г. Мюнхен
Дни Краснодарского края в Австрии	г. Вена
30-й юбилейный Карнавал–2006	г. Геленджик
Десятый Петербургский Международный экономический Форум	г. Санкт-Петербург
Инфо-туры для представителей туристических фирм и средств массовой информации	—
Международная выставка в Страсбурге	г. Страсбург

Таблица 3

Диапазон печатных и электронных СМИ, в которых отражена информация о городе-курорте Геленджик

Наименование СМИ	Время размещения (2006г)	Затраты, тыс. р.
Печатные издания		
«Российская газета»	март, октябрь	200
Справочники на 2006 год «Киров, Кировская область», «Сыктывкар»	–	75
Справочник «Жемчужина юга России» на 2006 год	–	40
Газета «Комсомольская Правда»	июнь, сентябрь	75
Газета «Аргументы и Факты» (июнь)	Июнь	45
Газета «Мой Ростов»	Июнь	49
Газета «Кубанские новости»	Февраль	45
Приложение к газете «Кубанские новости» «Жемчужина России»	Май	50
Газета «Вольная Кубань»	Июнь	40
Телевидение		
Телеканал «Звезда» (цикл передач о курорте Геленджик продолжительностью 20 минут)		150
Телеканал НТВ, программа «Максимум» – информационная передача о достопримечательностях курорта Геленджик (дольменах)	Март	350
Телеканал REN-TV (цикл передач к гидроавиасалону)	Сентябрь	250

В последние годы для продвижения территории, используются рекламные щиты. Их размещение осуществляется в условиях «привязки» к местности с помощью компьютера и графического пакета. Места будущей установки щита фотографируется в разных ракурсах, фотографии сканируются, затем на них в программе компьютерной графики накладывается макет наружной рекламы. Результат просматривается на мониторе и выводится на цветной принтер. Такая привязка позволяет исключить возможные ошибки при производстве и размещении объекта. Для позиционирования города-курорта в 14 городах Российской Федерации размещены 48 рекламных щитов. Общая сумма затрат по Программе из бюджета – 1300 тыс. руб. За счет привлеченных средств фирмой «Оникс» было предоставлено размещение 2-х баннеров курорта Геленджик в г. Кра-

сноярске и 6 поверхностей в г. Москве. С учетом привлеченных средств затраты на данный вид рекламы составили порядка 1610 тыс. руб.

Действенным инструментом позиционирования территории является Интернет. В соответствии с программой продвижения города в 2006 году был создан городской интернет-сайт, на котором размещена и функционирует в режиме реального времени WEB-камера, фотогалерея и информационные материалы о курорте. Общая сумма затрат на создание интернет-сайта составила 140 тыс. рублей.

Помимо сайта администрации муниципального образования информацию о городе-курорте представляют и другие сайты, а именно:

– <http://www.gelendzhik-info.ru>. Данный ресурс носит исключительно коммерческий характер, предоставляя услуги по размещению рекламной информации. Содержит общую информацию о курорте, небольшой фотоальбом, представленный шестью фотографиями, общую информацию об экскурсиях, более подробно приведен обзор аквапарков, парков отдыха и развлечений. Основное место занимает реклама мест проживания, в основном частного сектора, частных мини-гостиниц. В целом ресурс удобен в использовании, существует возможность оставить отзывы, но характеризуется довольно низкой посещаемостью. Существенным недостатком является наличие пустых разделов, а также наличие форума, заполненного в основном не относящейся к тематике ресурса информацией и нерегламентированной, агрессивной рекламой.

– <http://www.coast.ru>. Данный ресурс содержит информацию о городе Геленджик и его истории, регулярно обновляемые новости курорта с возможностью их обсуждения, разделенные на категории. Рекламная информация представлена данными по размещению отдыхающих (в основном, частные отели и гостиницы), а также о некоторых товарах и услугах. Положительно характеризует сайт наличие каталога, разделенного по различной тематике (развлечения, предприятия, здравницы, гостиницы, туристические фирмы, образование и другие). Присутствует возможность поиска по сайту, просмотра рейтинга новостей, общения посредством фо-

рума или чата после прохождения простой процедуры регистрации. В целом ресурс характеризуется довольно значительной посещаемостью, информативностью и удобством в использовании;

– <http://www.ggis.ru>. Данный ресурс заявлен как городской информационный сервер или неофициальный сайт города-курорта «все о Геленджике». Сайт содержит подробную информацию о городе и прилегающей местности, в нем присутствуют необходимые справочные материалы и основные советы туристам, а также информация о размещении и проживании в частном секторе, мини-гостиницах, санаториях, пансионатах, базах отдыха. Присутствует форум, фотогалерея. Ресурс является весьма информативным, обладая при этом значительной посещаемостью, качественным дизайном и удобством в использовании.

– <http://www.gelsea.ru>. Данный ресурс примечателен простой и удобной навигацией, удобством в использовании и качественным дизайном. В оформлении использована городская символика, а все основные преимущества отдыха в городе-курорте Геленджик лаконично и ярко отображены на анимационной панели в верхней части сайта. Главным недостатком ресурса является его малая информативность и сравнительно низкая посещаемость. На сайте имеются пустые разделы. Ресурс предоставляет информацию о нескольких частных гостиницах, в разделе «рестораны, кафе, бары» присутствует только одна позиция, в разделе «развлечения» – три. Общая информация о городе отсутствует. Можно сделать вывод, что заявление на главной странице ресурса о наличии на сайте большого количества полезной информации является не совсем корректным;

– <http://www.gelengjyk.ru>. Данный ресурс создан в сотрудничестве с московской Городской службой бронирования и содержит общую информацию о городе, гостиницах, санаториях и пансионатах, а также значительное количество отзывов, которые позволяют составить впечатление о том или ином месте отдыха. Присутствует раздел новостей, связанных с гостиничным бизнесом. В целом ресурс является узконаправленным, но в пределах этого направления достаточно информативен. Информация о посещаемости отсутствует;

– <http://www.sea.ru>. Официальный сайт города-курорта Геленджик. Содержит различную информацию о городе, туризме,

размещении и проживании, транспорте, недвижимости, средствах массовой информации, научных и образовательных учреждениях. Присутствует каталог предприятий. Среди недостатков данного ресурса можно отметить некоторую перегруженность рекламой на главной странице, не совсем удобную навигацию и некоторую хаотичность расположения разделов. Форум сайта содержит только несанкционированную рекламу. Ресурс характеризуется довольно высокой посещаемостью. Положительным аспектом является наличие взаимосвязи с официальным сайтом администрации. Отсутствие элементов городской символики является скорее отрицательным фактором, не наблюдается и элементов разработанного студией «ICL» фирменного стиля

В последнее время администрация муниципального образования принимает много усилий для создания бренда города, разработки единого фирменного стиля. Фирменный стиль – это совокупность графических, цветовых, аудио- и видеоприемов, которые обеспечивают единство повседневного рабочего пространства, продуктов и рекламных мероприятий организации или проекта, способствуют их узнаванию, запоминанию и лучшему восприятию потребителями, партнерами, позволяют четко отличать свой имидж от других¹.

Работу в данном направлении проводит по поручению администрации города дизайн-студия «ICL». Студия хорошо зарекомендовала себя, занимаясь дизайн-проектами в России и за рубежом. Среди известных разработок фирменного стиля «ICL» – курортный комплекс «Надежда» и АПК «Геленджик». Консалтинг в области маркетинга и брендинга, редактирование английского перевода осуществляла американская компания «Venco Development Corporation», представителем и партнером которой и является студия «ICL».

При выборе фирменных цветов учитывались ассоциации, возникающие при упоминании отдыха в городе-курорте Геленджик (солнце, море, галька, скалы, набережная, сосны, виноград, бухта и чистое небо). В результате был разработан и принят фирменный стиль города, определены цвета, логотип и

¹ Чумиков А.Н. Связи с общественностью теория и практика: учеб. пособие. Изд. 3-е. М.: Дело, 2006.

слоган, которые предполагаются к использованию во всех рекламно-информационных, печатных материалах и выставочных экспозициях. Окончательный вариант выбран и содержит:

- логотип – символизирует форму бухты и набережную города;
- слоган – «Геленджик – мечты сбываются»;
- фирменные цвета – бирюза (цвет моря), песочный.

Примеры использования логотипа и слогана представлены на рисунке 1.



Рис. 1. Слоган и логотип курорта¹

Все основные элементы данного стиля представлены на рисунке 2.

¹ Официальная интернет-страница дизайн-студии «ICL»// Internet resource: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.icl-international.com/>

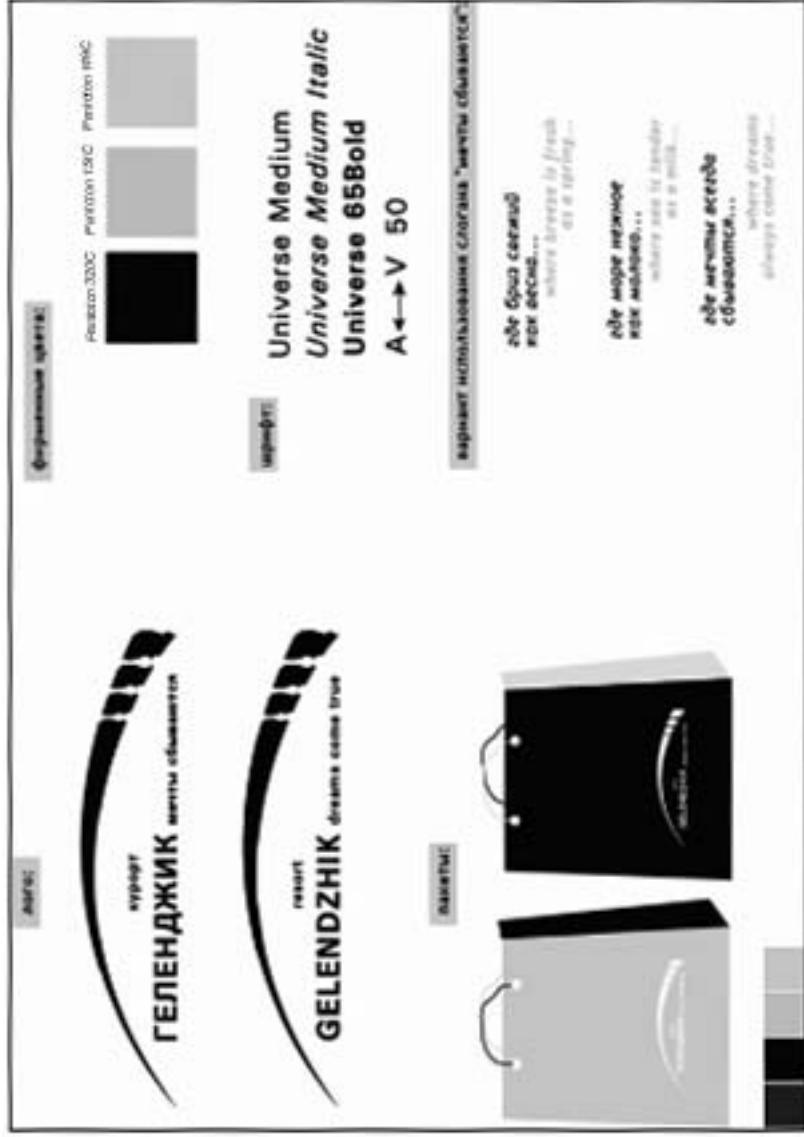


Рис. 2. Основные элементы фирменного стиля

В конце 2006 – в начале 2007 года разработанный стиль прошел утверждение и первую проверку на ряде выставок. На них были представлены подарочные пакеты с буклетом города Геленджик, разработанные в соответствии с фирменным стилем. Буклет, также разработанный дизайн-студией «ICL», рассказывает об истории города, его традициях, здравницах и так далее. Цвета и логотип стали применяться на различной продукции: сувенирах, одежде.

Недостатком этого варианта фирменного стиля является отсутствие весьма удачных элементов официальной городской символики, а слабой стороной слогана «Геленджик – «Мечты сбываются» является тот факт, что сочетание «мечты сбываются» используется в рекламных кампаниях ОАО «Газпром».

Таковы инструменты, которые использует администрация города для позиционирования города курорта среди потенциальных потребителей курортно-рекреационных услуг.

Вместе с тем, в системе позиционирования города-курорта существуют определенные проблемы и противоречия, которые негативно сказываются на имидже курорта, его инвестиционной привлекательности и затрудняют процесс продвижения на рынке туристических и курортных услуг.

Одной из этих проблем является плохое качество обслуживания и высокие цены на товары и услуги. Данные обстоятельства «отпугивают» целевую аудиторию.

«Сплошное безобразие. Цены очень высокие, обслуживание – на 2. Продукты пропавшие». «90% заведений питания летом в Геленджике не имеют не то что банальных туалетов, но и элементарных мест и условий для мытья рук, зная эту «статистику» очень раздражает чтение в «интернете» опусов-отзывов гостей города о «загадочных морских инфекциях геленджикской бухты»¹. Такие отзывы можно редко, но встретить на форуме города- курорта. Несоответствие между ценой и качеством обслуживания приводит к тому, что люди едут отдыхать в другие районы, где отдых соотносим по качеству, но значительно дешевле, например, курорты Приазовья (в частности, Ейск).

¹ Форум Геленджика. Отзывы о городе курорте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://andreysmorya.ru/communication/forum/forum12/> (дата обращения 24.10.22010 года).

В связи с этим администрации города целесообразно осуществлять регулирование ценовой политики, взаимодействие с администрацией здравниц курорта, владельцами частных мини-гостиниц и других предприятий и организаций города. Параллельно необходимо работать над улучшением качества предоставляемых услуг.

Еще одной проблемой в формировании имиджа города является противоречивость в использовании слоганов. При этом они направлены на различное восприятие города. «Геленджик – город-праздник»; «Геленджику улыбается солнце»; «Геленджик – жемчужина Черноморского побережья». Это привело к тому, что ни один из них не получил дальнейшего развития, найдя применение лишь в отдельных рекламных кампаниях и мероприятиях. В настоящее время принят слоган «Геленджик – мечты сбываются». Имидж города должен формироваться на базе распространяемой о нем информации, соответствующих индексов и рейтингов, реально существующих аргументов функционирования и развития городов.

Проблемой при формировании образа города является и факт участие в процессе формирования различных субъектов. Так, вопросами инвестиционной привлекательности занимается управление архитектуры и градостроительства администрации, вопросами работы над брендом – управление курортами и туризмом. Здравницы, туристические фирмы, частные мини-гостиницы и предприниматели также оказывают влияние на формирование имиджа, причем, как положительно, так и отрицательно. Часто их действия не совпадают с политикой администрации муниципального образования.

Отдельные проблемы при формировании образа города имеются и в сфере интернет-маркетинга. Например, представление города-курорта Геленджик на официальном интернет-сайте города характеризуется рядом устаревших данных.

Наконец, наблюдается неэффективная организация и использование такого мероприятия, как открытие сезона – «Геленджикский Карнавал», проводимого ежегодно в июне. Многочисленные отзывы отдыхающих и различные публикации свидетельствуют о негативном воздействии данного мероприятия на имидж курорта. У многих гостей города «Карнавал» ассоциируется, прежде всего, с милицейским оцеплением, невозможностью подойти к основным концертным площадкам, неприемлемо высокими ценами, беспор-

рядком на улицах, большим количеством мусора. Официально заявленное время проведения карнавального шествия, как правило, не совпадает с фактическим временем его проведения. Итогом является разочарование.

Для устранения проблем и противоречий в организации позиционирования города целесообразно проводить единую, непротиворечивую маркетинговую политику, содержание которой должна определять администрация города. Имидж города должен характеризоваться яркостью, четкостью и быть запоминающимся. Иметь свою символику, слоган. При его формировании должно учитываться мнение жителей и общественности города, а также отдыхающих.

Литература

Чумиков А.Н. Связи с общественностью теория и практика: учеб. пособие. Изд. 3-е. М.: Дело, 2006.

Джек Траут, Эл Райс Позиционирование. Битва за узнаваемость [Электронная библиотека «Куб»]. [2006–2010]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.koob.ru/trout_j/positioning

Официальная интернет-страница дизайн-студии «ICL»// Internet resource: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.icl-international.com/>

Реестр муниципальных целевых программ муниципального образования город – курорт Геленджик [сайт администрации города курорта Геленджик]. [2006]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gelendzhik.org/gorod.htm>

Форум Геленджика. Отзывы о городе курорте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://andreysmorya.ru/communication/forum/forum12/>

Адамова Раиса Викторовна

СПЕЦИФИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В МАЛЫХ ГОРОДАХ РОССИИ

Каждой стране присуща своя уникальная система территориальной и социальной организации, своя система расселения, основанная на местных особенностях и сложившихся традициях, на своем укладе жизни. Но при всех различиях у них есть одна общая

особенность: хранителями культурного наследия, национальной оригинальности в них являются не крупные урбанизированные центры, не миллионные мегаполисы, а небольшие территории¹.

Именно малые и средние города играют наиболее заметную и важную роль в общей устойчивости пространственного развития своих регионов и государства в целом. Эти города выступают основным элементом планировочного каркаса любого уровня, выполняя функции центров расселения местного и регионального значения, центров обслуживания населения, прежде всего сельских населенных пунктов.

В России малые городские поселения составляют около 88% всех городских поселений России, а их население 2/3 от общей численности населения страны, большая часть из них с хронически отсталой экономикой и социальной сферой.

Следует отметить тот факт, что малые города наиболее равномерно размещены по территории страны и отличаются значительной стабильностью, количество их на протяжении последних десятилетий практически не изменилось (более 700 по стране). Такая устойчивость может быть объяснена тем, что каждый хозяйственно развитый регион требует сочетания городов разной величины, типа, то есть «набора», отвечающего условиям развития этого региона и определенным образом заполняющих эту территорию.

И именно эта категория (малые и средние города) способна стать локомотивом институциональных и социально-экономических преобразований страны. Это возможно, в том числе, за счет того, что данные населенные пункты имеют ряд неоспоримых преимуществ по сравнению с более крупными городами:

- близость к природе;
- наличие свободных территорий для дальнейшего роста и развития;
- как правило, более благоприятная экологическая обстановка;
- менее напряженный ритм жизни;
- небольшие затраты на дорогу к местам приложения труда;
- расположение объектов социальной инфраструктуры в пределах пешеходной доступности.

¹ Машарва О. Большие проблемы малых городов. // Архитектура и строительство. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ais.by/node/1286>.

Несмотря на все положительные аспекты, малые города – достаточно сложный объект городской политики, их оздоровление, экономическая активизация и культурное возрождение являются главными задачами государственных и местных органов управления. Однако радикальное изменение системы управления общественно-экономическим развитием ведет лишь к обострению проблем и требует разработки эффективных подходов к их решению. Проблемой малых городов давно озабочено государство, но до сих пор, принимаемые целевые программы не приносят желаемого результата.

Возможно, одна из причин заключается в том, что данные программы в большей своей части затрагивают экономические отношения, материальную сторону. В то время как значимым фактором развития малых городов является его человеческие ресурсы, человеческий капитал. И если для России такой подход пока, к сожалению, в новинку, то мировое сообщество уже давно обратило внимание на данный аспект развития территорий.

Считается, что основателями современной теории человеческого капитала являются представители чикагской школы неоклассического направления Г. Беккер и Т. Шульц. Основные положения изложены Т. Шульцем в статье «Формирование капитала в образовании», а затем обобщены в статье «Инвестиции в человеческий капитал». Почти в то же время эту концепцию стал разрабатывать Г. Беккер, который опубликовал статью «Инвестиции в человеческий капитал», а затем – фундаментальную монографию «Человеческий капитал: теоретический и эмпирический анализ», ставшую классической работой.¹ С точки зрения макроэкономики формирование человеческого капитала они отождествляли с инвестициями в «производственно необходимый» запас знаний и навыков работника.

В современной экономической литературе имеются различные определения «человеческого капитала», что можно объяснить сложностью и многогранностью этого явления. Чаще всего человеческий капитал понимается как совокупность всех производительных качеств работника.

¹ Дятлов С.А. Человеческий капитал России: проблемы эффективности использования в условиях переходной экономики. СПб.: СПбУЭФ, 2009.

Человеческие способности, дарования, знания и навыки следует признать особой формой капитала на основании того, что они:

- являются неотъемлемым личным достоянием, богатством человека;
- обеспечивают своему обладателю получение более высокого дохода в будущем за счет отказа от части текущего потребления. Этот капитал способен приносить не только денежный доход в виде заработной платы, но и натурально, то есть психологический, социальный выигрыш;
- требуют при своем формировании как от самого индивида, так и от фирм и всего общества в целом весьма значительных затрат;
- имеют свойство накапливаться.

Таким образом, можно сделать вывод, что человеческий капитал является важнейшим фактором в современной экономике. Инвестиции в человеческий капитал являются фактором формирования потенциала устойчивого и динамичного экономического роста. В значительной степени реализация этого потенциала и разрешение структурного противоречия между реализованными и потенциальными возможностями человека зависит от того, насколько производительно будет использован накопленный запас человеческого капитала. В противном случае наблюдается побочный негативный эффект: инвестиции в человеческий капитал лишь усугубляют данные противоречия, не стимулируя экономический рост.

На фоне сложившейся ситуации в отношении человеческих ресурсов страны актуально представить специфику происходящих процессов в мелких территориальных образованиях – малых городах. Состояние человеческого капитала в малых городах России отражает общие негативные тенденции социально-экономического кризиса по стране, которые усугубляются спецификой этих населенных пунктов. В «докризисной» период малые города являлись «донорами» рабочей силы, при этом не обеспечивая воспроизводства человеческого ресурса. В настоящее время этот процесс нарушен общим демографическим спадом по стране. Специфическая общинная ментальность жителей малых городов не позволяет им быстро адаптироваться к изменяющимся условиям. Вместо профессионального роста, накопления и совершенствования человеческого капитала большинство из них склонно перейти к натуральному подсобно-

му хозяйству. Существуют противоречия между высоким уровнем образования, профессиональными качествами работника и его закреплением в малом городе. Наиболее существенная причина всему этому – экономическая: разрушение материально-технической базы предприятий малых городов России не дает населению возможности получения социально приемлемых доходов, жилищные и другие социально-экономические проблемы усиливают отток молодежи. Выживание малых городов, рассматриваемое с позиций их трудовых ресурсов, становится проблематичным.

Спецификой человеческого капитала большинства малых городов России является его невостребованность. Деградация человеческих ресурсов под воздействием социально-экономических процессов привела к тому, что под угрозу ставится само существование малого города. Именно поэтому один из важнейших факторов развития малых городов – человеческий капитал – в настоящее время находится в депрессивном состоянии и испытывает спад.

Задача усложняется тем, что важнейшим фактором, сдерживающим формирование человеческого капитала малого города, является низкое качество жизни. Экономические проблемы вынуждают деловое население мигрировать, плохое состояние жилищно-коммунальной сферы не удерживает молодежь, а недостаточность средств существования не способствует расширенному воспроизводству рабочей силы.

Усугубляют обстановку слабый уровень здравоохранения, образования и культуры. В большинстве малых городов отсутствуют высшие учебные заведения, недостаточно развита сеть средних профессиональных учреждений, молодежь по окончании учебы не возвращается по месту жительства. Учреждения здравоохранения не обеспечиваются необходимыми медикаментами и аппаратурой. Таким образом, существующие социально-экономические проблемы малых городов не позволяют им активно развиваться. Для развития необходимо сохранять и приумножать человеческий капитал, что и должно стать приоритетным направлением региональной политики.

Работа по преодолению негативных тенденций предопределяет необходимость активизации исследования механизмов формирования и функционирования человеческих ресурсов малого города, путей и способов их развития в новых социально-экономических условиях.

Анализ теоретических исследований лишь доказывает положение о том, что ключом к экономическому росту и важнейшим ресурсом развития небольших территорий является человеческий капитал, определяющий структуру и состояние социально-экономической сферы.

Итак, стабильное развитие региона во многом зависит от устойчивости социально-экономического развития его территорий. В современных условиях имеет место увеличение количества экономических и социальных функций региона, автоматически вызывающее рост требований к экономике и социальной сфере малых городов и административных районов, жизнедеятельность которых определяет социально-экономическое благополучие.

В этой связи именно привлечение инвестиций в человеческий капитал небольших местных сообществ будет способствовать активному освоению территории, развитию инфраструктуры, повышению уровня социально-экономического развития малых городов, субъектов, в которых они находятся, а, следовательно, и развитию России в целом.

Литература

Дятлов С.А. Человеческий капитал России: проблемы эффективности использования в условиях переходной экономики. СПб.: СПбУЭФ, 2009.

Машарва О. Большие проблемы малых городов. // Архитектура и строительство. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ais.by/node/1286>.

Арумова Евгения Сергеевна

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

В современном мире нарастает интеграция, мобильность людей, товаров, услуг на всех уровнях: от общемировых до поселенческих. Всё теснее социально-экономические связи соседних поселений, больше общих исходных проблем у жителей разных населённых пунктов. Поэтому должна развиваться и кооперация между ними, должен использоваться ресурс межпоселенческих взаимодействий от обмена передовым опытом, серьёзных находок и ноу-

хау до создания совместных хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций. Именно местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности людей, то есть вопросы повседневной жизни и быта, связанных с удовлетворением всех основных жизненных потребностей населения.

Что же волнует людей? Конечно, здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, торговое и транспортное обслуживание, благоустройство, дороги, спортивная инфраструктура и доступность этой спортивной инфраструктуры, культурные объекты, которые есть на территории муниципального образования, возможность проведения досуга для всех категорий граждан. Всё это в значительной мере сфера ответственности муниципальной власти. И именно она должна обеспечить предоставление гражданам соответствующие социально значимые услуги.

Понятно, что не всегда это по силам одному, особенно небольшому муниципальному образованию – поселению (малому городу, посёлку, селу). И не всегда экономически оправдано на каждой отдельной территории создавать отдельную самостоятельную инфраструктуру для оказания таких услуг. Поэтому необходимо скоординированное решение данных проблем. На помощь должно прийти межмуниципальное и, прежде всего, хозяйственное сотрудничество муниципалитетов.

Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество представляется одним из действенных способов и механизмов повышения эффективности объединения различных ресурсов муниципальных образований, с целью их экономии и эффективного использования.

В этой связи для объединения финансовых средств, материальных, кадровых и иных ресурсов федеральным законом предусмотрена возможность в рамках решения вопросов местного значения создания межмуниципальных объединений.

Межмуниципальное сотрудничество – это организационное и правовое выражение кооперационных связей, складывающихся между муниципальными образованиями, в целях координации, более эффективного осуществления своих прав и интересов, совместного решения различных вопросов и проблем, экономически, финансово и политически самостоятельных субъектов, осуществ-

ляющих деятельность по муниципальному управлению (органов МСУ, руководителей этих органов, муниципальных учреждений, предприятий и граждан)¹.

Длительный и разнообразный международный опыт межмуниципального взаимодействия сформировал его базовые принципы:

- 1) сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации,
- 2) недопустимость принуждения к объединению,
- 3) наличие экономической и политической целесообразности объединения².

На наш взгляд, нарушение обозначенных принципов делает межмуниципальное сотрудничество неперспективным.

В Российской Федерации вопросы межмуниципального сотрудничества не регламентируются основным законом государства, но согласно ст. 30 Конституции каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов³. Восполняя пробелы конституционного регулирования, вопросы межмуниципального сотрудничества достаточно подробно регламентируются Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сегодня, можно говорить о трех сложившихся типах форм межмуниципального сотрудничества, допускаемых российским законодательством:

- 1) ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы)

В рамках ассоциативной формы реализуются как прямо предписанные федеральным законом варианты взаимодействия, так и варианты добровольные. Так в соответствии с требованиями закона в субъектах Российской Федерации образованы советы муниципальных образований, а на федеральном уровне успешно осуществляет координацию деятельности Конгресс муниципальных образований.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. – М., 2009.

² Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Институт муниципального управления / Под. ред. Кириллова Ю.В. Обнинск: Ин-т муниципального управления, 2008.

³ Конституция Российской Федерации (в ред. от 30.12.2008г). М., 2009.

Кроме того, в стране существует широкий спектр добровольных объединений муниципальных образований, имеющих давнюю историю и достаточно высокую эффективность.

Эти объединения имеют различную природу и различную направленность. С одной стороны, есть объединения территориальные – это Ассоциация дальневосточных и сибирских городов, «Города Урала», Союз городов центра и северо-запада, «Города Поволжья» и ряд других таких объединений, образований. Кроме того, есть ещё и отраслевая направленность таких формирований – это Ассоциация наукоградов, Ассоциация ЗАТО¹.

2) договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, осуществление совместных консультаций, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.)

Близким к созданию ассоциаций, является заключение различных необязательных договоров. Например, соглашение о намерении, договор о сотрудничестве по обмену опытом, оказание методологической, конфликтационной помощи и другие формы.

Это договорная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица.

Надо сказать, что потенциал ассоциативных и договорных форм сотрудничества межмуниципальных образований пока реализован не полностью. Например, те же советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, наряду с основной представительской деятельностью уже сейчас могли бы активнее использовать свои возможности в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве.

3) организационно-хозяйственные формы (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, создание ав-

¹ Межмуниципальное движение в России: аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». М., 2009.

тономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ (ООО, ЗАО)).

Сегодня по данным Министерства регионального развития РФ только в 55-и субъектах созданы такие межмуниципальные объединения. В основном это Юг России, а также, Пензенская и Новгородская области. Можно привести такой пример, когда органами местного самоуправления 21-го муниципального района Новгородской области учреждено предприятие в форме общества с ограниченной ответственностью, которое оказывает услуги в сфере водотеплоснабжения. Органы управления этой организации формируются пропорционально внесенным каждым из муниципалитетов вкладов в уставный капитал.

Весьма интересные представляют и примеры межмуниципального сотрудничества на границах трех регионов Юга России. Это Ставропольский край, Ростовская область и Краснодарский край между Привольнинским, Песчанокопским и Ново-Павловским сельскими поселениями. Органами местного самоуправления указанных муниципальных образований заключено соглашение, предусматривающие сотрудничество в области сельского хозяйства, землепользования, охраны общественного порядка, охраны окружающей среды и даже развития культуры¹.

Сегодня межмуниципальные хозяйственные общества могут быть созданы только путём прямых бюджетных инвестиций, то есть фактически с нуля, а не за счёт имущества, имеющегося в распоряжении у муниципалитетов. И это, конечно, ограничивает масштаб их деятельности.

В то же время применение механизмов межмуниципального сотрудничества в сфере предоставления публичных услуг может стать одним из ключевых факторов, способствующих прогрессивному социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Однако существуют внешние и внутренние факторы, мешающие развитию межмуниципального сотрудничества.

Так, к внешним факторам относятся:

¹ Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере // Настольная книга для муниципальных политиков/Под ред. Е.С. Шургиной, В.А.Савицкого. М., 2009. С.266.

1) Процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона №131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность органов публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества (о чем говорилось выше).

2) Отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования вследствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией. Модель преимущественно бюджетного выравнивания стимулирует муниципалитеты к сохранению принципов формирования бюджетов, ориентированных на увеличение (или, по крайней мере, сохранение) существующей системы расходов, а не на результат.

3) Отсутствие внятного методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества.

4) Недостаточное стимулирование данного процесса государством.

5) Советы и ассоциации муниципальных образований пока не стали в полной мере:

- площадкой обмена опытом между муниципальными образованиями и каналом поставки услуг по муниципальному развитию;

- каналом внешних связей и привлечения ресурсов негосударственного сектора (НКО, донорских, научных организаций и др.);

- центром по организации консультационной, методической и внедренческой помощи муниципалитетам, объединившимся в совет для решения своих общих проблем.

К внутренним же факторам можно отнести:

1) Отсутствие у муниципалитетов острой необходимости объединения ресурсов, не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому, что законодательство дает другие возможности, например, передачу полномочий от менее обеспеченных к более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений – муниципальным районам). Эту возможность поселения часто используют, причем, передают, фактически, без средств возмещения расходов. Такая модель для межмуниципального сотрудничества неэффективна, так как необходимо иметь хотя бы минимальный набор ресурсов (денежных, материальных, кадровых), которые пойдут в оборот.

2) Отсутствие навыков эффективного хозяйствования вследствие низкой квалификации муниципальных служащих.

Устранение и первого, и второго блоков причин вполне под силу государству. Таким образом, на наш взгляд, стимулирование развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества должно осуществляться в следующих направлениях:

- наделение межмуниципальных ассоциаций правом законодательной инициативы;

- устранение правовых барьеров развития межмуниципальных хозяйственных обществ (решение проблемы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах учредительства хозяйственных обществ; гармонизация допустимых форм межмуниципальной кооперации, определяемых общим и специальным гражданским законодательством и муниципальным законодательством);

- обеспечение методической поддержки со стороны государства и экспертного сообщества создания проработанных технологий межмуниципального сотрудничества с учетом зарубежного опыта;

- создание стимулов для муниципальных образований по использованию форм межмуниципальной кооперации для целей повышения эффективности управления муниципальным имуществом и расходования бюджетных средств.

Поэтому в целях развития межмуниципального движения необходимо активно тиражировать опыт лучших советов муниципальных образований, а также поддерживать тех, кто активен, но еще не имеет достаточного опыта. Например, информируя их не только о лучшем российском опыте, но и о возможностях, которые есть у Советов муниципальных образований, как ассоциаций, по развитию дополнительных источников дохода, которые они могли бы направлять на развитие межмуниципального сотрудничества, как то демонстрирует зарубежный опыт.

В настоящее время необходимо создать такой механизм межмуниципального экономического сотрудничества, который позволит улучшить социально-экономическое положение муниципальных образований на основе их взаимодействия, повысить эффективность управления муниципальными образованиями, способствовать развитию организационной самостоятельности местного самоуправления

Литература

Конституция Российской Федерации (в ред. от 30.12.2008г). М. Проспект, 2009. С.32.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.- М. Проспект, 2009.

Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере// Настольная книга для муниципальных политиков/Под ред. Е.С. Шургиной, В.А.Савицкого. М., 2009. С.266

Межмуниципальное движение в России: аналитический отчет Фонда «Институт экономики города». М. ОЛМА Пресс, 2009. С.67

Межмуниципальная кооперация. Сборник материалов. Институт муниципального управления / Под. ред. Кириллова Ю.В. Обнинск: Институт муниципального управления, 2008. С 97.

Бабичев Константин Николаевич

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ

Если крупные города были названы чудовищами, приговорёнными к непрерывному росту (по выражению французских географов Ж. Боже-Гортье и Ж. Шабо), то агломерации – близкие скопления городов – являются настоящими титанами. Многих такой рост пугает, результатом чего служит яростная критика таких образований. Агломерации считают результатом несистематичного роста городов, растекающемуся как маслянистое пятно. Разбухающий мегаполис, поглощающий скопление окружающих его поселений-спутников уподобляют губительным болезням или стихийным силам природы. Это как сошедшая лавина или неудержимое наводнение, сметающее все, что станет на пути. Французский географ – исследователь агломераций Мишель Руже назвал агломерации «раковой формой градостроительных образований».

Известны и обратные точки зрения. Агломерации описываются как оптимальные формы современного расселения, с глубоким будущим, полагая, что они решат проблему несистемных расселений и улучшат жизненные условия.

Слово «агломерация» проистекает от латинского *agglomerare* и означает, *присоединяю*. Агломерация представляет собой компактное скопление населённых пунктов, как правило, городских, местами срастающихся, соединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными и иными связями.

Начало формирования агломераций связано с массовым исходом в города сельского населения, т.е. агломерация это продукт XIX столетия: именно в это время начала усиленно расти крупная промышленность, вызывая, в свою очередь, прогресс техники и технологии производства. Осложнение производственного процесса уничтожило прежний переход рабочего на высшую хозяйственную ступень, потребовало увеличения рабочих рук и вызвало прилив пришлого населения в города.

Так по данным А. Вебера к началу XX в. около $\frac{1}{20}$ части всего человечества скопилось в больших городах, число жителей которых постоянно увеличивалось за счет населения деревень и малых городов. Стремительный рост больших городов наглядно иллюстрируют следующие примеры: в течение одного XIX в. население Берлина увеличилось почти в 6,5 раз; Брюсселя в 5 раз; Лондона в 4; Парижа и Вены в 3,5; Москвы в 4; Нью-Йорка в 30; а Бостона в 20 раз. Рост населения в городах с населением более 100 тыс. жителей в Западной Европе и его отношение к росту всего населения, видно из таблицы 1.

Таблица 1

Рост городского населения в Западной Европе XVIII–XX вв.¹

Годы	Все население	Население городов с населением 100.000 жителей и более, чел.	Отношение населения больших городов ко всему населению, %
1700	80000000	2600000	3,2
1800	120000000	3600000	3,0
1900	280000000	36000000	13,0

В России интенсивный рост городского населения возник после отмены крепостного права в 1861 г., в результате которой состав

¹ Диканский М.Г. Постройка городов (их план и красота). – СПб.: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1915, с. 13.

горожан существенно трансформировался за счет притока крестьянства в города. В конце XIX в. крестьянство стало главной составляющей частью городского населения.

Совершенно естественно, что в России конца XVIII начала XX вв. с ее слабо развитой промышленностью процесс сосредоточения в городах еще не достиг таких размеров, как в Западной Европе, однако и у нас доля городского населения возрастала (Таблица 2).

Таблица 2

Рост населения в городах России (XVIII – XX вв.)¹.

Годы	Городское население	% ко всему населению
1724	328000	3,0
1782	802000	3,1
1796	1301000	4,1
1812	1653000	4,4
1835	3025000	5,8
1851	3482000	7,8
1867	8157000	10,6
1897	16785000	13,0
1911	22719000	13,7

Таким образом, городское население еще в 1851 г. составляло только 7,8% всего населения, в 1911 г. уже 13,7%, т.е. почти вдвое больше; в 1851 г. в городах жило около 3,5 млн. чел., а в 1911 г. более 22,5 млн. чел., следовательно, за пол с небольшим столетия число городских жителей увеличилось почти в 7 раз. И этот процесс не остановился и в будущем – тому залогом служили, с одной стороны, развивающаяся промышленность и с другой – отток деревенского населения в крупные города.

Переход от НЭПа к политике индустриализации и коллективизации еще более ускорил приток населения в города, который принял лавинообразный характер. В итоге страна получила не новых горожан, а переехавших сельских жителей, что затрудняло формирование городского климата и делала наши города похожими на большие деревни.

¹ Там же, с.13.

Для контроля над стремительным ростом городского населения государство шло двумя путями.

1) стимулирование оттока жителей из мест приложения труда, из агломераций. Поощрялся переезд населения в новые и расширяющиеся города. Население привлекало в них более дешёвое и качественное жильё, хорошее состояние окружающей среды, наличие относительно разнообразных рабочих мест, безопасность проживания. Для привлечения работодателей и создания хозяйственных мощностей государство предоставляло бизнесу помощь в перевозке «основных кадров» и инфраструктурном обустройстве промышленных ареалов.

2) ограничительные меры, представляющие собой систему контроля за размещением селитебных, хозяйственных и инфраструктурных объектов. Для получения разрешения на строительство потенциальный инвестор должен был получить официальное разрешение муниципальных органов власти. Это разрешение даётся только в том случае, если планируемая «новостройка» не создаст угрозы для среды, сложности с транспортом, не ухудшит качество жизни соседей и т.д. Понятно, что в относительно благополучных субурбанизированных ареалах, власти которых не были особо заинтересованы в новых рабочих местах, в росте доходов населения и т.п., этот контроль осуществлялся особенно тщательно.

С начала 70-х годов XX в. развитие внутренних ареалов крупнейших агломераций становилось одним из важней направлений региональной политики большей части развитых европейских стран. Многое удалось сделать в области развития (реновации) территорий. Классический пример – район лондонских доков (со своим аэродромом, концертным центром, дорогим жильём и обилием офисных площадей). Но местные жители мало что получили от этого архитектурно-экономического чуда. Новые рабочие места требовали более высокой квалификации, новое жильё слишком дорого. Развитию внутренних ареалов агломераций способствовала и джентрификация.

Более поздние браки и рождение детей были характерны для общества в целом, но особенно для молодых и хорошо зарабатывающих специалистов, получивших название «яппи» (young professionals). Их жизненные интересы были связаны с централь-

ными частями городов, они предпочитали жить неподалёку от места работы. Именно для них создавались новые рабочие места, дорогое жильё в многоэтажных домах (повышенной комфортности). Таким образом, деятельность государства и изменение во вкусах части населения (естественные процессы) совпали, что повысило эффективность деятельности государства.

Таким образом, в странах Западной Европы в развитии агломераций можно выделить 3 этапа:

Первый этап до 1940 г.: поощрение роста крупных городов – формирование агломераций.

Второй – 1945–1970 гг. – субурбанизация – поощрение оттока жителей крупных городов в пригороды и небольшие города.

Третий 1970-по настоящее время – поощрение роста внутренних ареалов, джентрификация. Современное положение характеризуется переходом к политике скрытой поддержки агломераций, усилением их глобальной роли для повышения конкурентоспособности страны.

Выделяют моноцентрические агломерации, то есть сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, например, Московская агломерация и полицентрические агломерации, имеющие несколько городов-ядер, например, скопления городов в Рурском бассейне Германии, Самарско-Тольяттинская агломерация в России и т.д.

Агломерации возникают не случайно. Прогресс транспорта сделал возможной концентрацию производства и населения в отдельных «точках», тем самым породив крупные города. Со временем расположенные в нём предприятия, институты, учебные заведения всё, что составляет его народнохозяйственную основу, испытывают потребность в развитии. Это вызывает приток нового населения. Число жителей города растёт также и вследствие естественного прироста.

Границы агломерации довольно трудно определить, они формируются самой «жизнью», тем не менее, можно выделить ряд типических признаков агломераций, а именно:

а) Регулярное совершение местным населением поездок из одного города в другой в трудовых, культурных, учебных, досуговых целях.

б) Полуторачасовая транспортная доступность от самого удаленного населенного пункта агломерации к городу-ядру.

в) Наличие у городов совместно используемой развитой транспортной, коммунальной, промышленной инфраструктуры.

г) Наличие аэропорта, крупного железнодорожного узла, морского или речного вокзала, которыми пользуются сразу все города.

Существует два пути формирования агломерации:

Тип первый. Формирование агломерации «от города». Динамично развивающийся крупный город ощущает все большую потребность в новых ресурсах развития – территориях, источниках водоснабжения, инфраструктуре. Однако в пределах городской черты они оказываются исчерпанными или близкими к исчерпанию. Дальнейшее сплошное расширение городской территории сопряжено с негативными последствиями.

Поэтому центр тяжести развития объективно перемещается в окружающий город район. Возникают поселения-спутники различного профиля. С одной стороны, все то, что не помещается в городе, «выплескивается» за его пределы. С другой – многое из того, что стремится к нему извне, оседает на подступах. Таким образом, агломерация формируется двумя встречными потоками.

Тип второй. Развитие агломерации «от района». С течением времени один из районов, расположенный удобнее других по отношению к ареалу расселения и имеющий лучшие условия для развития, притягивает к себе объекты неместного значения. Он становится организационно-хозяйственным и культурным центром, в нем развивается наука и конструкторско-проектное дело, сосредотачиваются предприятия стройиндустрии и транспортной организации. Все это определяет его приоритетный рост и постепенное возвышение в территориальной группе поселений, которые со временем приобретают по отношению к нему роль спутников. Так возникает город, который берет на себя функции центра агломерации.

Во многих странах, в том числе и в России правительство стремится создавать городские агломерации, для разрешения ряда проблем (жилищных, транспортных). При этом российские чиновники, задействованные в этом процессе, ссылаются на опыт развития самой крупной агломерации в мире (34 млн. жителей) – Токийской.

При формировании токийской агломерации были предприняты следующие шаги.

Прежде всего, выносилась промышленность на расстояние 80–100 км от города. При этом не просто осуществлялся вынос, а, по сути, создавалась новая промышленность на более совершенной технологической основе, с новыми условиями труда и управления. Также объектами выноса становились функции образования, логистики и складских операций, международных обменов, административных (новый город Тиба), научных исследований и др. В зависимости от веса, значимости функции расстояние выноса различалось, важным являлась транспортная доступность, механизмы привлечения инвесторов, условия размещения. Для отбора и определения условий выноса систематизировались критерии, формулировались условия и финансовые схемы. В результате была создана многополюсная структура, в которой развивается несколько центров, аккумулирующих разные городские функции. Пришлось создать механизм управления отдельно для решения токийской проблемы. И возглавлял оргкомитет глава государства премьер-министр.

Но управление ни одной городской агломерацией не обходится без определенных проблем таких, как усложнение транспортных систем, загрязнение окружающей среды, отток производительных сил от малых городов и многих других. С рядом таких проблем столкнулась одна из крупнейших европейских агломераций – Парижская (10 млн. жителей).

Чтобы снять демографическую нагрузку с ядра агломерации создавались новые города, промышленные предприятия выводились за пределы агломерации. Предприниматель при этом получал финансовую помощь от государства. В самом Париже было запрещено строительство новых крупных заводов, запретили также расширение более чем на 10% уже существующих промышленных предприятий. Экономические районы становились практически полностью самостоятельными во всех областях экономики и социальной жизни.

Но в последнее время проявились следующие проблемы:

1) Диспропорция между развитием Парижа и другими регионами;

- 2) Усиление социального неравенства;
- 3) Потеря большого количества рабочих мест;
- 4) Устаревание транспортной сети;
- 5) Плохая экология;
- 6) Неразвитая сеть метрополитена;
- 7) Большие пробки.

Особенностью московской агломерации является скопление различных по своим размерам, по срокам включения в процесс агломерации, по специализации городов. Еще одной чертой этой «супер-агломерации» является то, что она более чем в два раза превосходит следующую по размеру в России (Санкт-Петербургскую) агломерацию. Одна из главных тенденций территориального развития Московской агломерации вращение Москвы в Подмосковье.

В настоящее время, Московская агломерация в отличие от остальных регионов РФ вступила в финальную, постиндустриальную стадию своего развития, связанную с преобладанием не промышленного потенциала и созданием промышленных предприятий, а с использованием сервисных видов деятельности и дальнейшим становлением Москвы, которая является так называемым мировым городом второго порядка в качестве центра науки, культуры, образования, финансовой деятельности.

На путь формирования агломерации стал город Красноярск. Предполагается, что благодаря объединению и ускоренному развитию «Большой Красноярск» будет иметь в 2020 году численность населения около 1,5 миллионов человек.

Проект создания агломерации показывает, как должны развиваться территории Красноярска. Основная задача реализации – развитие самих территорий. Предполагается создать некую модель, которая бы позволила привлечь в город жителей и население. А также способствовала бы развитию инновационной экономики, созданию единого рынка труда, развитию дорожной инфраструктуры. На окраинах города должны появиться крупные торговые и развлекательные центры, новые форматы досуга и отдыха, современные жилые массивы.

Проект дает районам возможность осваивать новые пути развития. Создание агломерации – это открытый процесс, с обязатель-

ными публичными слушаниями, дискуссиями, обсуждениями общественного мнения.

Город Краснодар не сегодняшний день имеет большое количество проблем. Создание краснодарской агломерации, как нам представляется, в обозримом будущем помогло бы разрешить некоторые из них.

Сегодня администрация Краснодара разрабатывает проекты по дальнейшему развитию инфраструктуры города и близлежащих районов для создания в недалеком будущем современной городской агломерации с развитой сетью сообщения информации, транспорта и т.д.

По данным на конец 2009 года население Краснодара составило 785 тысяч человек. С учетом близлежащих населенных пунктов – более 850 тысяч. Официально стать «городом – миллионером» Краснодар рассчитывает к 2013 году. И произойти это должно не за счет уплотнения застройки и ускоренного строительства жилья в центре, а за счет освоения новых территорий и присоединения ряда близлежащих населенных пунктов к агломерации.

Благодаря геополитическому положению, благоприятным природным и климатическим условиям, особой инвестиционной привлекательности, положительному балансу миграции населения агломерация имеет реальные перспективы развития. Но что же это принесет городу и его жителям?

Во-первых, создание агломерации способствует регулярному совершению поездок из одного города в другой. Это даст шанс населению близлежащих населенных пунктов найти новые рабочие места, совершать культурные и досуговые поездки в целях самообразования и развлечения.

Во-вторых, будет создана развитая транспортная сеть, и жители даже самых удаленных населенных пунктов будут иметь возможность добираться до города-ядра быстрее, чем при теперешнем транспортном сообщении.

В-третьих, наличие у городов совместной инфраструктуры даст толчок для развития менее благополучных поселений, а также обеспечит жителям удаленных поселений доступ к школам и университетам, музеям и кино, предприятиям общепита и больницам.

В-четвертых, создание краснодарской агломерации создаст необходимость развития железнодорожного узла, аэропорта, морского вокзала для того, чтобы сразу все города могли ими пользоваться.

В-пятых, развитие города способствует различным инновациям в науке и технике, а также в системе управления обществом (законодательстве, правительственных органах и т.д.). Тесное взаимодействие различных культур в городах обеспечивает большую открытость и более быстрое распространение информации.

Главные плюсы агломераций – это взаимовыгодное сотрудничество их субъектов в целях улучшения качества жизни населения, возможность для ее жителей пользоваться услугами, доступными проживающим в крупных городах-центрах, а также более широкий, чем в отдельном поселении, выбор места работы.

Но для успешного функционирования краснодарской агломерации необходимо также провести ряд организационных реформ в самом городе:

1) Ремонт дорог, совершенствование дорожного регулирования, а также расширение дорог и создание новых, более удобных дорожных развязок.

2) Создание городской агломерации повлечет необходимость реконструкции городского центра, что найдет выражение в возведении новых административных, офисных, жилых зданий и приведению всего города в порядок.

3) Практически любая агломерация предполагает вынос промышленного производства за городскую черту.

Но, поскольку столица Кубани только начинает становиться на реконструкцию и только начинается разработка социальных, строительных и кадастровых проектов, власти города также должны учесть и ряд минусов, сопутствующих существованию практически любой городской агломерации:

1) Ухудшение экологической ситуации. Активное строительство и развитие инфраструктуры на территории города приведет к увеличению нагрузки на окружающую среду и, как следствие, ухудшению экологической ситуации. Под угрозой могут оказаться заповедные территории округа, природные и историко-культурные памятники.

2) Усложнение управления городом, рост бюрократизации, отдаление власти от избирателя. Управление новой агломерацией приведет к усложнению существующей системы местного самоуправления. Появление дополнительного управленческого уровня неизбежно породит проблемы с разделением сфер компетенции и зон ответственности.

3) Обострение конкуренции за рабочие места с приезжими. Привлечение мигрантов на территорию агломерации в целом, и Краснодара в частности, наряду с отмеченными выше плюсами может также спровоцировать конфликты, вызванные конкуренцией за рабочие места с местными жителями

4) Упадок сельского хозяйства, так как агломерация – высоко урбанизированный город, то сельское хозяйство может попросту отойти на второй план, а для Краснодара – южной столицы России было бы неоправданно.

5) Уменьшение числа сельских жителей и упадок деревень, так как все больше и больше людей будут стремиться в «большой город» в поисках лучшей жизни. В результате этого может наступить и перенаселение города- ядра.

Но как бы то ни было, город Краснодар был и остается весьма привлекательным районом для развития и инвестирования. И в любом случае город будет развиваться. Но вот в каком направлении, это вопрос, который городская администрация должна решить уже сегодня. Создание Краснодарской агломерации процесс весьма сложный. Он требует затрат, как трудовых, человеческих, социальных, так и немалых финансовых ресурсов, которые находятся в руках администрации поэтому будущее Краснодара зависит только от компетенции и решимости городских властей.

Литература

Лаппо, Г.М. Развитие городских агломераций в СССР / Г.М. Лаппо. – М.: Наука, 1978.

Формирование городской агломерации: учеб. пособие / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев и др. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006.

Харченко К. В. Проблемы управления развитием городских агломераций: взгляд из г. Белгорода // Муниципальный мир. 2009. № 1–2. С.49–57.

*Богданов Виктор Егорович,
Изотова Татьяна Николаевна,
Сачук Татьяна Викторовна*

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР И ВЫБОР КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ОБСНОВАНИЯ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ АППАРАТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

Научно-исследовательская работа по теме «Обоснованные основные критерии для формирования организационных структур и штатной численности аппаратов органов местного самоуправления республики Карелия» была выполнена в 2009 году по заказу Государственного комитета Республики Карелия по развитию местного самоуправления. В рамках проекта решались 2 задачи:

1. разработать рекомендации по формированию организационной структуры органов местного самоуправления муниципальных образований разных типов;
2. разработать методику выбора основных критериев для определения штатной численности муниципальных служащих аппаратов органов местного самоуправления.

Все вопросы местного значения, которые в соответствии с ФЗ № 131 отнесены к полномочиям поселений, муниципальных районов и городских округов, были сгруппированы по признакам, позволяющим их отнести к определенной группе функций. После чего были разработаны рекомендации по формированию организационных структур муниципальных образований разного типа.

Для администраций поселений было рекомендовано использовать линейную организационную структуру, так как количество штатных работников невелико и глава администрации может осуществлять непосредственное руководство. Для городских поселений было предложено выделить в структуре администраций специальный отдел, в компетенцию которого определить, к примеру, вопросы жилищно-коммунального хозяйства. Также было рекомендовано одного из специалистов наделить статусом заместителя с той целью, что в период отсутствия главы вопросы решал бы специалист, являющийся должностным лицом.

Для администраций муниципальных районов и городских округов было предложено рекомендовать линейно-функциональную структуру. Данная структура позволяет главе администрации и его заместителям руководить, используя принцип директивного (прямого) управления, а структурные подразделения администрации сформировать по функциональному принципу. Также было рекомендовано главе администрации муниципального района иметь двух заместителей (одного – первого), городского округа – трех (одного первого). Глава администрации при этом также должен непосредственно руководить деятельностью структурных подразделений, выполняющих однотипные функции.

Но если вопросы формирования организационных структур администраций муниципальных образований в достаточной степени разработаны, то вопросы определения штатной численности муниципальных служащих аппаратов органов местного самоуправления продолжают оставаться дискуссионными на протяжении ряда лет.

Разработчики за основу методики обоснования штатной численности администраций муниципальных образований взяли вопросы местного значения (функции), которые должны выполнять органы местного самоуправления. По каждому типу муниципальных образований авторы сгруппировали вопросы местного значения по группе признаков, в основе которых лежит однотипность функций и для выполнения которых требуются профессиональные знания по одной специальности. Данный подход выбран потому, что позволяет более объективно, по нашему мнению, подойти к определению оптимальной штатной численности по каждому муниципальному образованию.

В целях одинакового и более объективного подхода к определению численности аппаратов администраций муниципальных образований авторы предложили использовать ряд коэффициентов, которые влияют на исполнение функций и оказание услуг.

1. Количество жителей. Количество жителей было сгруппировано отдельно по сельским, городским поселениям и муниципальным районам. При группировке была учтена сложившаяся структура муниципальных образований в республике по количеству жителей. Градация коэффициента была предложена авторами.

2. Количество населенных пунктов и поселений. Данный показатель также оказывает существенное влияние на выполнение функций и оказание услуг. Разбивка по группам должна учитывать сложившуюся практику территориального устройства муниципальных образований. Градация коэффициента была предложена авторами.

3. Исполнение несвойственных функций. Данный коэффициент был предложен потому, что в ходе социологического опроса, проведенного по заказу Государственного комитета, во всех муниципальных образованиях служащие отмечали, что им приходится по указанию государственных органов до 40% рабочего времени затрачивать на исполнение функций, которые не относятся к ним в соответствии с 131-ФЗ. Градация коэффициента была предложена авторами. Данный показатель должен стимулировать органы государственной власти совершенствовать показатели государственной статистики, по которым органы МСУ обязательно должны отчитываться с определенной периодичностью или не загружать органы МСУ исполнением несвойственных им функций.

4. Количество переданных вопросов местного значения. Данный показатель был введен из-за того, что органы поселений передают, а органы муниципальных районов принимают для исполнения отдельные вопросы местного значения. В случае передачи органы поселений должны передать штаты и финансовые ресурсы по данным штатам. Градация коэффициента была предложена авторами.

5. Принятые государственные полномочия. На уровень муниципальных районов и городских округов государство может передать исполнение отдельных государственных полномочий. Авторы считают, что одновременно государство должно передать и финансовые ресурсы и штатную численность для исполнения данных вопросов (или данные аспекты должны быть обязательно отражены в методике расчета переданных финансовых ресурсов для исполнения данных полномочий).

6. Муниципалитеты имеют право выполнять отдельные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, если муниципалитет имеет собственные финансовые ресурсы. В данном случае муниципалитет самостоятельно определяет дополнительное количество муниципальных служащих для выполнения данных вопросов местного значения.

Так как поселения передают муниципальным районам полномочия, а не вопросы местного значения, то авторы считают, что контроль над выполнением переданных полномочий и ответственность за выполнение вопросов местного значения остается за поселениями, то передать полностью по данной группе вопросов местного значения финансовые ресурсы и штатную численность не целесообразно.

Для удобства счета авторы предложили одну штатную единицу специалиста (также и финансы) разделить на четыре (по 0.25 штатной единицы).

В дальнейшем при утверждении и оформлении границ сельских и городских поселений, муниципальных районов, принятия закона, регулирующего статус национальных муниципальных образований, могут быть дополнительно введены такие факторы, как: общая площадь территории, выполнение функций, связанных со статусом национальных муниципальных образований. В случае образования самостоятельных контрольных органов и избирательных комиссий также рекомендовано скорректировать численности муниципальных служащих.

При определении полной численности было рекомендовано дополнительно учитывать:

- освобожденные должности главы администрации и его заместителей (без выполнения конкретных обязанностей по отдельным группам полномочий, что является, по мнению авторов, не целесообразным);

- лица, нанятые по договору, для исполнения функций секретарей, водителей, уборщиц и других профессий для обеспечения деятельности органов местного самоуправления в соответствии с действующими правовыми нормами;

- численность депутатов, работающих на постоянной основе и штатную численность аппарата представительного органа местного самоуправления, утвержденных представительным органом муниципального образования.

Сумма всех показателей составит штатное расписание (количество) муниципальных должностных лиц, муниципальных служащих и лиц, нанятых по договору конкретного муниципального органа.

Рассмотрим более подробно сделанные авторами рекомендации.

1. Сельские поселения

Для поселений 131-ФЗ установлено 33 вопроса местного значения. Авторы сгруппировали их в 6 групп предметов местного значения:

- Финансовые – 1, 2;
- Имущественный – 3, 6, 17, 20, 28, 31, 32;
- ЖКХ и дорожная отрасль – 4, 5, 7, 14, 18, 19, 21, 22;
- Социальные – 10, 11, 12, 13, 13–1, 14, 15, 17, 27, 30, 33;
- ГО и МЧС – 7–1, 8, 9, 23, 24, 26;
- Кадровые и юридические – ст.ст. 28, 29, 30. 31. 32, 33, 35 ФЗ № 25-ФЗ от 02.03.07.

Полномочия по данным группам предметов местного значения необходимо качественно выполнять независимо от количества населения, территории муниципального образования и оказывать качественные услуги. Авторы предложили взять за базовое число для сельских поселений штатную численность в количестве 5 человек. Проблема может возникнуть по полномочиям по ГО и МЧС, но данные полномочия (или другие) можно возложить непосредственно на главу администрации.

С учетом выше изложенного было предложено численность администрации сельского поселения оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{н.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{несв. полн.}} - Q_{\text{передан. полн.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников было рекомендовано принять 5.

$Q_{\text{жит.}}$ – количество жителей 1 до 800 чел. включительно = 0

801–1500 чел = 0,25

1501–2500 чел. = 0,5

2501 и более чел. = 0, 75

$Q_{\text{н.п.}}$ – количество населенных пунктов 1–3 = 0

4–8 = 0,25

9–12 = 0,5

13 и более = 0,75

$Q_{\text{пр.}}$ – количество вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

Qнесв. полн – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20 % = 0,5

21–30 % = 0, 75

Q передан. полн. – количество переданных вопросов местного значения

1 до 5 = 0,25

6–10 = 0,5

11 и более = 0,75

2. Городское поселение

При определении количества отделов администрации авторы руководствовались Постановлением Правительства РФ № 1094 от 05. 11. 1995 г. «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» и Письмом Премьер-министра правительства Республики Карелия П.В. Чернова №3-16-8/935и от 05.05.2003. Данными документами определены требования к внутриорганизационной структуре органов власти и количественное соотношение специалистов по категориям. Считаем, что данные требования полностью могут быть применены и при определении численности структурных подразделений органов местного самоуправления. Авторы предложили взять за базовое число для городских поселений штатную численность в количестве 9 человек.

С учетом выше изложенного было предложено численность администрации городского поселения оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{н.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{несв. полн.}} - Q_{\text{передан. полн.}}$, где

Qбаз. – базовое число сотрудников рекомендуем принять 9

Qжит. – количество жителей 1 до 8000 чел. включительно = 0

8001–13000 чел = 0,25

13001–21000 чел. = 0,5

21001 и более чел. = 0, 75

Qн.п. – количество населенных пунктов 1–4 = 0

5–9 = 0,25

10 и более = 0,5

Qпр. – количество осуществляемых вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

Qнесв. полн – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20% = 0,5

21–30 % = 0,75

Q передан. полн. – количество переданных вопросов местного значения

1 до 5 = 0,25

6–10 = 0,5

11 и более = 0,75

3. Муниципальный район

В муниципальном районе вместо специалистов, ведущих определенные направления работы, требуется создание отделов по направлениям. Рассматривая вопросы местного значения, было предложено их также сгруппировать по определенным признакам. Авторы предложили сгруппировать вопросы местного значения муниципальных районов по следующим признакам:

– Финансы – 1, 2, 20;

– Собственность – 3, 15, 15.1, 25, 28;

– ЖКХ, дороги и экология – 4, 5, 6, 8, 9, 14, 17;

– Социальные – 11, 12, 16, 18, 19, 19.1, 19.2, 22, 26, 27;

– ГО и МЧС – 6.1, 7, 21, 23, 24;

– кадровые и юридические – ст.ст. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 ФЗ

№ 25-ФЗ от 02.03.07.

По каждой группе было предложено создать отдел, исходя из численного состава, определенного вышеуказанным Постановлением Правительства РФ и письма премьер-министра правительства Республики Карелия. В каждом муниципальном районе рекомендуем, как минимум, создать по 6 отделов, что определяет базовое число для муниципальных районов штатную численность в 25 единиц.

Было предложено численность администрации муниципального района оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{г.п.}} + Q_{\text{с.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{гос. функц.}} + Q_{\text{принят. полн.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников рекомендуем принять 25

$Q_{\text{жит}}$ – количество жителей 1 до 20000 чел. включительно = 0
20001–26000 чел. = 0,25
26001 и более чел. = 0,5

$Q_{\text{г.п.}}$ – количество городских поселений 1 = 0
2 и более = 0,25

$Q_{\text{с.п.}}$ – количество сельских поселений 1–3 = 0
4–6 = 0,25
7 и более = 0,5

$Q_{\text{пр.}}$ – количество осуществляемых вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

$Q_{\text{гос. функц.}}$ – количество переданных государственных функций и количество муниципальных служащих, осуществляющих данные государственные функции (передается государственными органами).

$Q_{\text{прин. полн.}}$ – количество штатных единиц, переданных поселениями на реализацию принятых вопросов местного значения

4. Городской округ

Для двух городских округов (Петрозаводский и Костомукшский), которые являются практически не сопоставимыми по многим параметрам было предложено формировать организационную структуру индивидуально, и с учётом этого определять численность муниципальных служащих.

Было предложено сгруппировать вопросы местного значения по следующим признакам;

– Финансы – 1, 2;

– Собственность – 3, 26, 26–1, 33, 36, 38;

– ЖКХ, дороги, экология – 4, 5, 6, 7, 11, 24, 25, 27;

– Социальные – 9, 13, 14, 15, 16, 17, 17–1, 18, 19, 20, 22, 23, 30;

– ГО и МЧС – 7–1, 8, 10, 28, 29, 31, 32;

– Кадры и юриспруденция – ст.ст. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 ФЗ № 25-ФЗ от 02.03.07.

Кроме предложенного базового числа в Петрозаводском городском округе можно взять за основу показатель, который использовался ранее при расчете количества сотрудников администрации – 1 служащий на 1000 жителей и к нему добавить коэффициенты по переданным государственным полномочиям, по исполнению не свойственных функций и по исполнению тех полномочий, на которые муниципалитет имеет право.

При определении численности муниципальных служащих городских округов следует принять во внимание:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{несв. полн}} + Q_{\text{гос. функц.}} + Q_{\text{подвед. учр.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников рекомендуем принять 34. Данное число рекомендуем использовать исходя из того, что вопросы местного значения городского округа в совокупности составляют вопросы местного значения поселения и муниципального района.

$Q_{\text{жит}}$ – количество жителей

$Q_{\text{несв. полн}}$ – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20% = 0,5

21–30 % = 0,75

$Q_{\text{гос. функц.}}$ – количество переданных государственных функций и количество муниципальных служащих, осуществляющих данные государственные функции (передается государственными органами).

$Q_{\text{подвед. учр.}}$ – количество подведомственных учреждений.

В завершении работы были проведены расчеты численности муниципальных служащих по муниципальным образованиям Республики Карелия по предложенной методике. Были получены следующие результаты:

1. Общая численность муниципальных служащих в Республике Карелия фактически может быть сокращена на 91 единицу (с 1383 человек до 1292 человек), высвободившиеся денежные средства

могли бы быть направлены на дополнительное стимулирование муниципальных служащих.

2. На уровне муниципальных районов (администрация района и финансовые органы) сокращение численности сотрудников возможно по всем районам Карелии, общее сокращение численности сотрудников – 255 человек.

3. На уровне городских поселений в 12 городских поселениях (из 22 городских поселений) необходимо увеличить численность сотрудников, в остальных городских поселениях возможно сокращение численности. В целом общее увеличение численности муниципальных служащих по городским поселениям составляет 29 человек.

4. На уровне сельских поселений требуется самое значительное увеличение численности муниципальных служащих. Всего в трех сельских поселениях (из 87 сельских поселений) возможно сокращение численности, во всех остальных требуется увеличение численности муниципальных служащих. Общее увеличение численности муниципальных служащих в сельских поселениях было бы оправдано в количестве 135 человек.

Фактически, мы получили подтверждение существующих сегодня тенденций, когда на уровне сельских поселений, несмотря на достаточно большой объем выполняемых функций количество муниципальных служащих искусственно занижено, а на уровне муниципальных районов, несмотря на сокращение объемов деятельности сокращение численности муниципальных служащих не произошло.

Для повышения эффективности деятельности в области местного самоуправления требуется провести перераспределение муниципальных служащих по типам муниципальных образований.

Авторы считают, что предложенная методика позволяет более объективно, с учетом требований ФЗ № 131, решать вопросы местного значения в полном объеме и качественнее. В целях корректировки отдельных подходов было предложено провести апробацию данной методики в муниципальных образованиях республики. В дальнейшем было предложено доработать методику и положить в ее основу затратный (финансовый) метод, а также более четко определить трудоемкость на реализацию конкретных функций.

Литература

Концепция развития муниципальной службы Республики Карелия до 2012 года.

Ведомственная программа «Развитие муниципальной службы в Республике Карелия до 2012 года».

Вагин Л.В., Панин И.Н. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии. Учебное пособие / Общ. ред. Вагина Л.В. – М.: ЮРКНИГА, 2006. – 240 с.

Васецкий А.А., Шубин Н.В. Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Монография/Науч. ред. Кириллова А.Л. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. – 315с.

Горшков А., Мясников А., Хованов Н. Методика расчета определения численности государственных служащих. // Государственная служба. Научно-политический журнал, 2009, № 4, с. 30.

Итоги социологического исследования «Актуальные проблемы деятельности местного самоуправления в Республике Карелия».

Кадровое обеспечение местного самоуправления: учебное пособие. – М.:АНХ, 2007. – 720 с.

Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография, 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 344 с.

*Бокова Татьяна Анатольевна,
Кадникова Татьяна Геннадьевна*

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧАСТИ РАСХОДОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, жилья, здравоохранения, образования, транспорта, коммунального хозяйства, экологии. Для решения данных задач муниципальное образование, которое является публично правовым образованием, должно иметь сбалансированный по доходам и расходам бюджет. Бюд-

жетная политика любого муниципалитета не должна противоречить бюджетной политики Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, она должна быть единой и направлена на использование ресурсов для развития социально-экономической базы муниципалитетов.

Главным приоритетом бюджетной политики муниципального образования должен быть рост благосостояния населения. В зависимости от целевой направленности мер в области управления бюджетным процессом выделяют четыре типа бюджетной политики:

1. Доходный
2. Расходный
3. Контрольно-регулирующий
4. Комбинированный

Если при доходном типе бюджетной политики расходы бюджета планируются от доходов, то расходный тип основан на подчинении доходов бюджета его расходам. Самым оптимальным типом бюджетной политики является комбинированная (равновесная) политика, которая направлена на обеспечение равновесного соотношения всех функций бюджета, интересов органов местного самоуправления, налогоплательщиков, пользователей муниципальными услугами и общества в целом.

При рассмотрении бюджетной политики в теоретическом аспекте можно сделать вывод, что в Российской Федерации используется расходный тип бюджетной политики, так как бюджетные обязательства являются производными от расходных обязательств. Вместе с тем, ограниченность доходов, особенно для сельских поселений, вызывает необходимость применять доходный тип бюджетной политики.

Сокращение в доходах местных бюджетов налоговой составляющей и доли доходов, закреплённых на постоянной основе, приводят к зависимости их от вышестоящих бюджетов, что в свою очередь противоречит принципу самостоятельности бюджетов.

По своему функциональному содержанию бюджетная политика включает направления и мероприятия:

- в области доходов бюджета;
- в области расходов бюджета;

- в области управления долгом;
- в области межбюджетных отношений.

Базовыми направлениями бюджетной политики на текущий и среднесрочный период являются ограничение размеров дефицита бюджетов всех уровней, в том числе и муниципальных, и переход к жесткому ограничению бюджетных расходов. Данная тенденция обусловлена недостаточностью доходных поступлений в бюджеты различных уровней. Так, по состоянию на 1 июля 2010 года в бюджет Петрозаводского городского округа поступило 2 миллиарда 410 миллионов 752 тысячи рублей или 48,9 % годового плана, в том числе налоговых и неналоговых доходов – 1 570 143,2 тыс. руб. или 45,9 % годового плана; безвозмездных поступлений – 840 608,9 тыс. руб. или 56,0 % годового плана¹. Предвосхищая результаты анализа расходов бюджета Петрозаводского городского округа можно отметить, что данных поступлений для бюджетной обеспеченности недостаточно. Для эффективного управления расходами необходимо определить рациональный состав расходов бюджета и их объём. Качественная характеристика расходов определяет экономическую природу и общественное назначение расходов, количественная – их величину. При регулировании объёма и структуры расходов следует учитывать приоритеты бюджетной политики, как на текущий период, так и среднесрочную перспективу

Анализируя бюджетную политику петрозаводского городского округа в части структуры расходов бюджета за 2008 – 2010 годы можно сделать следующие выводы.

Бюджетная политика муниципалитетов имеет четко выраженную социальную направленность, что объясняется спецификой формирования расходных обязательств на местах, так как муниципальные финансы в первую очередь должны быть ориентированы на население. Доли таких разделов как образование, жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение имеют наибольший удельный вес в расходах. Данные представлены на рисунках 1, 2, 3.

¹ Данные с сайта администрации г. Петрозаводска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk/gorod/budget/dock.htm>

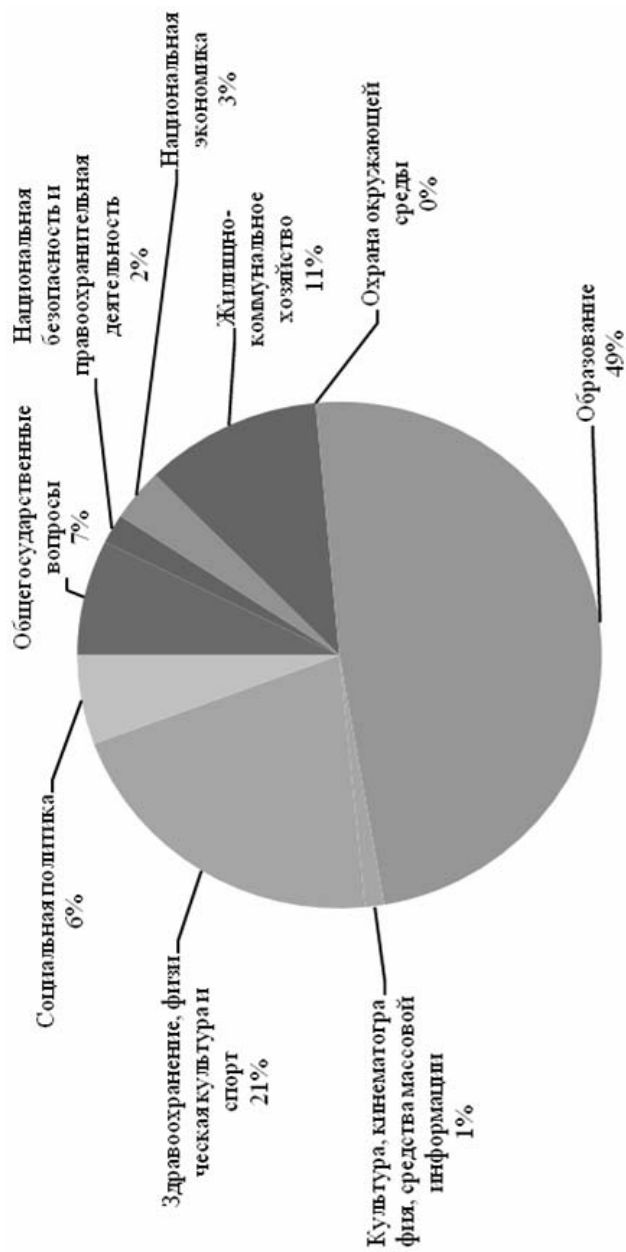


Рис. 1. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2008 году

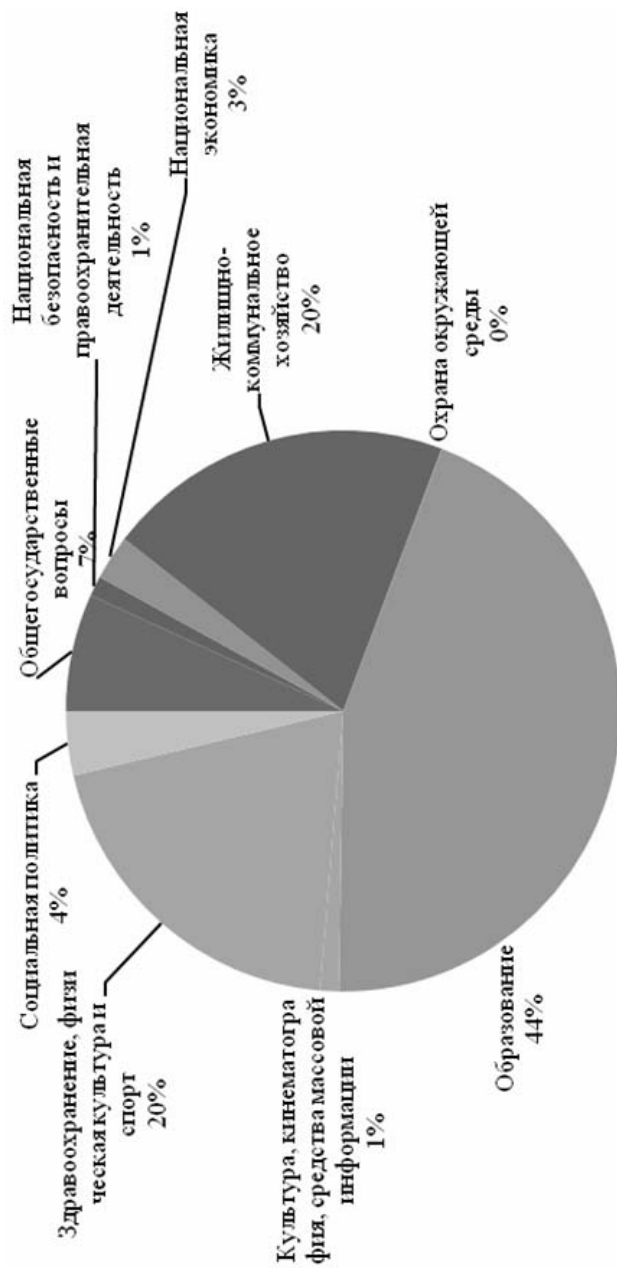


Рис. 2. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2009 году

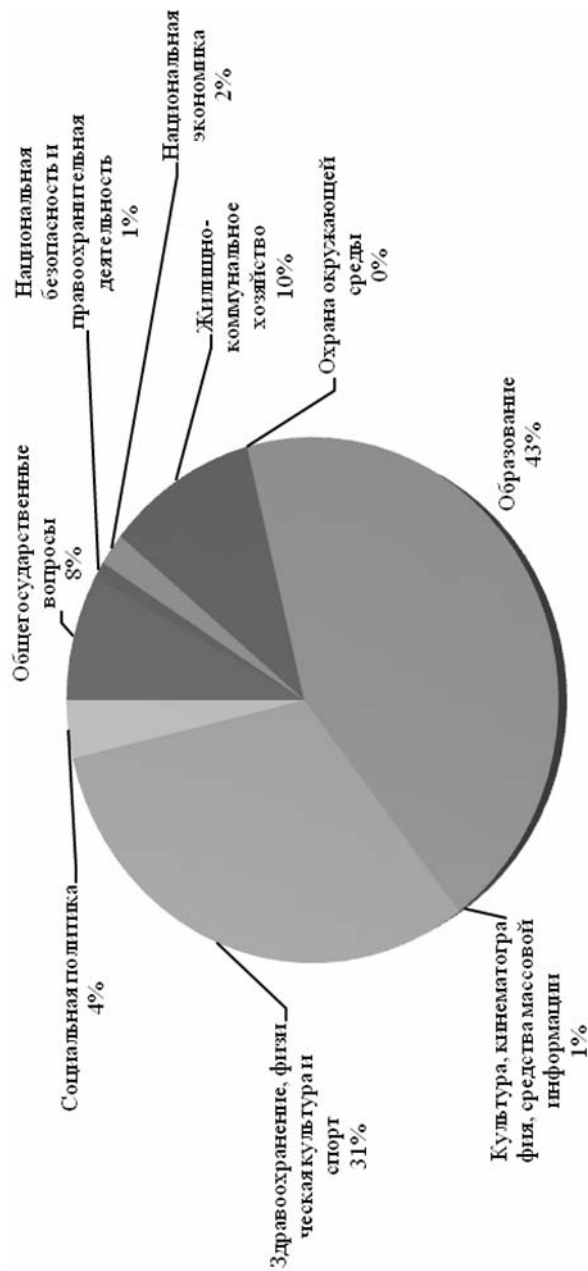


Рис. 3. Структура расходов бюджета Петрозаводского городского округа в 2010 году

Динамика изменения структуры расходов бюджета городского округа, за исследуемые три года, не однозначна. Так положительная динамика за период с 2008 по 2010 годы прослеживалась по следующим разделам расходов:

- общегосударственные вопросы – на 46,36%;
- жилищно-коммунальное хозяйство – на 25,65%;
- образование – на 19,99%;
- культура, кинематография, средства массовой информации – на 10,46%;
- здравоохранение, физическая культура и спорт – в 2,01 раза (на 100,69%).

Отрицательной динамикой характеризовались следующие расходы бюджета:

- национальная безопасность и правоохранительную деятельность – на 24,55%;
- национальная экономика – на 17,79%;
- охрана окружающей среды – на 45,26%;
- социальная политика – на 12,4%.

Не смотря на политику сокращения в 2010 году, определенную в приоритетах, в сравнении с 2009 годом расходы в целом снизились лишь на 5,56%, а в сравнении с 2008 годом – увеличились на 35,35%.

Представленные изменения в бюджете Петрозаводского городского округа связаны с социально-экономическими процессами, затронувшими в исследуемый период не только муниципалитет, но и государство в целом – финансовым кризисом. Для снятия социального напряжения в обществе бюджетная политика публично-правовых образований РФ, в рамках антикризисных мер, была направлена в 2009 году на увеличения расходов в части социальной сферы, в том числе в бюджете Петрозаводского городского округа расходы на жилищно-коммунальное хозяйство выросли в 2,65 раза, здравоохранение на 37%, образование на 31% по сравнению с 2008 годом. Однако бюджетная политика 2010 года имеет приоритет жесткого сокращения расходов, поэтому в 2010 году в сравнении с показателями 2009 года произошли существенные изменения: расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность снизились на 15,12%, на национальную экономику – на 26,26%, жи-

лично-коммунальное хозяйство – 52,28%, охрана окружающей среды – 84,51%, образование – 8,26%, культура, кинематография и средства массовой информации – 18,23%, социальная политика – 5,76%. Не сокращенными остались только разделы: общегосударственные вопросы (+ 11,54%), что связано с погашением муниципального долга и здравоохранение (+46,47%), что связано с механизмом софинансирования национального проекта «Здоровье».

Более подробно динамика статей расходов по разделам и статьям за три года представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Расходы бюджета Петрозаводского городского округа
за период 2008–2010 гг. (тыс. руб.)**

Наименование разделов расходов бюджета городского округа	Наименование статей расходов бюджета городского округа	2008 год	2009 год	2010 год
Общегосударственные вопросы	Функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и МО	925,8	1 064,40	1 584,40
	Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов МО	18 031,00	18 078,70	22 186,10
	Функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций	148 695,20	177 065,90	164 300,20
	Судебная система	269	—	—
	Обеспечение проведения выборов и референдумов	500	—	—
	Обслуживание государственного и муниципального долга	45 247,00	83 467,00	121 148,20
	Резервные фонды	3 475,00	4 540,00	19 134,00
	Другие общегосударственные вопросы	19 842,90	26 743,90	18 496,80
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Органы внутренних дел	52 059,80	43 374,40	35 762,40
	Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	8 264,00	10 250,50	9 754,60

Наименование разделов расходов бюджета городского округа	Наименование статей расходов бюджета городского округа	2008 год	2009 год	2010 год
Национальная экономика	Транспорт	41 112,90	46 058,20	34 536,10
	Другие вопросы в области национальной экономики	65 633,50	72 944,80	53 220,20
Жилищно-коммунальное хозяйство	Жилищное хозяйство	73 965,80	473 098,00	69 783,40
	Коммунальное хозяйство	22 257,50	5 706,70	2 230,00
	Благоустройство	219 492,10	404 477,00	327 982,50
	Другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства	35 889,70	48 270,00	41 791,00
Охрана окружающей среды	Другие вопросы в области охраны окружающей среды	475	1 679,00	260
Образование	Дошкольное образование	514 038,40	697 637,60	689 671,60
	Общее образование	931 207,30	1 155 666,60	1 075 513,50
	Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1 296,40	—	—
	Молодежная политика и оздоровление детей	14 330,40	18 869,50	16 634,40
	Другие вопросы в области образования	101 446,60	171 245,30	92 879,80
Культура, кинематография, средства массовой информации	Культура	32 710,70	44 477,20	35 182,10
	Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации	4 702,60	6 061,20	6 143,20
Здравоохранение, физическая культура и спорт	Стационарная медицинская помощь	231 976,50	280 339,60	451 675,00
	Амбулаторная помощь	290 176,60	456 351,00	706 639,60
	Скорая медицинская помощь	101 016,30	129 608,30	122 382,00
	Физическая культура и спорт	33 664,20	37 298,50	48 856,40
	Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	13 168,40	14 394,00	15 071,90
Социальная политика	Пенсионное обеспечение	3 614,00	3 983,00	2 629,60
	Социальное обслуживание населения	47 145,30	68 906,40	61 773,60
	Социальное обеспечение населения	83 474,00	13 902,50	11 389,60
	Охрана семьи и детства	41 595,00	78 743,70	81 144,00
	Другие вопросы в области социальной политики	6 800,90	4 229,50	3 047,30

Данные представленные в таблице 1. показывают, что динамику статей расходов бюджета Петрозаводского городского округа можно разделить на две части.

Рост расходов в части финансирования общегосударственных вопросов на 46,36% произошел по нескольким причинам: в 5,51 раза увеличились отчисления на формирование Резервного фонда, суммы на обслуживание государственного и муниципального долга выросли в 2,68 раза, также за 3 года увеличилось финансирование выполнения функций высшего должностного лица муниципального образования на 71,19%, представительных органов – 23,04%, исполнительных органов – 10,5%. В 2008 году в бюджете городского округа были заложены суммы на финансирование проведения выборов в Петросовет и внедрение системы мировых судей. В сфере образования основной акцент был сделан на увеличение финансирования дошкольного образования – 34,17%, что связано с решением проблем нехватки муниципальных детских садов; общее образование – 15,5%, что связано с механизмом софинансирования национального проекта «Образование». Наибольший удельный вес в росте расходов городского бюджета за три года занимает раздел «Здравоохранение, физическая культура и спорт», так финансирование стационарной медицинской помощи увеличилось на 94,7%, амбулаторной помощи – в 2,44 раза, скорой медицинской помощи – на 21,15%, а физической культуры и спорта – на 45,13%

Однако не менее важные разделы бюджета городского округа были подвержены сокращению. Финансирование органов внутренних дел, в части национальной безопасности и правоохранительной деятельности – на 31,3%; базовая составляющая раздела национальная экономика – транспорт, была уменьшена на 15,99%; коммунальное хозяйство – 89,98%; вопросы в сфере охраны окружающей среды – на 45,26%; пенсионное обеспечение – на 27,24%, а социальное обеспечение – на 86,35%.

Характеризуя бюджет Петрозаводского городского округа стоит отметить, что не смотря на существенные сокращения бюджетных расходов динамика увеличения муниципального внутреннего долга продолжается и на 1 января 2011 будет составлять 962 551,0 тыс. руб.

Подводя итоги вышеприведенному анализу, стоит обратить внимание, что при разработке бюджетной политики муниципалитета необходимо акцентировать внимание на следующих направлениях:

- совершенствование системы «бюджетирования, ориентированного на результат»;
- достижение сбалансированности бюджета путем продуманного секвестирования расходов. Несмотря на впечатляющие проценты, по сути, расходы, в сравнении с 2008 годом, увеличились, о чем говорилось ранее. Поэтому политика сокращения расходов должна быть основана на разработанной системе приоритетов использования бюджетных средств, с учетом критериев оценки объема действующих расходных обязательств и принятия новых;
- внедрение программы муниципально-частного партнерства в сфере экономики городского округа;
- реформирование бюджетных учреждений, в том числе в части финансирования их деятельности;
- повышение роли финансового контроля за использованием средств муниципального бюджета;
- внедрение системы аудита эффективности бюджетных расходов.

Правительство Российской Федерации в Программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года утвердило принципы ответственной бюджетной политики, к которым относятся:

- консервативность и надёжность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- формирование бюджетов с учётом долгосрочного прогноза основных параметров бюджетной системы РФ, основанных на реалистичных оценках;
- ограничение бюджетного дефицита, долга и восстановление по мере мировой экономической ситуации правил, ограничивающих использование нестабильных доходов для финансового обеспечения дящихся расходных обязательств;
- стабильность и предсказуемость налоговой политики;
- недопустимость увязки в ходе исполнения бюджетов объёмов расходов бюджетов с определёнными доходными источниками;

- полнота учёта и прогнозирования финансовых и других ресурсов, которые могут быть направлены на достижение цели муниципальной политики (включая, в том числе бюджетные ассигнования, налоговые льготы, гарантии и имущество);

- планирование бюджетных ассигнований исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

- принятие новых обязательств при наличии чёткой оценки необходимых для исполнения бюджетных ассигнований на весь период исполнения;

- принятие новых расходных обязательств с учётом сроков и механизмов их реализации;

- соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

- соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств (в случае необходимости);

- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы РФ, в том числе возникающих вследствие средне- и долгосрочных демографических тенденций изменения внешнеэкономических условий, принятия условных обязательств;

- создание и поддержание необходимых финансовых резервов.

Для успешной реализации перечисленных принципов на уровне муниципальных образований Российская Федерация, субъекты Российской Федерации должны создать предпосылки для обеспечения стабильности местных бюджетов, а также устойчивых стимулов для органов МСУ по её наращиванию. Таким образом, в условиях снижения объема доходной части бюджета, снижения доступности кредитных ресурсов, а также сокращения предоставляемой финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, необходимо разработать новые подходы к формированию бюджетной политики муниципалитета.

*Бокова Татьяна Анатольевна,
Кравцова Наталья Николаевна*

**ДОХОДЫ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА:
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ШАЛЬСКОГО СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ
ПУДОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА
РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)**

Наибольший удельный вес среди муниципальных образований занимают сельские поселения. В Республике Карелия, согласно Конституции РК, до 1 января 2006 года насчитывалось 3 города республиканского значения, 15 муниципальных районов и 1 национальная волость, после принятия ряда законов республиканского значения, таких как «О наделении городских поселений статусом городского округа», «О муниципальных районах в Республике Карелия», «О городских и сельских поселениях в Республике Карелия» стало действовать 127 муниципалитетов, в том числе 2 городских округа, 16 муниципальных районов, 22 городских и 87 сельских поселений. На долю сельских поселений, в Республике Карелия, приходится 68,5 % от общего числа муниципальных образований. Одним из принципиальных отличий муниципальных образований поселенческого типа, созданных на большей части территории страны, от ранее существовавших субмуниципальных структур, является наличие местного бюджета. В ходе бюджетной реформы муниципальные образования выступают как публично-правовые образования. Местный бюджет можно рассматривать как поток денежных средств, возникающий в ходе управления активами и обязательствами публично-правового образования. Для исполнения расходных обязательств органы местного самоуправления должны обладать соответствующими доходными источниками, однако, как правило, поселенческий уровень не гарантирует стопроцентного финансирования. В процессе перехода к бюджетному финансированию поселений возник ряд проблем, которые носят как организационный, так, и дифференцированный характер:

- поселения отличаются по уровню налогового потенциала, численности и плотности населения, природно-климатическим и другим факторам;

- на поселенческом уровне, как правило, отсутствуют квалифицированные кадры финансистов;

- подчиненность и зависимость от муниципального района проявляется через межбюджетные трансферты. Межбюджетные трансферты в основном являются целевыми, что приближает бюджетное финансирование к сметному.

О самостоятельности органов МСУ судят, прежде всего, по доходной части бюджета, а именно по налоговой составляющей. Согласно же Бюджетному кодексу Российской Федерации в состав собственных доходов бюджета включаются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления за исключением субвенций. Сокращение в местном бюджете налоговой составляющей и увеличение доли безвозмездных поступлений свидетельствует о зависимости одного уровня бюджетной системы от другого уровня бюджетной системы.

Проведем анализ доходной части местного бюджета на примере Шальского сельского поселения Пудожского района. Муниципальная структура района представлена Пудожским городским округом и 7 сельскими поселениями. Основу экономики района составляет лесная промышленность, горнодобывающая отрасль и частное предпринимательство в различных сферах деятельности. В районе, на 01.01.2010 года, проживало 25509 человек, в общей численности городское население занимает 39,1%, сельское население – 60,9%. Территория Шальского сельского поселения включает 11 населённых пунктов, общая численность населения которых, по состоянию на 01.01.2010 года составила 3334 человека. На территории поселения функционируют промышленные предприятия: ООО «Восход», ЗАО «Кашина Гора», ООО «Шальский грузовой порт», ЗАО «Карьер «Большой Массив» МУП ЖКХ «Шала плюс», а также индивидуальные частные предприятия.

Структура и динамика доходов бюджета Шальского сельского поселения за 2008–2009 гг. представлена в табл. 1.

Таблица 1

**Структура и динамика доходов бюджета
Шальского сельского поселения за 2008–2009 гг.**

Доходы бюджета	Сумма доходов бюджета (тыс. руб.)		Удельный вес, %		Отклонение показателей		Темп прироста, %
	2008 г.	2009 г.	2008 г.	2009 г.	тыс. руб.	%	
Неналоговые доходы	2014,7	1783,6	32,0	26,7	–231,1	–5,3	–11,5
Налоговые доходы	1333,0	2349,0	21,2	35,1	1016,0	14,1	76,2
Безвозмездные поступления	2945,2	2548,0	46,8	38,2	–397,2	–8,6	–13,5
Итого доходов	6292,5	6680,6	100,0	100,0	387,7	–	6,2

Наглядно структура доходов Шальского сельского поселения представлена на рисунках 1 и 2.

На основании данных Таблицы 1 можно сделать следующие выводы:

В 2009 г по сравнению с 2008 г произошёл рост доходов местного бюджета на 387,7 тыс. рублей или прирост составил 6,2 %.

Среди налоговых доходов наибольшую долю поступлений составлял налог на доходы физических лиц, поступления от местных налогов незначительны менее одного процента от доходов бюджета. В структуре неналоговых доходов поселения можно выделить доходы от арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселения. Доходы от оказания платных услуг администрацией Шальского сельского поселения возросли в 10 раз по сравнению с показателями 2008 года. Среди безвозмездных поступлений преобладали дотации, их доля в структуре доходов составила в 2008 году 46,8%, в 2009 году – 38,2 %. Субвенции были предоставлены на осуществление воинского учёта, их размер незначителен.

Для укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований должны соблюдаться следующие условия:

1. Стабильность налогового законодательства;
2. Стабильность перечня расходных обязательств;
3. Предсказуемость межбюджетных отношений.



Рис. 1. Структура доходов Шальского сельского поселения в 2008 году



Рис. 2. Структура доходов Шальского сельского поселения в 2009 году

В том случае если перечисленные выше условия будут действовать в комплексе можно говорить о переходе на среднесрочное бюджетное планирование, трёхлетний бюджет.

Среди основных причин негативно влияющих на доходную часть бюджета Шальского сельского поселения можно выделить: низкий уровень использования туристского потенциала района, высокий уровень безработицы, несовершенство межбюджетных отношений, неэффективное использование муниципальной собственности.

С целью увеличения доходной части бюджета поселения можно рекомендовать:

- принятие программы социально-экономического развития на среднесрочный период;
- внесение изменений в Методику расчёта арендной платы путём пересмотра коэффициентов;
- проведение полной инвентаризации имущества;
- привлечение инвестиций в экономику муниципального образования;
- развитие производства: лесного, сельского хозяйства, туризма и бытового обслуживания населения.

Успешное решение проблем муниципальных образований зависит от совместного действия всех органов власти, конечным результатом такого действия должно быть повышение уровня жизни населения проживающего в сельской местности.

В настоящее время в Российской Федерации наметилась тенденция объединения сельских поселений. Основная цель объединения – повышение эффективности управления, оптимизация местных бюджетов, укрепление кадрового потенциала, развитие хозяйственной и социальной инфраструктуры. При объединении помимо численности населения, наличия общих границ у поселений, общей инфраструктуры необходимо учитывать мнение населения¹. При проведении любой реформы должно соблюдаться требование научности, на практике сначала реформа муниципальных образований в Российской Федерации касалась увеличения муниципальных образований, сейчас наметилась тенденция их сокращения. Реализация любой реформы в области бюджетной системы требует бюджетных денег, то есть денег налогоплательщиков, которым не безразлично насколько рационально и эффективно они расходуются. Власть будет самостоятельна и сможет нести ответственность только в том случае, если она располагает соответствующими доходными источниками для решения вопросов местного значения.

¹ В Псковской области идет подготовка к объединению сельских поселений // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regions.ru/news/2235624> (дата обращения 13.11.2010).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЮЖНОМ РЕГИОНЕ: СТРАТЕГИЯ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ¹

Как бы то ни было, но всякий документ, любой степени важности и актуальности, является, по сути своей, всего лишь графическим изложением мысли отдельных субъектов, людей, которые его разрабатывали и утверждали. И вполне естественно, что те, кому предстоит его реализовывать на практике, могут по-разному воспринимать, оценивать и планировать способы и методы исполнения его положений. Сугубо юридический, суконный язык официальной бумаги не всегда, а точнее – весьма редко, способен компенсировать познания, полученные в результате живого, непосредственного общения ученых, руководителей, специалистов и прямых исполнителей. Сегодня спустя почти шесть лет с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ² можно подвести некоторые итоги проведенной работы по практическому воплощению муниципальной реформы жизнь, а также обратиться к тем проблемам с которыми столкнулись региональные власти в процессе реформирования, тем методам работы, которые были применены на практике, и оценить в целом эффективность проведенной реформы на региональном уровне, в частности на примере Краснодарского края.

Краснодарский край относится к числу субъектов Российской Федерации, в которых на момент начала муниципальной реформы была сформирована одноуровневая система местного самоуправления. Муниципальные образования были созданы на базе крупных городов и районов в соответствии с историческим административным делением Краснодарского края. В связи с чем, органам

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

государственной власти Краснодарского края была проведена большая работа по созданию принципиально новой для региона двухуровневой системы местного самоуправления, предусмотренной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Учитывая объем и сложность преобразований, которые фактически начали осуществляться с октября 2003 года, Законодательное Собрание и администрация Краснодарского края определили своей основной задачей вовлечение населения края в процесс реформирования местного самоуправления. Поскольку, именно приближение местной власти к населению является основной целью и идеологией проводимой реформы¹.

В процессе проведения реформы местного самоуправления неизбежно обострится кадровая проблема. И сегодня органы местного самоуправления испытывают дефицит в высококвалифицированных экономистах, юристах, управленцах. В связи с этим, Законодательным Собранием Краснодарского края принято решение о проведении серии обучающих семинаров для руководителей органов местного самоуправления, муниципальных служащих. В период с марта 2004 по июль 2010 года проведены 8 семинаров для руководителей представительных органов местного самоуправления, глав городских, сельских, станичных, поселковых округов на тему «Как эффективно работать в условиях реформы местного самоуправления в Краснодарском крае». На семинаре рассматривались вопросы организации местного самоуправления на уровне сельских, городских поселений, формирования органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, разграничения муниципальной собственности, формирования местных бюджетов. Всего обучение прошли 4644 человека².

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

² Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

В целях оказания методической помощи органам местного самоуправления в процессе проведения реформы Законодательным Собранием Краснодарского края разработано и издано справочное пособие по Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в схемах. Указанное пособие направлено во все представительные и исполнительные органы местного самоуправления, и в библиотеки Краснодарского края.

По предложению Законодательного Собрания края департаментом образования и науки Краснодарского края разработана программа факультативных занятий по изучению реформы местного самоуправления в Российской Федерации и организовано их проведение начиная с мая 2008 года в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального образования.

В целях организации местного самоуправления в Краснодарском крае в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Законодательным Собранием Краснодарского края проведена работа по установлению границ муниципальных образований и наделению соответствующих муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 19 ноября 2003 года № 410-П создана комиссия по рассмотрению вопросов, связанных с установлением границ муниципальных образований в Краснодарском крае. Возглавляют комиссию первый заместитель председателя Законодательного Собрания Краснодарского края, председатель комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий и заместитель главы администрации Краснодарского края по вопросам внутренней политики. В состав комиссии вошли депутаты Законодательного Собрания края, руководитель комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю, руководитель главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Краснодарскому краю, руководители исполнительных ор-

ганов государственной власти Краснодарского края. Комиссией разработана и утверждена методика описания границ муниципальных образований в Краснодарском крае. В соответствии с указанной методикой определен единый исполнитель работ по описанию границ муниципальных образований в Краснодарском крае – государственное унитарное предприятие «Кубанский научно-исследовательский и проектно – изыскательский земельный центр». В процессе описания границ проведена работа по их согласованию, уточнению, изготовлению картографического материала.

При определении территориальной организации местного самоуправления в Краснодарском крае Законодательное Собрание Краснодарского края исходило из принципа необходимости максимального учета мнения населения при установлении границ муниципальных образований. Реализация этого принципа достигнута путем рассмотрения и принятия проектов законов Краснодарского края об установлении границ муниципальных образований и наделении их соответствующим статусом, внесенных в Законодательное Собрание края представительными органами местного самоуправления в качестве законодательной инициативы. В настоящее время в Краснодарском крае установлены границы 426 муниципальных образований: 11 городских округов, 37 муниципальных районов, 352 сельских и 26 городских поселений.

В процессе реализации норм главы 12 Федерального закона от 6 октября года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ органы государственной власти Краснодарского края столкнулись с проблемой установления границ муниципальных образований, одновременно являющихся участками границ между субъектами Российской Федерации.

По данным комитета по земельным ресурсам и землеустройству по Краснодарскому краю, ряд участков границ муниципальных образований края, одновременно являющихся участками границ между субъектами Российской Федерации, является предметом

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

территориальных споров, которые регион стараемся разрешить на взаимоприемлемых и обоюдовыгодных условиях. С этой целью в начале июня 2007 в городе Майкопе состоялось совместное заседание рабочих групп Краснодарского края и Республики Адыгея. В ходе заседания были обсуждены проблемные вопросы, встающие перед органами государственной власти наших регионов в процессе реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако здесь возникли проблемы.

В соответствии с нормами глав 2 и 12 указанного Федерального закона установление границ муниципальных образований относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, федеральные нормативные правовые акты, регулирующие процесс установления границ отсутствуют.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривают процедуру изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Порядок установления границ муниципальных образований (описание, согласование, масштаб и виды используемых карт), разрешения спорных вопросов между субъектами Российской Федерации законодательством не определен. В ходе работы над установлением границ был выявлен ряд проблем, в том числе и правового характера, требующих скорейшего разрешения. Федеральный законодатель отвел на процедуру утверждения границ достаточно короткий промежуток времени. Так, на всю процедуру описания законодатель отвел сначала неполных 15 месяцев (с 8 октября 2003 по 1 января 2005 года), а затем, когда основная работа по установлению границ в крае фактически уже была завершена, добавил еще 2 месяца, продлив срок до 1 марта 2005 года. За это время органы государственной власти должны были наладить оперативное и четкое взаимодействие со структурами, ведающими кадастром недвижимости, занимающимися землеустройством, а также органами государственной статистики и другими органами.

Ввиду сжатых сроков установления границ муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законодательное Собрание Краснодарского края просило Правительство Российской Федерации принять нормативный правовой акт, регулирующий процесс установления границ муниципальных образований и методику их описания, а также образовать при Правительстве межведомственную комиссию по разрешению спорных вопросов, возникающих при согласовании участков границ муниципальных образований, являющихся одновременно границей между субъектами Российской Федерации.

По мнению Минэкономразвития России в соответствии со статьей 67 Конституции Российской Федерации границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 4 июля 2003 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает соглашение об изменении границ субъектов Российской Федерации. Таким образом, разрешение спорных вопросов о границах между субъектами Российской Федерации находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Минэкономразвития России считает, что статьей 85 Конституции Российской Федерации установлено, что Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что в случае, если границы муниципальных образований не будут утверждены органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 г., границы муниципальных образований утверждаются до 31 марта 2005 г. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Примером такого утверждения является утверждение Министерством регионального развития Российской Федерации границ муниципальных образований Тульской области, Ленинградской области, Волгоградской области.

С учетом вышеизложенного, по мнению Минэкономразвития России, создание межведомственной комиссии по разрешению спорных вопросов при Правительстве Российской Федерации нецелесообразно, однако по нашему мнению, те территориальные споры, которые имеют место на Кавказе не могут быть решены путем простых согласительных процедур, здесь необходимо присутствие третьей стороны – федерального арбитра.

В вопросах установления экономической основы местного самоуправления Законодательным Собранием совместно с администрацией края проведена определенная работа. Были приняты в первом чтении основополагающие проекты законов в области бюджетных отношений. Это проект закона «О межбюджетных отношениях» и проект закона «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае»¹. Они разработаны исходя из требований, вытекающих из изменений, внесенных в Бюджетный кодекс в связи с принятием 131-го федерального закона.

В законе «О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае» определены формы межбюджетных трансфертов, предусмотрены условия их предоставления, цели и порядок образования соответствующих фондов финансовой помощи. Также проектом ут-

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

верждаются методики расчета дотаций из краевого фонда финансовой поддержки поселений и краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), расчета дотаций из районного фонда поддержки поселений, расчета субвенций из бюджетов поселений и бюджетов муниципальных районов (городских округов) в краевой бюджет – отрицательные трансферты.

Закон «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае» предусматривает внесение в Закона поправок по следующим направлениям:

- уточнение бюджетного устройства и разграничения бюджетных полномочий между органами власти;

- разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Краснодарского края (проектом закона устанавливаются единые для всех муниципальных районов (городских округов) дополнительные нормативы отчислений по налогу на прибыль и единому сельскохозяйственному налогу);

- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Краснодарского края¹.

Однако, в связи с неравномерностью развития налогооблагаемой базы в муниципальных образованиях единые нормативы по доходным источникам не позволяют осуществлять межбюджетное выравнивание в необходимом объеме. Передача дополнительных доходных источников с уровня субъекта на уровень муниципальных районов, помимо установленных Бюджетным кодексом, приводит к увеличению разбалансировки бюджетов.

Вместе с тем из фонда финансовой поддержки муниципальных районов достаточно большой объем средств передается местным бюджетам «живыми» деньгами. При таком подходе органы местного самоуправления не заинтересованы в собираемости на своей территории налогов, которые не зачисляются в их бюджеты. Целесообразно было бы предоставить субъекту право заменять дота-

¹ О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае». Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. N 905-КЗ // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2005. № 7.

ции, предоставляемые муниципальным образованиям из фондов финансовой поддержки муниципальных районов и поселений, дифференцированными нормативами отчислений от налогов. Необходимо также дать возможность субъектам РФ самостоятельно устанавливать уровень отрицательных трансфертов в пределах установленных федеральным законом. Такие изменения в Бюджетный кодекс крайне необходимы.

Сегодня в крае принят закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Краснодарского края государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств краевого бюджета», который разработан в целях повышения эффективности межбюджетного выравнивания.

Обсуждаемый процесс реформирования очень сложен для понимания не только рядовыми гражданами, но и руководителями. Ибо в сам основополагающий документ заложены противоречия. Провозглашая главенство мировой практики в реализации принципов организации местного самоуправления, закон тут же ограничивает другое положение – самостоятельность муниципалитетов в выборе организационной формы устройства вообще и управления в частности. Так, он фактически «загоняет» в строгие рамки исторически сложившиеся традиции в том или ином регионе. Ведь нельзя стричь под одну гребенку, допустим, Якутию и субъекты Северного Кавказа. Разные у них обычаи, не одинаковая плотность населения, отличный друг от друга менталитет.

В процессе реализации норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законодательное Собрание Краснодарского края столкнулось с целым рядом проблем и коллизий, требующих скорейшего нормативного разрешения¹.

Например, острой проблемой является наделение населенных пунктов статусом городского или сельского поселения. В соответ-

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

ствии пунктом 5 части 1 статьи 11 Федерального закона в составе городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты не являющиеся муниципальными образованиями. Указанная норма повторяет положения части 2 статьи 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации, который относит поселки к городским поселениям. Подобный подход противоречит нормативным правовым актам, регулирующим административно-территориальное устройство в Российской Федерации.

В соответствии с Положением о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года, населенные пункты делятся на городские и сельские. К городским населенным пунктам относятся города, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – остальные населенные пункты.

В соответствии с указанным делением населенные пункты учитываются Госкомстатом Российской Федерации. В общероссийском классификаторе административно-территориальных объектов по состоянию на 1 января 2010 года в Краснодарском крае учтены: 38 районов, 15 городов краевого подчинения, 11 городов районного подчинения, 21 поселок городского типа, 1719 сельских населенных пунктов. В крае представлены 5 типов сельских населенных пунктов: 231 станица (13,4%), 254 села (14,8%), 465 поселков (27, 1%), 755 хуторов (43,9%), 14 аулов (0,8%)¹.

Таким образом, поселки – один из наиболее характерных для Краснодарского края вид сельских населенных пунктов. Вместе с тем, в случае реализации требований статей 2 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поселки должны быть наделены статусом городского поселения. Так например, в Апшеронском районе Краснодарского края городскими поселениями должны быть признаны поселки Отдаленный (численность жителей 368 человек), Новый Режет (численность жителей 96 человек), Режет

¹ Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) // Справочная система Гарант.

(численность жителей 10 человек). Учитывая вышеизложенное, необходимо внести изменения в статьи 2 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко обозначив деление поселков на поселки городского типа, являющиеся городскими поселениями, и поселки, являющиеся сельскими населенными пунктами.

Необходимо отметить, что при наделении городских и сельских населенных пунктов статусом соответствующего муниципального образования, Законодательное Собрание Краснодарского края руководствовалось нормами действующего законодательства об административно-территориальном устройстве.

Вопросы территориальной организации местного самоуправления напрямую связаны с вопросами административно-территориального устройства. Учет административно-территориальных единиц и изменений в административно-территориальном устройстве ведут на территории отдельно взятого субъекта органы государственной статистики путем ведения региональной составляющей Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления (далее – ОКАТО).

С одной стороны в классификаторе принята иерархическая система классификации. Объектами классификации в ОКАТО являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, районы, города, внутригородские районы, округа города, поселки городского типа, сельсоветы, сельские населенные пункты. С другой стороны Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, устанавливая общие территориальные принципы организации местного самоуправления, использует для своих целей понятия «городское и сельское поселение», «муниципальный район», «городской округ» и пр., которые не являются объектами классификации ОКАТО.

Информация о том, как соотносятся термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский насе-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

ленный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение» отсутствует. Информация о том, что «территориальная организация местного самоуправления», «территории муниципальных образований» заменяет собой действующее административно-территориальное деление также отсутствует.

Подобное положение дел ведет к правовой неопределенности и путанице. Неопределенность в этом вопросе существует и на федеральном уровне. Так, например в п. 8, 9 Положения о проведении территориального землеустройства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 7 июня 2002 года № 396 указано, что «межевание объектов землеустройства представляет собой установление границ муниципальных образований и других административно-территориальных единиц...». Как видно из этой цитаты, на уровне Правительства Российской Федерации, муниципальные образования относятся к категории административно-территориальных единиц.

Аналогичные противоречия существуют и в нормативных актах министерств РФ. Так, например, в соответствии с приказом Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н «Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»¹ распределение поступлений между бюджетами по общей сумме поступлений по соответствующему коду бюджетной классификации и коду ОКАТО, указываемому в поле 105 расчетного документа на перечисление налогов. Неклассифицированные поступления по расчетным документам, в которых не указан код ОКАТО муниципального образования или указан несуществующий код ОАКТО муниципального образования, отражаются по коду бюджетной классификации «Невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет».

Из приведенных выше примеров становится очевидным, что единого подхода к этой проблеме пока нет, и он только начинает формироваться.

¹ Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Приказ Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н // Справочная система Гарант.

Исходя из того, что принципы территориальной организации местного самоуправления довольно существенно отличаются от принципов административно-территориального устройства, представляется правильным создание и ведение уполномоченным на то органом как реестра административно-территориальных единиц в виде ОКАТО, так и реестра муниципальных образований. Такой подход к проблеме уже нашел подтверждение на уровне Правительства РФ. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 утверждены правила ведения государственного реестра муниципальных образований РФ. Установлено что федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на ведение государственного реестра муниципальных образований РФ станет Министерство юстиции РФ¹.

Законодательство, регулирующее вопросы административно-территориального устройства, по нашему мнению, не отвечает современным требованиям и не дает ответа на поставленные вопросы. В настоящее время вопросы административно-территориального устройства прямо или косвенно регулируются целым рядом актов разной юридической силы. Среди них, Федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО), Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» (действующим в части не противоречащей Конституции РФ), пункт «л» части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и принятыми в соответствии с этим Законом, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации. Большинство из названных выше причин прямо обусловлено просчетами в подготовке нормативных актов. Но косвенной причиной является отсутствие четких «правил игры» на этом правовом поле.

¹ Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

В Государственную Думу в разное время различными субъектами права вносились законопроекты, посвященные общим принципам административно-территориального устройства. Однако до сих пор соответствующий федеральный закон, не принят. Но практические вопросы, возникающие в процессе правоприменения, показали необходимость скорейшей разработки и принятия соответствующего федерального закона.

Другой пример. Согласно части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ представительный орган обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Законодательное Собрание края полагает, что этот срок является недостаточным. Минимальный срок, требуемый для реализации инициативы проведения местного референдума, учитывая нормы Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», составляет около 70 дней².

Этот срок складывается из следующих периодов:

1. В соответствии с п. 6 ст. 36 представительный орган местного самоуправления обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на референдум. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

2. Согласно п. 8 ст. 36 решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания представительным органом местного самоуправления, соответствия вопроса, выносимого на референдум.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. – № 32. – ст.2448.

3. П. 5 ст. 37 предусматривает, что период сбора подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума должен составлять не менее 20 дней.

4. Согласно п. 21 ст. 38 в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума подписных листов и протокола об итогах сбора подписей соответствующая комиссия направляет подписные листы, экземпляр протокола об итогах сбора подписей и копию своего постановления в представительный орган местного самоуправления, уполномоченный принимать решение о назначении референдума.

Кроме того, для назначения представительным органом местного референдума так же требуется определенное время (для созыва на сессию представительного органа, однако в законе этот промежуток не оговорен).

Исходя из вышесказанного, нужно в части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слова «выдвижения» дополнить словом «и реализации». Эта поправка позволит не засчитывать в 30-дневный срок процедуру реализации инициативы о проведении референдума. Тем самым устраняется коллизия норм части 5 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и вышеназванных норм Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Еще один пример. В пункте 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о том, что представительный орган «может избираться на муниципальных выборах...»¹. Очевидно, что законодатель имел в виду депутатов, составляющих представительный орган. Этот вывод так же подтверждается редакцией части 5 статьи 35, в которой говорится о том, что «Представительный орган формируется в соответствии с пунктом 2 час-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003. – № 40. – ст.3822.

ти 4 настоящей статьи...». Исходя из этого пункт 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно изложить в следующей редакции: «2) формируется из депутатов, избранных на муниципальных выборах».

Согласно пункту 2 части 4 статьи 35 число депутатов представительного органа муниципального района, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. Это положение нарушает права граждан на осуществление местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Свободные выборы согласно части 3 статьи 3 Конституции РФ являются высшим непосредственным выражением власти народа. Государство гарантирует гражданам равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и прочих обстоятельств, перечисленных в части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Установление квоты на количество депутатов, избираемых в состав представительного органа местного самоуправления муниципального района от одного поселения нарушает вышеназванные конституционные положения. В целом ряде муниципальных образований Краснодарского края количество жителей (избирателей), проживающих в административных центрах близка к 50 % или превышает эту цифру.

В пункте 2 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо слова «При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района» исключить.

Литература

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003.-№ 40.-ст.3822.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002.-№ 32.-ст.2448.

Об утверждении порядка Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Приказ Министерства финансов от 16.12.2004 года № 116н // Справочная система Гарант.

Доклад председателя комитета по вопросам местного самоуправления, административно-территориальному устройству и социально-экономическому развитию муниципальных образований Законодательного Собрания Краснодарского края // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2010. № 4.

О внесении изменений в Закон Краснодарского края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Краснодарском крае». Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 г. N 905-КЗ // Вестник Законодательного Собрания Краснодарского края. 2005. № 7.

Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) // Справочная система Гарант.

Ерукова Надежда Сергеевна

СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ

От того, как государство распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которые находятся у него в управлении, зависит эффективность данного государства.

Наступление финансового кризиса и возникновение в связи с этим финансовой несостоятельности предприятий и дефицита бюджетов привело к возрастанию интереса к вопросам активизации системы финансового контроля, прежде всего в государственном секторе.

Очевидно, что эффективный и действенный контроль является необходимым условием сильного государства, важным фактором государственной стабильности. Отсутствие системы государственного финансового контроля неизбежно ведет к разрушению государственного строя.

Бюджетный процесс в Российской Федерации основан на централизованном бюджетно-сметном планировании и жесткой регламентации расходов федерального бюджета с применением детали-

зированной бюджетной классификации. В связи с этим, возникает необходимость усиления контроля за эффективностью использования бюджетных средств.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Программа разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. и Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», а также основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

В данной Программе определено то, что необходимо организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования; ввести понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определив на законодательном уровне их формы, методы и объекты; привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ).

В докладе Министерства финансов РФ о результатах и основных направлениях деятельности на 2010–2022 гг. было отмечено, что сегодня в государственном секторе появляется необходимость воссоздания целостной системы государственного финансового контроля, включающей как внешний, так и внутренний контроль.

Государственный контроль играет важную роль в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов.

Главная цель внешнего государственного контроля – обеспечить соблюдение требований, норм и правил, установленных в системе управления государственными финансовыми ресурсами и имуществом во всех сферах производства и распределения общественного продукта, выполнение задач финансовой политики государства. Государственный контроль также является источником достоверной информации, необходимой властным органам и обществу, о формировании и использовании государственных финансовых средств и имущества.

В настоящее время необходим системный подход к организации государственного контроля за расходованием ресурсов и использованием собственности, включающий применение государственного, стратегического аудита, финансового аудита и аудита эффективности, что позволит органам внешнего государственного (муниципального) финансового контроля охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата.

При этом стратегический и государственный аудит начинаются уже на стадии разработки проектов, планов, программ и стратегий. Такой подход позволяет создать в стране единую систему сквозного контроля за реализацией стратегически значимых проектов социально-экономического развития России.

Государственный аудит является стратегическим не столько с точки зрения финансов, сколько с точки зрения использования всего национального достояния. Для государственного аудита можно использовать термин «глобальный».

В целом система государственного финансового контроля (далее – ГФК) должна быть построена так, чтобы было понятно, в чем действительно заключаются цели государства и как оно обеспечивает их достижение. Основой системы контроля в данном случае становится соотношение финансовых ресурсов (расходов бюджета) и результатов деятельности государства.

С учетом вышесказанного под системой ГФК необходимо понимать созидательное эффективное взаимодействие совокупности контрольных органов, объектов и технологий контроля в процессе измерения состояния объекта государственного управления в соотнесении со стратегическими целями, анализ и оценку дан-

ных измерения и выработку необходимых корректирующих воздействий.

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено право законодательных (представительных) органов субъектов российской Федерации, представительных органов местного самоуправления создавать собственные контрольные структуры для проведения внешнего аудита бюджетов. К таким структурам относятся Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты, иные учреждения законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Статьей 264.4 Бюджетного кодекса РФ установлено, что до начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится его внешняя проверка. Кодексом также определено, что внешнюю проверку отчета об исполнении местного бюджета осуществляет орган муниципального финансового контроля, сформированный на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ.

В сферу внешнего финансового контроля входят проверки за исполнением бюджета, распоряжением государственной собственностью, финансовая экспертиза проектов бюджета субъекта и других нормативно-правовых актов, анализ законности движения средств бюджета в финансово-кредитных учреждениях, предоставление информации органам государственной власти. Контрольно-ревизионная функция реализуется в основном посредством проведения контрольных мероприятий.

В Послании Президента Российской Федерации говорится о необходимости кардинального изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, а также четкого разграничения полномочий и ответственности их органов. В соответствии с данным Посланием в муниципальных образованиях планируется создание органов внешнего финансового контроля, а в ряде субъектов они уже созданы и имеют статус юридического лица.

Процесс создания муниципальных контрольно-счетных органов в субъектах РФ проходит достаточно сложно из-за организационных, юридических, кадровых и финансовых трудностей.

Председатель Счетной палаты РФ Сергей Степашин, выступая в июне 2010 г. в Санкт-Петербурге на научно-практической конференции «Современные аспекты функционирования системы внешнего государственного финансового контроля», обратил внимание на ряд недостатков в действующей системе контроля. Так, существующий финансовый контроль на муниципальном уровне имеет ряд системных проблем, процесс создания муниципальных контрольно-счетных органов идет замедленными темпами, и в ряде субъектов РФ органы внешнего муниципального финансового контроля до сих пор отсутствуют.

По информации Счетной палаты РФ, сегодня внешним финансовым контролем охвачены только 20 процентов муниципальных образований России. Чуть более 2800 муниципальных образований России создали свои контрольно-счетные органы, многие из которых объединены в ассоциации (Калужская, Тверская области, Приморский край), советы (Республика Татарстан, Владимирская область), объединения (Челябинская область) с различными правовыми статусами: как без образования, так и с образованием юридического лица.

Данные трудности могут быть обусловлены несоответствием финансовых ресурсов органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям, и возложенным на них обязанностям. Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность контрольно-счетных органов, на данный момент несовершенна, низок уровень методического обеспечения, отсутствуют квалифицированные кадры как в сфере бюджетного финансирования, так и в сфере внешнего муниципального контроля (особенно в малонаселенных поселениях).

Формировать на муниципальных выборах в каждом городском округе и муниципальном районе контрольно-счетный орган не всегда целесообразно. Сложившееся в настоящее время включение муниципальных органов контроля в структуру представительных органов местного самоуправления не гарантирует независимости, объективности и достоверности их выводов по результатам конт-

рольно-аналитических мероприятий не только из-за недостатка квалифицированных кадров в области финансового контроля, но и в силу особенностей личностных отношений в поселениях. Ведь в состав ревизионных комиссий, осуществляющих внешний контроль в городе или районе, входят люди, назначенные главой администрации, следовательно, быть объективными проверяющим очень сложно, порой и невозможно, и их работа зачастую носит формальный характер.

В связи с этим возникает острая необходимость введения независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности, в том числе не только в целом федерального бюджета, но и годовой отчетности главных распорядителей бюджетных средств. Данные контрольные проверки позволят оценивать результаты финансово-хозяйственных операций, выявлять отклонения от действующего законодательства, принимать меры по устранению негативных последствий. Контрольные мероприятия должны быть расширены дополнительными инструментами, позволяющими давать ответ об эффективности использования бюджетных средств в целом, с учетом как финансовых, так и нефинансовых результатов.

Одним из таких инструментов является независимый аудит бюджетных учреждений, который является немаловажным элементом в системе управления государственными ресурсами.

Аудит является возмездным видом финансового контроля, проводимым за счет проверяемых объектов в целях обеспечения финансовых интересов заинтересованных пользователей бухгалтерской отчетности – контрагентов в договорных отношениях, инвесторов, участников (учредителей) юридических лиц и других субъектов, для которых информация о финансовом и имущественном положении проверяемых (аудируемых лиц), источником которой является бухгалтерская отчетность, является основанием для принятия обоснованных решений о заключении договоров, реализации прав и обязанностей и др.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»¹ аудиторская деятельность (аудиторские услу-

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 1. Ст. 15.

ги) – деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами. Аудит – независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности (ч. 3 ст. 1 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»).

Хочется обратить внимание на то, что аудит – предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. А в соответствии со ст. 6 БК бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Видится нелогичным привлечение для проверки финансового обеспечения задач и функций субъекта управления административно-территориальным образованием аудиторских компаний, так как цели аудируемых объектов в коммерческом и государственном (бюджетном) секторе принципиально отличаются. У коммерческих предприятий цель – получение прибыли, в государственном и муниципальном управлении в соответствии с БК – улучшение качества жизни граждан.

Другой аспект, который может препятствовать привлечению независимых аудиторских компаний к внешней проверке, это реальная стоимость услуги по проведению аудита коммерческими аудиторами. Как уже говорилось выше, данные трудности могут быть обусловлены несоответствием финансовых ресурсов органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям, и возложенным на них обязанностям. Тем не менее, процесс становления финансового контроля на муниципальном уровне необходимо форсировать. Эффективное использование местных ресурсов должно быть основано на механизме внешнего аудита, осуществляемого специализированными органами местного самоуправления и организационно не входящими в систему государственной власти.

С этой целью в текущем году в Госдуму планируется внести законопроект о системе работы региональных и муниципальных органов финансового контроля. Новый закон позволит выстроить

вертикаль независимого финансового контроля. Создание целостной системы государственного и финансового контроля значительно повысит эффективность контрольных мероприятий и результативность управления в целом.

Внешний финансовый контроль, осуществляемый профессионалами и основанный на нормативно-правовой базе, сможет помочь оценить ситуацию не только с точки зрения управления бюджетными ресурсами, но и направить бюджетный процесс на управление результатами. Кроме того, он удовлетворит внешних пользователей в достоверной бюджетной информации.

Надежность информации финансового контроля является решающим условием его результативности. Это в равной степени относится ко всем развитым и постоянно действующим институтам контроля – государственному и муниципальному, аудиторской деятельности, внутреннему контролю в организациях. Надежность должна быть свойственна и информации общественного контроля. Контроль занимается тем, что получаемую, то есть уже существующую информацию, трансформирует в передаваемую для принятия управленческих решений. Для пользователя информации, полученной в итоге проведенного контрольного мероприятия – будь то государственная ревизия, аудиторская или внутренняя проверка, – важно быть уверенным в ее надежности. Контрольная деятельность, не обеспечивающая такой уверенности, теряет смысл, становится формальной или зачастую сознательным прикрытием недостатков и нарушений. Принимать обоснованные решения можно только будучи достаточно уверенным в содержании полученной информации.

Одним из путей становления внешнего финансового контроля на муниципальном уровне и создания необходимых условий для осуществления эффективного бюджетного процесса на основе бюджетирования, ориентированного на результат – это организация и развитие в России аудита эффективности. Данный вид аудита должны осуществлять специализированные органы, организационно не входящие в систему государственной власти и по содержанию представлять не вспомогательное дополнение к финансовому аудиту, а его углубленное развитие в условиях реформирования.

Аудит эффективности – относительно новая форма аудита, это область науки, форма которой непрерывно изменяется, и которая обладает значительными потенциальными возможностями.

Под эффективностью в широком смысле слова следует понимать совокупную результативность работы, действий, системы мероприятий, являющихся следствием определенных материальных усилий. Экономическая эффективность характеризуется сравнением результатов с ресурсами, применяемыми для достижения этих результатов, и раскрывается через такие понятия, как результативность и экономичность.

Понятие аудита эффективности закреплено в Лимской декларации руководящих принципов (1977 г.)¹ и стандартах международных организаций высших органов государственного контроля (ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ, АЗОСАИ). В соответствии со ст. 4 Декларации аудит эффективности направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы.

Вопрос развития аудита эффективности в системе государственного контроля является сегодня достаточно актуальным в России в связи с необходимостью улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы и усиления прозрачности деятельности таких организаций. Кроме того необходимо повышать результативность и эффективность государственного финансового контроля, а также переход на бюджетирование, ориентированное на результат.

Основными *функциями* аудита эффективности являются: контрольная (проверка деятельности контролируемых объектов); синтетическая (формирование, определение рекомендаций для улуч-

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». М.: Финансовый контроль, 2002. С. 56–62.

шения эффективности деятельности объекта контроля), аналитическая (поиск и определение причинно-следственных связей работы органов исполнительной власти и ее результатов).

Основной *целью аудита эффективности* можно считать качественное улучшение самого процесса управления государственными ресурсами за счет предоставления полной, достоверной и объективной информации об эффективности функционирования организаций, вовлеченных в бюджетный процесс и оценке результативности произведенных расходов.

Предметом аудита эффективности является деятельность органов государственной власти и других получателей государственных средств по использованию государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них задач, функций или реализации программ (например, федеральных целевых программ, программ развития регионов).

Финансирование указанной деятельности осуществляется за счет средств бюджета. Проверки деятельности органов государственной власти и других получателей государственных средств по использованию ими бюджетных средств проводятся в отношении расходов, которые могут быть отражены в функциональной классификации расходов бюджетов РФ (по разделу, подразделу, целевой статье или виду расходов), в ведомственной или экономической классификации расходов бюджетов РФ, а также осуществлены на реализацию федеральных и региональных программ.

Объектами аудита эффективности являются:

- органы государственной власти РФ, субъектов РФ, являющиеся главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств;
- федеральные и региональные органы, использующие средства государственных внебюджетных фондов или распоряжающиеся государственной собственностью;
- бюджетные учреждения и иные организации, получающие бюджетные средства;
- государственные унитарные и казенные предприятия;
- иные субъекты экономической деятельности, использующие государственные средства и/или имеющие предоставленные феде-

ральным и региональным законодательством налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества;

– организации, предприятия и учреждения, а также социальные группы граждан, на деятельности или жизнеобеспечении которых отражаются результаты использования государственных средств.

В соответствии со стандартами ИНТОСАИ орган государственного финансового контроля может проводить проверки эффективности и делать выводы о нерациональном расходовании бюджетных средств при наличии законодательно установленного права на данный вид проверок в отношении определенных областей деятельности государства.

При этом в зависимости от поставленных задач аудит эффективности может включать один или несколько взаимосвязанных элементов либо иметь более специализированную направленность в рамках одного элемента, например, проверку продуктивности использования организацией только материальных или трудовых ресурсов.

При проведении аудита эффективности следует руководствоваться тем, что проверке подвергаются конкретные участки и аспекты работы учреждения в соответствии с заданием по его результатам возможно будет сделать выводы и предложить конкретные рекомендации по повышению результативности использования государственных средств аудируемыми организациями.

Аудит эффективности отличается от финансового аудита тем, что главной задачей здесь является оценка эффективности деятельности министерств, ведомств, организаций по использованию ими государственных ресурсов и уже потом выявление нарушений финансового законодательства.

Использование аудита эффективности незаменимо при осуществлении контроля за реализацией государственных программ в сфере инвестиционной деятельности, учитывая, что крупнейшие государственные инвестиционные проекты и федеральные целевые программы, как правило, реализуются на принципах софинансирования из региональных бюджетов.

Аудит эффективности должен проводиться органами государственного финансового контроля как комплекс мероприятий по проверке органов государственной власти для оценки эффективности,

экономичности и рентабельности управленческой деятельности, воздействия этой деятельности на различные социально-экономические отношения, а также для выработки рекомендаций по дальнейшему повышению результативности работы этих органов. Здесь можно выделить два основных направления аудита:

1. общая оценка деятельности органов государственного управления и целевого использования средств бюджетов;

2. оценка и анализ эффективности использования выделяемых государственных (в основном бюджетных) финансовых ресурсов.

Аудит целевого использования средств бюджетов строится на нормативной базе, которая определяет расходование государственных средств. При проведении аудита необходимо проверить законность и целевую направленность использования средств. Основные требования к проведению такого аудита регламентируются законодательством РФ. Затем проводится оценка и анализ эффективности использования средств.

Целесообразно аудит эффективности использования государственных ресурсов проводить одновременно с финансовым аудитом, так как они взаимосвязаны и можно сократить расходы (при определенных отличиях и целях этих видов контрольной работы). В отличие от аудита финансовой отчетности, проводимого в соответствии с особыми требованиями и целями, аудит эффективности имеет более широкий предмет и в большей степени доступен для оценки и интерпретации. Понятия, связанные с аудитом эффективности, закреплены в аудиторских стандартах Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятых International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Данные стандарты рекомендуют принимать аудит эффективности, как систему таких видов аудита как:

- аудит экономичности административной деятельности по обеспечению программы в соответствии с правильными административными принципами и практиками;

- аудит эффективности использования человеческих, финансовых и иных ресурсов, включая проверку информационных систем, систем показателей измерения деятельности и мониторинга, а также процедур для устранения обнаруженных несоответствий и недостатков;

– аудит результативности деятельности в части достижения проверяемой программой заданных целей, а также аудит влияния, то есть сравнение фактического влияния той или иной программы или политики с запланированной.

Как уже говорилось выше, в соответствии со стандартами ИНТОСАИ орган государственного финансового контроля может проводить проверки эффективности и делать выводы о неэффективном расходовании бюджетных средств при наличии законодательно установленного права на данный вид проверок во всех областях деятельности государства, связанных с расходованием бюджетных средств. Такое право Счетной палаты установлено в ст. 2 Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В данной статье изложены задачи Счетной палаты, одной из которых является определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности. В то же время, в выше-названном нормативном акте нет норм прямого действия по проведению аудита эффективности.

В настоящее время Счетная палата РФ планомерно переходит от традиционных проверок к аудиту эффективности использования бюджетных средств, который является одним из основных видов контроля за исполнением государственного бюджета.

Аудит эффективности предполагает проведение различных проверок, которые отличаются в зависимости от своих предмета и объектов, поставленных целей и задач и условно делятся на две группы:

1. *Проверки эффективности, связанные с исполнением государственных функций*, в частности:

– проверки эффективности использования государственных средств, направляемых на выполнение государственных функций, реализацию целей социально-экономической политики государства или региона (например, проверки эффективности расходов федерального или регионального бюджета на оборону, образование, здравоохранение и т.п.);

– проверки эффективности использования государственных средств в отдельных сферах или видах деятельности, осуществляемых несколькими министерствами, ведомствами и (или) бюджетными учреждениями.

– проверки эффективности использования государственных средств отдельными министерствами, ведомствами или бюджетными учреждениями при выполнении возложенных на них функций и решении поставленных социально-экономических задач.

2. *Проверки эффективности, связанные с реализацией федеральных, региональных программ*, в которых принимает участие несколько министерств, ведомств, бюджетных учреждений и иных организаций (федеральные, региональные целевые программы, федеральная, региональная адресная инвестиционная программа, программы развития регионов). При этом аудит эффективности использования государственных средств включает в себя проверку:

– экономного использования проверяемой организацией государственных средств, затраченных на достижение конкретных результатов ее деятельности;

– продуктивного использования организацией трудовых, финансовых и прочих ресурсов в производственной и иной деятельности, а также использования информационных систем и технологий;

– результатов деятельности организации по выполнению поставленных перед ней задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями с учетом объема выделенных для этого ресурсов.

Переход на новый вид финансового контроля использования государственных ресурсов, особенно в условиях реализации современной концепции бюджетной системы страны, – одна из важнейших задач Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов.

Переход бюджетного процесса на принципы результативности использования бюджетных средств требует создания адекватных механизмов государственного финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов. Такие механизмы содержит аудит эффективности использования бюджетных средств, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран. В настоящее время за рубежом аудит эффективности является одним из основных видов контроля над исполнением государственного бюджета, осуществляемого высшими органами финансового

контроля. Мировой опыт свидетельствует, что данный аудит оказывает существенное влияние на качество принятия и исполнения органами исполнительной власти решений в сфере управления государственными финансами, а также способствует повышению ответственности, прозрачности и подотчетности их деятельности. Хочется обратить внимание, что аудит эффективности закреплен в аудиторских стандартах ИНТОСАИ. В ряде стран (Канаде, Австралии) разработаны стандарты аудита эффективности. Проводятся международные семинары по аудиту.

Необходимость внедрения аудита эффективности бюджетных расходов в России в плане развития реформ государственного управления и вхождения в мировое сообщество не вызывает сомнений. В то же время необходимо помнить, что аудит эффективности использования государственных средств – весьма сложная проблема. Методологическое обеспечение и развитие данного вида финансового контроля в России на сегодня достаточно слабое и требует серьезных проработок. Требуется разработка национальных стандартов аудита эффективности с учетом опыта зарубежных стран и особенностей российской экономики и системы управления государством. Кроме того, необходимо на законодательном уровне провести четкое распределение полномочий контрольных органов, а также организовать подготовку и аттестацию квалифицированных специалистов в области аудита эффективности.

Литература

- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
- Министерство финансов Российской Федерации. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2010–2022 гг.
- Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р).
- Лимская декларация руководящих принципов контроля // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции «Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации». М.: Финансовый контроль, 2002. С. 56 – 62.

Аудит эффективности использования государственных средств: стандарты, методики, практика проведения. Сборник докладов по материалам научно-практической конференции 17 июня 2005 года, г. Ижевск.

Индутенко А.Н. Модернизация системы государственного финансового контроля на региональном уровне и возможности применения аудита эффективности / А.Н. Индутенко // Финансы и кредит. 2008. № 2 (290). С. 53 – 60.

Саванин А.Е. Аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов – современный механизм финансового контроля / А.Е. Саванин // Финансы и кредит. 2006. № 10. С. 30 – 37.

Синягин А.К., Дубинина И.В. Аудит эффективности: международный опыт и российские реалии // Бюджет. 2008. № 9. С. 77 – 80.

Степашин С.В. Конституционный аудит / С.В. Степашин. – М.: Наука, 2006.

Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>.

*Злоказова Елена Ивановна,
Швец Лариса Павловна*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НКО И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ КОНДОПОЖСКОГО И ПРЯЖИНСКОГО РАЙОНОВ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)

Проблема взаимодействия власти и гражданского общества, в лице НКО является чрезвычайно актуальной для современной России, о чем свидетельствуют многочисленные публикации, конференции и семинары на эту тему. Пристальному вниманию деятельность НКО в нашей стране подверглась в начале третьего тысячелетия, после проведения в 2001 году Гражданского Форума и создания Общественной Палаты в Российской Федерации. Исследователи отмечают, что отличительной чертой гражданского общества в Республике Карелия является «наличие большого количества малых НКО»¹.

¹ Н.Яргомская, Е.Белокурова, М.Ноженко, Д.Торхов Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / Под. Ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2004. С. 74.

По состоянию на 11 ноября 2009 г. в Республике Карелия было зарегистрировано 726 общественных объединений, 190 религиозных организаций, а также 383 иных некоммерческих организаций. Таким образом, в расчете на 1000 жителей в Республике Карелия приходится 1,8 некоммерческих организаций, что в целом соответствует среднему показателю по России¹. Большинство НКО расположено в г. Петрозаводске (62%) и других городах. Кондопожский муниципальный район занимает второе место в Республике Карелия (после Сортавальского муниципального района), среди 16 районов по количеству НКО (51 НКО на 1.06.2009), а Пряжинский – последнее (16 НКО)².

Данная статья написана по итогам исследований, проведенных авторами в 2009–2010 гг. в рамках научно-исследовательских проектов по изучению имиджа сельских поселений Кондопожского района Республики Карелия³, а также «НКО-эффект: от районного к международному партнерству». В ходе реализации первого проекта нами были собраны аналитические материалы о сельских поселениях этого района: проведен анализ республиканских и районных газет, анкетный опрос жителей поселений и студентов КФ СЗАГС⁴. Наше внимание привлек тот факт, что на территории сельских поселений Кондопожского района, таких как Гирвас и Кончезеро, очень активно действуют

¹ См. Л.В.Прохорова К вопросу о гражданском обществе // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 78–79.

² Там же. С. 80.

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Возрождение сел: имидж и стратегия развития сельских поселений (на примере Кондопожского района)», проект № 09-02-42201a/С

⁴ См. Е.И.Злоказова Имидж сельских поселений Кондопожского района в республиканских СМИ (по материалам контент-анализа газет «Карелия» и «Новая Кондопога») // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 92–97.

Л.П.Швец Общая характеристика и источники формирования внешнего имиджа сельских поселений Кондопожского района // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 98–106.

некоммерческие организации. А участие в проекте «НКО-эффект: от районного к международному партнерству», дало нам уникальную возможность рассмотреть проблему взаимодействия НКО и власти с разных сторон.

В данной статье представлены результаты опроса участников семинаров «НКО-эффект: от районного к международному партнерству», которые прошли в апреле 2010 года в Кондопоге и Пряже. Участниками данных семинаров явились лидеры НКО этих двух районов, представители органов местного самоуправления и муниципальных учреждений образования и культуры.

Всего было собрано 34 анкеты, которые распределились поровну – 50% пришлось на участников семинара в Кондопоге и столько же – в Пряже. Доли женщин и мужчин среди респондентов также оказались равными – по 50%.

Образовательный уровень опрошенных респондентов был весьма высоким. Большая часть из них – 83,3% имеет высшее образование, 13,3% – среднее профессиональное и только 3,3% среднее полное общее и ниже.

По возрастным группам участники семинаров распределились следующим образом – 11,8% составила молодежь до 30 лет, 38,2% пришлось на группу 31–50 лет, в таких же долях – 38,2% и 11,8% были представлены старшие возрастные группы – 51–60 лет и старше 60 лет соответственно.

Среди участников семинаров доля лидеров НКО составила 45,2%; представителей местного самоуправления – 41,9%; других муниципальных учреждений – 12, 9%, причем в Кондопоге преобладали лидеры НКО, а в Пряже органов МСУ и муниципальных учреждений.

Результаты опроса показали, что лидеры НКО Кондопожского и Пряжинского районов наиболее активно контактируют с органами местного самоуправления и СМИ и другими НКО. С региональными органами власти, коммерческими структурами, международными организациями и политическими партиями они взаимодействуют гораздо реже (табл.1)

Таблица 1

**Оценка регулярности взаимодействия НКО с различными
структурами государственного и муниципального управления
и гражданского общества за последние 2–3 года
(по шкале от 0 до 4 баллов) (в %)**

	Контак- тов не было	Редкие, случай- ные контакты	Регуляр- ные, но редкие контакты	Регулярные, совместные проекты и т.д.	Затруд- няюсь отве- тить
Органы местного самоуправления	0	14,7	41,2	38,2	5,9
Региональные органы власти	6,7	16,7	30,0	16,7	30,0
Другие негосударственные некоммерческие организации	3,1	25,0	34,4	21,9	15,6
Коммерческие структуры и предприниматели	3,0	48,5	21,2	12,1	15,2
Политические партии	23,5	20,6	29,9	8,8	13,6
СМИ	9,1	9,1	45,5	33,3	3,0
Общественная палата РФ	40,0	26,7	3,3	0	30,0
Международные организации и фонды	18,8	28,1	21,9	9,4	21,9
Другие организации	0	0	15,4	15,4	69,2

Согласно данным анкетирования, сегодня наиболее распространенными в Карелии формами взаимодействия НКО с органами местного самоуправления являются совместное участие в координационных Советах и рабочих группах, участие НКО в реализации муниципальных программ и предоставлении информационно-аналитических материалов органам власти. Опыт получения НКО муниципальных грантов есть только в Кондопожском районе. Пока такой вид сотрудничества с МСУ, как и выполнение НКО работ по контракту с органами власти встречается гораздо реже (табл.2).

Среди различных концепций взаимодействия НКО и органов власти, большинство участников семинаров отдали предпочтение модели партнерских отношений, на втором месте – концепция, которая рассматривает НКО как помощника органов власти в их работе с населением. Третья по популярности позиция представляет НКО, в первую очередь, как посредника в конфликтах населения с властью (табл.3).

Таблица 2

**Формы взаимодействия НКО с органами местного самоуправления
Кондопожского и Пряжинского районов (с местной администрацией,
главами муниципальных образований, депутатами представитель-
ных органов местного самоуправления) (в %)**

Формы взаимодействия	%
НКО участвуют в совместных с органами власти общественных (координационных) советах, рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях	50,0
НКО участвуют в реализации муниципальных программ	41,2
НКО предоставляет информацию, аналитику органам власти	38,2
Затрудняюсь ответить	14,7
НКО получают муниципальные гранты	11,8
НКО выполняют работы по социальному заказу или контрактам с органами власти	8,8
НКО не взаимодействуют с органами МСУ	2,9

Таблица 3

**Согласие с точками зрения по вопросу взаимодействия органов
власти и общественности (в %)**

Формы взаимодействия органов власти и общественности	%
НКО и государственные учреждения – это партнеры, которые должны совместно решать проблемы граждан	78,8
НКО должны помогать государственным и муниципальным органам в их работе с населением	51,5
НКО должны помогать населению в его конфликтах с государственными и муниципальными органами	39,4
НКО могут брать на себя решение тех задач, на которые у государства не хватает финансовых ресурсов	36,4
НКО могут участвовать в решении вопросов местного значения, если их затраты компенсируются со стороны органов власти	36,4
НКО должны выступать в качестве подрядчика для реализации социальных программ, инициируемых властью	18,2
Затрудняюсь ответить	6,1
НКО должны заниматься своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями	3,0

Представители НКО в два – три раза чаще выбирали позиции: «НКО могут брать на себя решение тех задач, на которые у государства не хватает финансовых ресурсов» и «НКО могут участвовать в решении вопросов местного значения, если их затраты ком-

пенсируются со стороны органов власти». Что касается точки зрения, что «НКО должны заниматься своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями», то ее выбрали лишь представители муниципальных органов власти.

Анкета включала вопросы, с одной стороны, об оценке позиций НКО по отношению к республиканским и муниципальным органам власти, в с другой – об оценке отношения власти к НКО. Полученные ответы показали, что НКО, действующие в районах Карелии более тесно сотрудничают с органами местного самоуправления и основными формами такого взаимодействия является совместная разработка и реализация общественно значимых программ и оказание помощи власти. НКО также видят свою миссию в том, чтобы защищать интересы граждан перед органами власти. Существенно реже респонденты соглашались с тем, что НКО используют власть для решения своих задач и стараются избегать контактов с властью (табл.4).

Таблица 4

Оценка позиции НКО Кондопожского и Пряжинского районов по отношению к республиканским и муниципальным органам властям (в %)

Позиция НКО	Республиканские органы власти	Муниципальные органы власти
НКО совместно с властью вырабатывают и реализуют общественно значимые программы	23,5	44,1
НКО помогают власти в ее планах и начинаниях	14,7	41,2
НКО защищают интересы граждан перед органами власти	8,8	35,3
НКО используют власть для решения своих задач	2,9	17,6
Затрудняюсь ответить	11,8	5,9
НКО занимаются своим делом, стараясь не вступать в лишние контакты с властями	2,9	2,9

Что касается позиции республиканских и муниципальных органов власти в отношении НКО, то большинство респондентов согласились с тем, что органы власти Республики Карелия поощряют их развитие и пытаются сотрудничать с ними, как с равноправными

партнерами. Вместе с тем, в сумме, число положительных оценок практически равно количеству критических оценок, которые фиксируют неудовлетворенность сегодняшним уровнем взаимодействия, отсутствие последовательной политики взаимодействия с НКО, разрыв между провозглашаемыми приоритетами и фактическими отношениями, стремление контролировать НКО и т.д. (табл.5)

Таблица 5

Оценка отношения органов власти Республики Карелия к НКО (в %)

Отношение органов власти Республики Карелия к некоммерческим организациям	%
Поощряют их развитие	38,2
Налаживают сотрудничество с ними как равноправными партнерами	38,2
Пытаются помогать и сотрудничать, но делают это неумело	29,4
Пытаются установить контроль над НКО	17,6
Последовательной политики взаимодействия с НКО в Республике в целом и районах нет	17,6
Затрудняюсь ответить	14,7
Существует большой разрыв между провозглашаемой и фактической политикой в отношении НКО	11,8
Относятся к НКО равнодушно, игнорируют их	5,9
Пытаются уничтожить независимые инициативы	2,9

Большинство респондентов согласились с тем, что основным критерием оценки деятельности НКО является поддержка со стороны населения, рост числа волонтеров. Вторая по значимости позиция – увеличение поддержки со стороны органов республиканской и муниципальной власти. На третье и четвертое место респонденты поставили такие критерии как рост числа членов НКО и положительные оценки в СМИ Идею о том, что в качестве критериев оценки деятельности НКО можно рассматривать «увеличение объемов спонсорской поддержки» и «увеличение доходов от оказания услуг» поддержали только представители МСУ, что говорит о различии позиций сторон (табл.6).

Таким образом, подводя итоги, хотелось бы особо отметить, что, несмотря на предпринятые шаги в плане создания нормативно-правовой базы, регламентирующей взаимодействие органов власти и НКО и саму их деятельность, таких как «Концепция партнерства органов государственной власти, органов местного само-

управления, неправительственных организаций (НПО) и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия», подписанную 15 октября 2007 г. и «Декларацию межсекторного партнерства (сотрудничества) Республики Карелия», не все проблемы удалось решить, о чем свидетельствуют данные, полученные нами в ходе опроса участников семинаров.

Таблица 6

Оценка основных критериев деятельности НКО

Основные критерии деятельности НКО	%
Рост числа волонтеров, поддержка со стороны населения	68,8
Увеличение поддержки со стороны органов государственной и муниципальной власти	46,9
Рост числа членов, участников НКО	43,8
Внимание, положительные оценки со стороны СМИ	40,8
Увеличение объемов спонсорской поддержки	34,4
Признание, поддержка со стороны иностранных и международных организаций	31,3
Увеличение количества лиц / организаций, которым оказывается поддержка, предоставляются услуги	25,0
Увеличение доходов от оказания услуг	15,6
Затрудняюсь ответить	3,1

Для оптимизации взаимодействия НКО и органов власти участниками семинаров были предложены следующие конкретные шаги:

- Принятие соглашения о принципах партнерства НКО и органов власти;
- Объективный анализ ситуации и ресурсов органов власти и НКО;
- Согласование общей стратегии;
- Разработка критериев оценки эффективности работы НКО;
- Создание институциональной базы для обеспечения стабильного взаимодействия между НКО и органами власти;
- Организация семинаров по повышению компетентности активистов НКО;
- Разработка республиканского закона «О благотворительной деятельности НКО»;

- Популяризация деятельности НКО посредством районных СМИ и информационных листов.

Литература

1. Злоказова Е.И. Имидж сельских поселений Кондопожского района в республиканских СМИ (по материалам контент-анализа газет «Карелия» и «Новая Кондопога») // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 92–97.
2. Прохорова Л.В. К вопросу о гражданском обществе // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 78–79.
3. Швец Л.П. Общая характеристика и источники формирования внешнего имиджа сельских поселений Кондопожского района // Вестник Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске 2010. Сборник научных статей. Петрозаводск: КНЦ РАН, 2010. С. 98–106.
4. Яргомская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе / Под. Ред. М.Б.Горного. – СПб.: Норма, 2004. С. 74.

Илясова Елена Валерьевна

МАРКЕТИНГОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

Самостоятельность муниципальных образований, полученная благодаря Конституции РФ 1993 года, поставила территории перед выбором – быть дотационными, депрессивными территориями с массой социальных проблема или же заняться поиском новых инструментов управления территориальным развитием, чтобы достичь высокого качества жизни населения.

Необходимость изменения управления территориями вызвана многими факторами. Территории перестают быть просто «пространством для жизни и ведения бизнеса», они становятся «предприятиями», которым необходимо соответствующие управление.

Сегодня многие говорят о переносе инструментов бизнеса на территориальное управление. При этом недостаточно уделяется внимание адаптации этих инструментов к такому сложному объекту управления как территория. Заметим, что и отношение к самому понятию «территория» недостаточно определено.

Территория становится субъектом рыночных отношений, который имеет внутреннюю среду (располагает совокупностью природных, производственных, кадровых, организационных, финансовых и иных ресурсов) и внешнюю среду (клиенты, партнеры, конкуренты). Следовательно, более правильно будет рассматривать территорию как местное сообщество – группу людей в природной окружающей среде с географическими, административными и социальными границами и достаточно развитыми социально-экономическими взаимосвязями[2].

Все это обуславливает необходимость применения современных технологий стратегического планирования в управлении местным развитием, необходимость самостоятельного определения стратегий территориального развития в меняющейся конкурентной среде, а, следовательно, необходимость применения маркетингового инструментария исследования рыночной среды. При этом нам представляется важным использование маркетинга не столько как самостоятельного вида деятельности, направленного на изучение рынка, а деятельности, встроеной в процесс стратегического планирования.

В России уже есть отдельно взятые примеры и стратегических планов, и удачного продвижения территорий, но это скорее исключение из правил. К сожалению, в основном, тот опыт, который уже существует, носит провальный характер и не приводит к серьезным улучшениям в жизни местного сообщества. Ярким примером является эксперимент, проводимый в Краснодарском крае.

В соответствии с распоряжением главы администрации Краснодарского края от 14.06. 2007г. под №505-Р, каждое муниципальное образование края разработало стратегию социально-экономического развития территории до 2020 года.

Экспертиза стратегий развития муниципальных образований Краснодарского края показала, что на данный момент у муниципальных служащих низкий уровень знаний и навыков технологий

стратегического планирования на муниципальном уровне. Для осуществления такой особой работы как стратегическое планирование требуются настоящие профессионалы по развитию местных сообществ. К сожалению, таких специалистов в России пока очень мало.

На основании экспертизы можно выделить типичные ошибки стратегического планирования на муниципальном уровне.

Во-первых, существующие стратегические планы развития муниципальных образований слабо учитывают специфику развития конкретных территорий, поскольку не обеспечено изучение потребностей местных групп интересов. На данный момент для местной власти приоритетными являются интересы инвесторов, и чаще всего внешних. В погоне за новыми финансовыми вливаниями местные власти забывают об интересах местных жителей, и многие инвестиционные проекты не рассматриваются с точки зрения их влияния на развитие местного сообщества.

Во-вторых, из обширного набора инструментов маркетинга в российских муниципальных образованиях используется в основном только продвижение. Территориальное управление строится по принципу «продать то, что уже есть». При оценке конкурентоспособности территорий рассматриваются только показатели достигнутого уровня социально-экономического развития. Возможности развития территории с учетом мировых и российских тенденций остаются за рамками исследования.

В-третьих, не выделяются четкие сегменты потребителей территориального продукта. Редкие случаи сегментирования не основываются на соответствующих маркетинговых исследованиях.

Чтобы избежать таких ошибок стратегическое планирование должно осуществляться с применением маркетинговых инструментов. Это обеспечивает адаптацию стратегий к изменениям в рыночной среде. При этом, не стоит забывать, что механический перенос инструментов маркетинга на территориальное управления не может принести положительных результатов. Необходимо учитывать, что территориальный маркетинг является самостоятельным видом маркетинга и обладает своими особенностями.

Территориальный маркетинг является некоммерческим видом маркетинга, который направлен не на получение коммерческой

выгоды, а на социальный эффект, на обеспечение удовлетворения потребностей, нужд и желаний основных целевых групп клиентов территории (население, бизнес, туристы и НКО). Следовательно, территориальный маркетинг характеризуется специфическими целями, субъектами управления, сложностью переноса маркетингового опыта в силу особенностей каждого местного сообщества.

С нашей точки зрения, для уточнения сущности маркетинга в территориальном развитии, следует ввести новое понятие «маркетинг местного сообщества», под которым понимается деятельность местного сообщества, предпринимаемая для обеспечения стратегической конкурентоспособности территории и создаваемого территориального продукта с целью повышения качества жизни местного населения, которое будет выражаться в росте благосостояния жителей, численности населения, социальных расходов на поддержку отдельных граждан и решение социальных задач общего характера, в росте количества и увеличения объемов производства коммерческих организаций на территории местного сообщества.

Следовательно, для применения идей маркетинга в стратегическом планировании нами была сформулирована концепция маркетингового обеспечения стратегического планирования местного развития, которая заключается в том, что современное управление развитием местного сообщества ориентировано на удовлетворение потребностей основных целевых групп (населения, бизнеса, туристов), изменяющихся под воздействием сдвигов в структуре экономики, в использовании имеющихся ресурсов, в ценностных ориентациях, что предопределяет выбор стратегических целей развития. При этом применение маркетингового инструментария в стратегическом планировании позволяет создать гибкие механизмы адаптации разрабатываемых планов к меняющимся внутренним и внешним по отношению к местным сообществам ситуационным факторам.

На основании данной концепции нами была предложена технология поэтапного маркетингового обеспечения процесса стратегического планирования (рис. 1). Каждому этапу стратегического планирования соответствует необходимый набор инструментов территориального маркетинга.

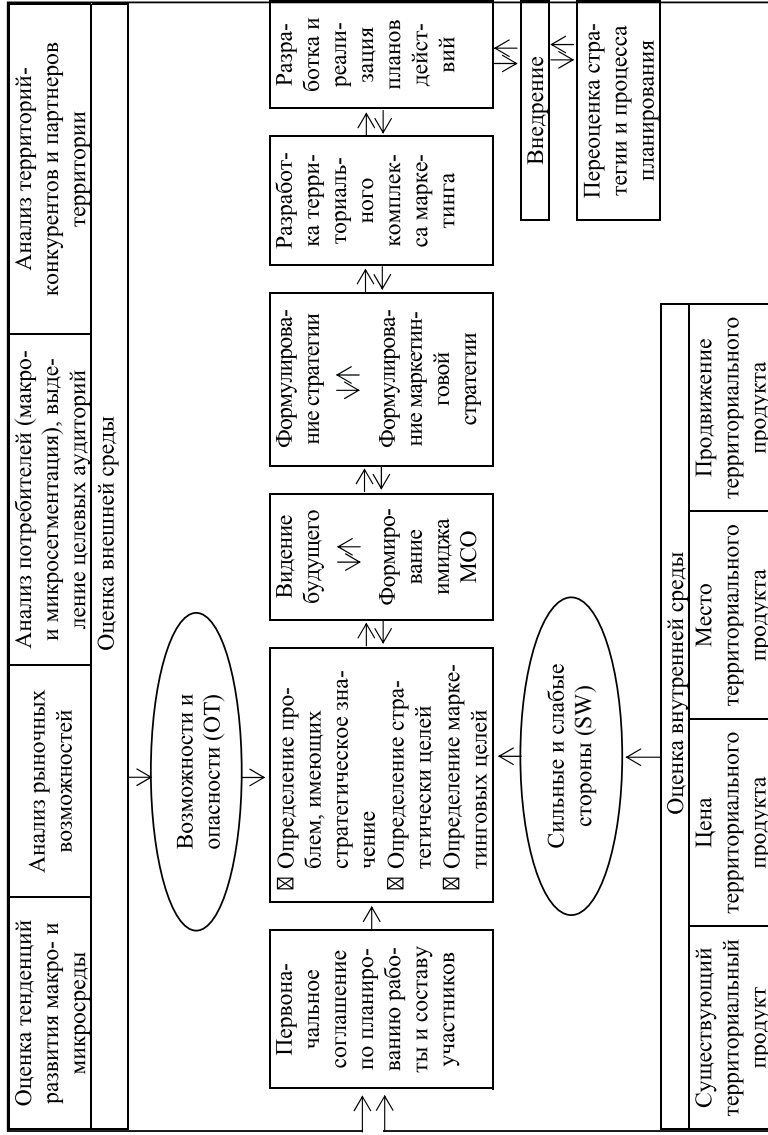


Рис. 1. Содержание и процесс стратегического планирования с применением инструментов маркетинга (составлено автором на основе «Содержание и процесс стратегических изменений» Д.Брайсон [3])

На наш взгляд, одним из основных условий применения технологии маркетингового обеспечения стратегического планирования является использование территориального комплекса маркетинга, который состоит из пяти элементов: территориальный продукт; цена территориального продукта; локализация или место территориального продукта; продвижение территориального продукта; клиенты территории.

Под территориальным продуктом следует понимать не просто товары и услуги, производимые на территории, а достаточно специфический продукт (набор полезностей), создаваемый в результате хозяйственной деятельности местного сообщества, который направлен на удовлетворение потребностей, ожиданий и интересов клиентов территории. Территориальный продукт оценивается с точки зрения тех полезностей, которые человек может получить, проживая или/и осуществляя деятельность на данной территории. Под ценой территориального продукта понимается совокупность затрат потребителей территориального продукта в момент приобретения, при использовании и при выбытии (прекращения использования). Оценка важна не только прямых, но и косвенных затрат. Место (локализация) территориального продукта можно рассматривать с разных сторон. Во-первых, как точку на карте не подлежащую изменению, а во-вторых, территория как элемент системы движения сырьевых, человеческих, материальных, финансовых ресурсов. Продвижение территории заключается в информированности о территории целевых групп потребителей. [3] Данный элемент является наиболее распространенным в существующей практике территориального управления. Например, выбор Сочи местом проведения олимпийских игр 2014 года является ярким примером удачного продвижения, когда профессионально были показаны достоинства и скрыты недостатки территории. Недостатком такой маркетинговой политики является ориентация в большей степени на инвесторов, а интересы местного населения отходят на второй план.

В российской практике территориальный комплекс маркетинга используется пока только фрагментарно, ограничиваясь продвижением. Это приводит к нарастанию неудовлетворенности местного населения, росту социальных проблем даже при высоких доходах

местного бюджета. С целью ориентации всего территориального управления в первую очередь на интересы местного населения, мы предлагаем добавление к традиционному набору комплекса маркетинга пятого элемента – клиенты территориального продукта. С нашей точки зрения, данный элемент является наиболее важным в территориальном комплексе маркетинга. В основе оценки данного элемента лежит сегментация потребителей, которая направлена на выделение групп клиентов со схожими потребностями, интересами и ожиданиями. Сегментацию потребителей территории целесообразно проводить по следующим признакам: макросегментация – какая потребность удовлетворяется, кто имеет потребность, как удовлетворяется потребность; микросегментация – индивидуальные различия, жизненный цикл семьи, выгоды и т.д. [1].

Литература

Сачук Т.В. Основы территориального маркетинга – Петрозаводск: изд. Карельского Научного центра РАН, 2004

Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.

Bryson J.M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations. Ed. By Jossey Bass, 1995.

Ишутина Елена Владимировна

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Процесс внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов в Российской Федерации получил новый импульс с принятием Постановления Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Таким образом, благодаря виртуальному пространству, появилась дополнительная возможность реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, производство и распространение информации. Такое право является одним из важнейших условий существования и нормального функционирования правового государства.

Важную роль в обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления играет федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 года № 65 (далее – ФЦП «Электронная Россия»). Изменения в программу вносились Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 1355-р, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2004 года № 380 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 года № 502. В числе приоритетов программы – доступность гражданам информации о деятельности государственных органов. Основной ФЦП «Электронная Россия» является создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей.

Одна из задач, поставленная перед ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» – обеспечение открытости в деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия между органами государственной власти и гражданами на основе использования информационных и коммуникационных технологий. В рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» была сформулирована концепция «Электронного государства», предполагающая кардинальное изменение принципа взаимоотношений государства с населением для обеспечения более эффективного взаимодействия. Это взаимодействие, прежде всего, основано на повышении открытости государственных информационных ресурсов, расширении объема информации, которую государственные органы обязаны размещать в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе и, прежде всего – в сети Интернет.

Реализация концепции «Электронного государства» должна обеспечить гражданам качественно новый уровень взаимодействия с органами власти, когда информация о деятельности государства и набор определенных государственных функций станут доступны каждому в любое время и в любом месте, где есть выход в Интернет. Растущие технические возможности сети Интернет могут сделать официальные сайты самым эффективным средством для реализации взаимодействия государственных органов с населением, наиболее оптимальным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности чиновников и доведения официальной точки зрения государства по социально значимым вопросам до сведения общественности. Создание единого информационного пространства в ходе реализации ФЦП «Электронная Россия» призвано обеспечить гражданам и организациям – независимо от мест проживания и расположения – равные права на доступ к государственным информационным ресурсам.

Сегодня информирование населения о деятельности органов государственной власти по-прежнему носит ограниченный и нерегулярный характер. Основным источником информации для подавляющего большинства граждан являются средства массовой информации. Возможность получить информацию из первоисточника для многих категорий граждан практически отсутствует. Но ситуация меняется. Проникновение информационных технологий в повседневную жизнь людей открывает новые источники получения информации и дополнительные (ранее недоступные) возможности взаимодействия с властью. Интернет сегодня доступен не только со стационарных ПК, но и с огромного количества мобильных устройств, которые в значительной степени увеличили интернет аудиторию за последние годы. Роль интернет сообщества в формировании общественного мнения стремительно растет. На фоне роста интереса граждан к интернет источникам информации, наличие у органов власти полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Зная официальную точку зрения государства, ее можно анализировать, сравнивать со сведениями, полученными из альтернативных источников информации, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей

деятельности в режиме он-лайн, вынуждены относиться более ответственно к исполнению возложенных на них обязанностей. Обеспечение доступа к государственным информационным ресурсам посредством сети Интернет позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, а также придать бизнесу большую степень стабильности и эффективности и снизить уровень коррупции во властных структурах.

1 января 2010 года вступил в силу Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – «8-ФЗ»). Как следует из названия закона, он регулирует порядок обеспечения доступа граждан – как в качестве частных лиц, так и представителей общественных объединений и организаций – к информации, созданной государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными им организациями, а также находящейся в распоряжении указанных органов власти и подведомственных им организаций.

Вкратце, суть закона можно сформулировать следующим образом: вся вышеперечисленная информация должна быть доступна гражданам, если только она не содержит сведений, составляющих государственную или служебную тайну. Одним из способов обеспечения доступа граждан к этой информации закон называет ее размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а основным средством публикации информации в ней – официальные сайты государственных органов и органов местного самоуправления.

Официальный сайт государственного органа перестает быть просто атрибутом современной политики. Сегодня это самое эффективное средство распространения официальной информации о деятельности государства среди неограниченного круга лиц. Специфика этой категории информации заключается в том, что, органы власти являются владельцем самого большого объема социально значимой информации, которая зачастую включает в себя все другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес (правовая, экологическая, информация о чрезвычайных ситуациях и т.п.) Иные средства распространения информации (в первую очередь СМИ), являются независимыми от орга-

нов государственной власти и часто представляют собственную интерпретацию официальной государственной точки зрения, не всегда совпадающую с первоисточником. В огромном потоке информации обычному гражданину крайне сложно вычленить фактическую составляющую, разделить официальную точку зрения органов власти по поводу того или иного конкретного события, волнующего общественность, и журналистскую интерпретацию этой официальной точки зрения. Развитие официальных государственных информационных ресурсов позволит решить эту проблему.

В настоящее время в Республике Карелия набирает темпы работа по информатизации органов власти и, в частности, по проектированию и разработке такого проекта, как «Электронное Правительство». Одним из неотъемлемых слагаемых концепции данного проекта является информатизация деятельности местных властей и в том числе городских округов и муниципальных районов. Таким образом, разработка официальных сайтов городских администраций РК должна идти в рамках данного проекта.

Другой ориентир развития официальных городских сайтов РК связан с реформой местного самоуправления (МСУ), которая усиливает роль местных институтов самоуправления в оказании самых важных и ежедневно необходимых услуг населению. Очевидно, что и население и новые управленцы в ходе практического взаимодействия будут сталкиваться с многочисленными проблемами, что делает актуальными вопросы совершенствования механизмов управления на местах.

Основная проблема в данном контексте, состоит в том, что официальный сайт муниципальных образований в условиях реформы МСУ и информатизации государственной власти понимается и используется неадекватно. Его функции часто ограничены «информированием». Притом, что трудовые и финансовые ресурсы на поддержку официальных сайтов, так или иначе, расходуются, в некоторых случаях сайты остаются не инструментом развития муниципальных образований, а некоторой опцией-символом стремления к современности.

Официальные сайты администраций муниципальных образований являются своеобразными представительствами органов МСУ в сети Интернет, поэтому целесообразно выделить критерии для

исследования данных ресурсов. Критерии, по которым оценивались web-сайты, можно организовать в ряд групп:

- Содержание сайта, полнота информации по структуре органов власти, по полномочиям лиц, представляющих городские власти. Под полнотой информации понимается, прежде всего, достаточность размещенных сведений для формирования целостного представления по тому или иному параметру.

- Корректность ссылок и правильность их работы.

- Актуальность информации, размещенной на сайте. Под актуальностью информации понимается степень сохранения ценности данной информации в момент ее получения и зависит от динамики изменения ее характеристик, а также от интервала времени, прошедшего с момента возникновения события.

- Наличие информации по экономическим показателям развития муниципальных образований и статистической информации.

- Простота доступа пользователя к интересующей его информации на главной странице (наличие полноценной контактной информации; наличие возможности обратной связи с органами власти; оформление сайта: наличие символики, выверенного корпоративного стиля; наличие простого и удобного интерфейса – поиск по сайту, помощь, часто задаваемые вопросы). Простое и логичное построение контента подразумевает простоту и наличие единого стиля текста, отсутствие большого количества пунктуации, придаточных предложений, усложняющих фразы.

В Республике Карелия свои представительства в сети Интернет имеют все городские округа и муниципальные районы:

Городские округа

г. Петрозаводск <http://www.petrozavodsk-mo.ru/>

г. Костомукша <http://www.kostomuksha-city.ru/>

Муниципальные районы

Беломорский район <http://belomorsk.karelia.info/>

Калевальский район <http://www.visitkalevala.ru/>

Кемский район <http://kemrk.ru/>

Кондопожский район <http://amsu.kondopoga.ru/>

Лахденпохский район <http://www.lahden-mr.ru/>

Лоухский район <http://louhi-adm.onego.ru/>

Медвежьегорский район <http://amsu.medgora-rayon.ru/>

Муезерский район <http://www.muezersky.ru/>

Олонецкий район <http://olon-rayon.ru/>

Питкярантский район <http://admin.pit.su/>

Прионежский район <http://prionega.karelia.ru/>

Пряжинский район <http://pryazha.karelia.info/>

Пудожский район <http://www.pudogadm.ru/>

Сегежский район <http://home.onego.ru/~segadmin/>

Сортавальский район <http://sortavala-mr.telesort.ru/>

Суоярвский район <http://suojarvi.ru/>

Согласно пункту 5 статьи 1 8-ФЗ, «официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления (далее – официальный сайт) – сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет), содержащий информацию о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления».

Не смотря на это, в отношении выбора и администрирования доменных имен официальных сайтов муниципальных районов и городских округов РК нет единого подхода. Больше половины сайтов не имеют собственного доменного имени первого уровня и арендуют доменное имя второго уровня у провайдеров связи. Кроме того, некоторые администрации муниципальных районов не являются администраторами своего доменного имени. Вследствие нарушения требований пункта 5 статьи 1 8-ФЗ такие сайты не являются официальными, несмотря на то, что называют себя таковыми. Кроме того, некоторые сайты не позиционируют себя как официальные. Так сайт Калевальского района, несмотря на то, что является источником информации администрации района в сети Интернет, в названии не имеет слова «официальный» и по вступительному слову на главной странице оставляет впечатление сайта туристической фирмы.

В том, что касается дизайна сайтов, тут чувствуется общий подход и стремление к соответствию общему стилю оформления. Все сайты на главной странице имеют название и герб муниципального образования, изображение природных достопримечательностей района. Все сайты имеют общую структура размещения материа-

лов в три колонки, похожий подход к навигации по сайту. Такой подход позволяет пользователю, посетив один сайт, так же легко сориентироваться на всех остальных сайтах, что, безусловно, облегчает поиск необходимой информации, а значит, делает эту информацию более доступной. При этом поиск по сайту доступен не на всех ресурсах.

Однако следует обратить внимание на то, что часто на главной странице сайтов встречаются не нужные гаджеты – время, календарь, курсы валют или погода. Эти «украшения» совершенно излишни и лишь захламляют главную страницу, отвлекают внимание пользователя. Понятен мотив веб администраторов сгладить впечатление от «пустоты» главной страницы из-за слабой информативной насыщенности, однако, хотелось бы порекомендовать им направить свои силы на подготовку полезного контента. Еще более неуместными на официальном сайте выглядят баннеры с коммерческой рекламой.

С точки зрения простоты восприятия текста пользователем, текст должен состоять из коротких фраз, параграфы должны начинаться с предложения, излагающего главную идею с пояснением в последующих предложениях. Кроме того, в случае, если сайт содержит большие по объему документы, необходимо включение резюме по каждому документу, что облегчает работу пользователя. Все официальные сайты в целом отличает выверенный стиль подачи информации.

Корректность ссылок на сайте, наличие ясной информации о том, куда они ведут, является условием простой и эффективной работы сайта и взаимодействия его с пользователем. По данным критериям официальные республиканские сайты в целом демонстрируют вполне удовлетворительные показатели.

Наличие эффективно работающего web-ресурса муниципального образования подразумевает своевременность и динамичность обновления информации на сайте и ее актуальность. Своевременность обновления информации обуславливается самой структурой контента. Если сайт понимается только как витрина муниципального образования и администрации в Интернете, то говорить об эффективно работающем сайте трудно. Поэтому сайт должен являться площадкой, на которой постоянно публикуются текущая

информация по социально-экономическим показателям развития муниципального образования, новые нормативно-правовые акты, распоряжения и постановления городских властей. По данному критерию можно, прежде всего, выделить сайты Петрозаводского и Костомукшского городских округов, Прионежского, Беломорского, Питкярантского, Пряжинского, Сегежского муниципальных районов. Важным требованием к сайту администрации муниципального образования является и возможность доступа пользователя к законодательным актам, на основе которых действуют власти, а также к уставу муниципального образования. Большинство упомянутых сайтов РК содержат такие документы или ссылки на текст.

Недостатком, который присущ некоторым официальным сайтам муниципальных образований республики, является отсутствие рубрики, информирующей пользователей о последних обновлениях на ресурсе. Подобное положение затрудняет и усложняет алгоритм взаимодействия пользователя и ресурса и является свидетельством отсутствия продуманной логики работы пользователя с сайтом. Данный недостаток закладывается обычно на этапе проектирования программного обеспечения.

Высокой оценки заслуживает общее информационное наполнение сайтов администраций муниципальных районов. Сайты дают ясное представление пользователю сайта о структуре муниципальных органов власти с указанием имен, должностей чиновников, сферы их ответственности, а также контактной информации. Также присутствует информация о планах работы, официальные документы, информация о социальном и экономическом положении в районах, информация для бизнеса, информация об общественной жизни в районе и многое другое.

Сайт правительства Республики Карелия неоднократно признавался одним из наиболее информативных и открытых интернет ресурсов среди всех интернет представительств регионов РФ. Традиции главного официального портала Республики положительно влияют на развитие сайтов муниципальных районов РК.

Одной из идей, положенных в основу проектов «Электронного правительства», является идея создания «электронной приемной», где граждане могли бы задавать интересующие их вопросы город-

ским властям и службам, и оперативно получать на них ответ. Однако пока говорить о достаточной степени реализации подобной схемы в отношении сайтов муниципальных образований РК еще рано. Сайт «Электронная приемная» Администрации Петрозаводского городского округа является дополнительным средством для обеспечения возможности граждан обратиться к Главе Петрозаводского городского округа и в Администрацию Петрозаводского городского округа. Это еще один шаг к тому, чтобы сделать официальный сайт не просто визитной карточкой или информационным бюллетенем, а площадкой для реального взаимодействия с гражданами, для решения насущных проблем района.

Сайты администраций Костомукшского городского округа, Олонецкого, Беломорского муниципальных районов так же предусматривают возможность обращения в администрацию и получения официального ответа. На остальных сайтах есть стандартные формы «Обратная связь» либо ссылка на электронную почту главы района, что конечно нельзя назвать удовлетворительной реализацией идеи «электронной приемной».

В заключении следует отметить идею открытой публикации ответов на часто задаваемые вопросы граждан. Такие ответы опубликованы на сайтах Костомукшского городского округа и Кондопожского района. Однако в целом по прежнему официальные сайты муниципальных образований – не место для дискуссий и не предоставляют возможности пользователям публиковать свои комментарии, замечания и предложения в открытом доступе. Ни один сайт не оборудован форумом, гостевой книгой или иным средством, позволяющим гражданам участвовать в обсуждении насущных проблем, открыто выражать свое мнение по тем или иным проблемам жизни муниципального образования. Это может свидетельствовать о неуверенности властей в своих действиях и нежелании допускать граждан к непосредственному участию в выработке решений. Хотелось бы пожелать в этой связи администрациям муниципальных образований брать пример с официального сайта Президента России, на котором есть ссылка на дискуссионную площадку, на официальный видео канал и твиттер Президента.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)

Современные трансформационные преобразования национальной и, прежде всего региональной экономики, предполагают формирование нового вектора развития сложившейся производственной базы с учётом имеющихся у регионов условий и особенностей применения доступных ресурсов и технологий.

Когда идёт речь о развитии регионов, возникает вопрос о развитии экономики и сопутствующей инфраструктуры территорий, относящихся к разряду северных или приравненных к таковым. На сегодняшний день это является одной из наиболее острых проблем, на решение которой направлена федеральная региональная политика.

Особые условия существования, климатические характеристики, слабая доступность и низкий уровень развития современной инфраструктуры делают их одновременно средой консервации самобытного культурного развития и этнонациональных особенностей и обычаев. В северных территориях проживает свыше 11,7 млн. человек (8 процентов населения России), из которых более 200 тыс. человек являются представителями 30 коренных малочисленных народов Севера¹.

Республика Карелия относится к субъектам Российской Федерации, имеющим на своей площади северные и приравненные к ним территории. Так, географическое зональное деление определяет существование северной части Карелии, в которую входят: Лохский, Калевальский, Кемский и Беломорский районы, а также город Костомукша. Кроме того, выделяется зона, охватывающая среднюю и южную части республики.

К сожалению, развитие инфраструктуры северных территорий на сегодняшний день недостаточно способствует использованию

¹ О концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов севера. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. N 198 [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://www.innovbusiness.ru/pravo/>

всех возможностей Республики, и вызывает необходимость использования адаптивных моделей освоения территории.

Сегодня повсеместно говорить о возможном инновационном пути развития отдельных регионов. Отчасти такое утверждение оправдано. С точки зрения внедрения и развития инновационных технологий, как основы экономического роста, Северо-западный экономический район и, в частности, Республика Карелия имеет особое стратегическое значение. Использование Северо-запада в современной экономике в качестве сырьевой базы, заставляет по-новому взглянуть на имеющиеся ресурсы, ограниченность их запасов и применяемые технологии. Существующее экономическое положение ведёт к неминуемому пересмотру технологий и активному применению не только отечественных, но также и зарубежных инноваций.

Насколько же возможна реализация инновационной составляющей в современной экономической среде?

Основываясь на официальных статистических данных, можно увидеть, что зарубежные компании активно сотрудничают с карельскими предприятиями и организациями.

Анализируя количество организаций Северо-западного федерального округа с участием иностранного капитала (табл.1), можно отметить, что Карелия находится на третьем месте после Калининградской области (на первом месте) и Мурманской области (на втором)¹. Такое положение Республики позволяет говорить о высокой привлекательности региона с точки зрения зарубежных инвестиций и его достаточно высоком технологическом потенциале, способствующем такому содействию.

Действительно, территориальное размещение капитала или производственных мощностей на территории приближенной к используемым ресурсам и потребителям, в значительной мере сокращает издержки производителя, позволяя с максимальной эффективностью осуществлять деятельность.

¹ Несмотря на наличие в приводимых данных, г. Санкт – Петербурга и Ленинградской области они были исключены из анализа и ранжирования, по причине значительного регионального преимущества перед остальными исследуемыми субъектами.

Таблица 1
Число организаций с участием иностранного капитала отдельных стран (на конец 2008 года)¹

	Число организаций, всего	из них с участием иностранного капитала стран								Финляндия
		Беларусь	Германия	Казахстан	Кипр	Китай	Великобритания	США	Украина	
Российская Федерация	19880	1496	1505	386	3915	1352	908	969	1032	563
Северо-Западный федеральный округ	3742	191	347	20	491	102	166	184	130	366
Республика Карелия	151	4	5	–	15	–	3	4	6	71
Республика Коми	83	5	3	1	24	–	5	3	10	2
Архангельская область	82	6	6	–	13	–	4	3	1	1
Вологодская область	101	5	5	–	30	1	6	4	3	7
Калининградская область	686	47	102	5	35	5	31	7	17	–
Ленинградская область (включая г. Санкт-Петербург)	2219	90	197	14	347	95	105	146	74	267
Мурманская область	144	10	5	–	15	–	5	1	12	5
Новгородская область	117	5	19	–	11	1	7	9	4	10
Псковская область	159	19	5	–	1	–	–	7	3	3

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – С.424.

Постоянный прирост таких организаций в общей численности (до 11 процентов в год) непосредственно на территории Карелии позволяет выявить очевидный рост интереса большинства зарубежных партнёров к участию в экономике Карелии в роли соинвесторов различных государственных и частных проектов. Несомненно, международное сотрудничество положительно влияет на инвестиционный климат региона и инновационный потенциал, привлекая дополнительных инвесторов во всех сферах деятельности.

С точки зрения возможностей развития региональной экономики, положение Карелии благополучно для деятельности предприятий различной формы собственности.

Карелия, являясь приграничным регионом, имеющим выход на страны Евросоюза, развивает партнёрское сотрудничество и региональное взаимодействие. Вместе с тем, сопоставляя и оценивая экспорт, импорт и инвестиции, можно отметить сложившуюся преимущественно сырьевую структуру экспорта, недостаточное использование внутреннего рынка, растущую зависимость предприятий от внешних финансовых источников.

На сегодняшний день, основным каналом взаимодействия карельских и зарубежных партнёров остаётся среда малого бизнеса, в которой происходит наиболее динамичный обмен современными проектами. В действительности же, чистая доля экспортоориентированных малых предприятий, предлагающих на международном рынке конечную, технологичную и конкурентоспособную продукцию пока ещё достаточно низка.

Сегодня малый бизнес имеет очень высокую зависимость от внутреннего спроса. Он ориентирован в основном на удовлетворение потребностей населения и отечественных предприятий. Снижение внутреннего платежеспособного спроса на товары и услуги малых предприятий ведёт к сокращению объема выпуска продукции, рабочих мест, приостановке проектов собственного развития и расширения деятельности¹.

¹ Пути спасения малого бизнеса от кризиса глазами экспертов [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://b2blogger.com/pressroom/release/19813.html>

Одной из возможностей использования и раскрытия потенциала северных территорий Карелии является развитие предпринимательской активности населения, проживающего в их пределах. Аналогичная модель наблюдается в районах северной Финляндии, где на сегодняшний день наиболее востребованными направлениями с точки зрения проживающего в северных и малодоступных территориях населения признаются развитие ремесленничества, сельского туризма, фермерских хозяйств, малоэтажного деревянного строительства, транспортных перевозок, снабжения и многие другие.

Очевидно, что малый бизнес, обладая значительной гибкостью и восприимчивостью к нововведениям, низкой ресурсоёмкостью имеет наибольшие перспективы в таком процессе, способствующем региональному развитию.

На сегодняшний день, основным моментом преобразования инфраструктуры и территориальной адаптации региона является развитие и оптимизация его транспортной сети. В результате сокращения основного пассажирооборота (см. Рис. 1) происходит торможение развития не только социальной, но также и производственной инфраструктуры. Страдает медицинское и продовольственное обеспечение населения. Сокращается занятость населения, особенно остро эта проблема проявляется в Калевальском районе и Кеми, где по данным Службы занятости наиболее высоки показатели уровня безработицы – 7,7 и 6 процентов соответственно.

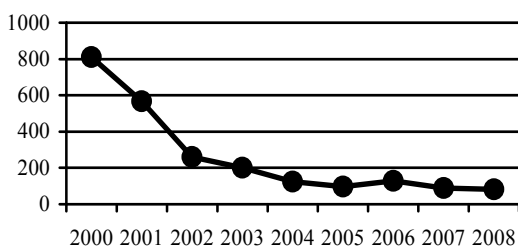


Рис. 1. Объём пассажирооборота автобусов общего пользования в Республике Карелия (миллионов пассажиро-километров)¹

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14p/IssWWW.exe/Stg/d2/18-06.htm

Последнее обстоятельство заставляет республиканские власти принимать адекватные меры по содействию населению в поиске возможных источников средств существования. Активизация самозанятости населения одна из таких возможностей, уже дающая положительные результаты. Население проходит переобучение и применяет на практике полученные знания. Реализуются бизнес – проекты (более ста проектов), сосредоточенные главным образом в сфере туризма и сельского хозяйства. Проекты предполагают строительство туристических комплексов, развитие фермерских хозяйств и создания системы транспортного сообщения с отдалёнными районами. В свою очередь государством обеспечивается льготное кредитование граждан и субсидирование покупки техники и дорогостоящего инвентаря, оказывается помощь в оптимизации налогообложения.

Одним из актуальных для Карелии направлений является развитие сельского хозяйства, в частности крестьянского и фермерского хозяйствования. Можно отметить, что в соответствии с концепцией развития городских и сельских территорий в Европе и сравнением степени урбанизованности территорий – до 54,8% совокупной территории Европейского Союза составляют преимущественно сельские¹ и только 8,6% преимущественно городские территории².

В Карелии также наблюдается перераспределение общего земельного фонда в пользу сельскохозяйственных угодий, которые могут быть задействованы даже, несмотря на рискованный и низкорентабельный характер северного земледелия.

Таким образом, можно отметить, что Карелия обладает высоким базовым ресурсным потенциалом, возможностями к инновационному развитию и перспективному международному сотрудничеству. И вместе с тем, трансформация экономической среды в современных условиях просто невозможна без учёта особенностей развития каж-

¹ Наиболее высока их доля в Швеции, Финляндии на Кипре в Литве и Люксембурге.

² Щербакова Е. Две концепции городских и сельских территорий в Европе [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0253/barom04.php>

дой конкретной территории и без формирования тех условий, которые способствуют скорейшему проникновению и обмену современными способами ведения хозяйственной деятельности.

Литература

О концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов севера. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. N 198 [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://www.innovbusiness.ru/pravo/>

Княгинин В. Н. Геоэкономический аспект развития северных территорий России [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://www.journal.60parallel.org/ru/journal/2004/11/38>

Парначев А.А. Особенности социально-экономического развития села северных территорий [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: http://www.loskutov.murmansk.ru/?stat%27i:mezhvuzovskaya_nauchnaya_konferenciya_%27%27XXI_vek_-_epoha_evolyucionnogo_razvitiya_socializma%27%27:parnachev_a.a._osobennosti_social%27no-ekonomicheskogo_razvitiya_sela_severnyh_territorii

Пути спасения малого бизнеса от кризиса глазами экспертов [Электронный ресурс] / Электрон. ст. – Режим доступа к ст.: <http://b2blogger.com/pressroom/release/19813.html>

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009.

Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_14p/IssWWW.exe/Stg/d2/18-06.htm

Курило Анна Евгеньевна

РОЛЬ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

В основе системного функционирования современной экономики лежит целостная система взаимодействующих хозяйствующих субъектов, неотъемлемой частью которых являются малые предприятия. Роль малого предпринимательства в экономике постоянно возрастает, не является исключением в этом процессе и Республика Карелия.

Малое предпринимательство на территории субъекта федерации сегодня является социальным, политическим и экономическим фактором, определяющим общее социально-экономическое развитие территории. Карелия является северной приграничной территорией с малой плотностью населения (3,9 чел/кв.км.), имеет точечное расселение и экономику с преобладанием ресурсодобывающих отраслей. Например, в Республике Карелия в 2009 году действовало более 5000 малых предприятий¹, это около 20% от всех учтенных в статрегистре Росстата предприятий и организаций республики. Чуть меньше половины малых предприятий, работающих в республике, сосредоточено в сфере оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования.

Республику Карелию можно отнести к региону со средним уровнем «плотности» малых предприятий на 100 тысяч человек. Более 95% торговых предприятий республики являются малыми, и население почти на 100% обеспечивается продовольственными и промышленными товарами за счет их деятельности, особенно в лесных поселках. Пассажирские и грузовые перевозки, бытовые, жилищно-коммунальные, фармацевтические услуги предоставляются только малыми предприятиями. На малых предприятиях Карелии трудится около 15% занятых в экономике республики. Около 10% местных бюджетов формируется за счет налоговых поступлений от предприятий и физических лиц, занятых в этой сфере.

Но малые предприятия по территории республики распределены не равномерно. Более 80% всех малых предприятий республики сосредоточены в её столице – городе Петрозаводске, на них трудится около 30% занятого населения города².

Диспропорции в развитии малого предпринимательства в разрезе административно-территориальных образований имеют под собой объективные причины: малое предпринимательство особен-

¹ Доклад Главы Республики Карелия «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2009 года)» – Петрозаводск: КРОО «Фонд творческой инициативы, 2010, стр.84.

² Портал для малого и среднего бизнеса Петрозаводска [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://g2b.ptz.ru/msb/4759/> – Данные на 01.11.2010.

но быстро формируется в регионах с высоким уровнем развития рыночных отношений, производственной, финансовой и информационной инфраструктуры, устойчивым ростом экономики.

В современных экономических условиях в процессе управления развитием территории всегда учитывается активность предпринимательских структур, а на локальном уровне муниципальных образований значимым аспектом становится активность субъектов малого предпринимательства. Вместе с тем малое предпринимательство как никто другой зависит от политики, конкретных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления. Поэтому его удельный вес в экономике той или иной территории в очень большой степени определяется тем, насколько активно и последовательно проводится на месте линия на поддержку этого сектора экономики.

Сектор малого предпринимательства в силу своей природы решает задачи локального масштаба: способствует занятости населения, насыщению местного рынка товарами и услугами и поддержанию конкурентной среды.

В 2005 году в России вступил в действие Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он должен коренным образом изменить всю структуру местной власти. Но реформа самоуправления, которой он положил начало, идет достаточно сложно. В ходе реформы самоуправления остро проявились две проблемы: недостаток источников формирования бюджетов поселений и нехватка квалифицированных муниципальных кадров, имеющих представление как должна развиваться экономика на их территории. И в таких условиях остро встает вопрос упорядочения отношений власти и предпринимателей на уровне всех органов муниципального самоуправления. Необходим системный подход к выстраиванию отношений «власть – бизнес». Но у большинства муниципальных образований отсутствуют крупные предприятия, а их создание с нуля невозможно из-за нехватки инвестиционных ресурсов. В таких условиях развитие сектора малого предпринимательства является одним из основных условий осуществления эффективной реформы местного самоуправления и достижения экономического роста в регионах. Поддерживая этот сектор экономики, местная администрация мо-

жет решать конкретные задачи развития экономики территории: улучшение качества жизни населения, совершенствование инфраструктуры коммунального хозяйства и т.д. Помогая развитию сектора малого предпринимательства, местные власти помогают развитию местной экономики.

Главное достоинство малого предпринимательства состоит в том, что оно является формой экономической активности населения, увеличивает занятость, поддерживает и укрепляет политическую и социальную стабильность в обществе. Это достигается посредством создания новых рабочих мест, а также расширения слоя собственников. Формирование благоприятного предпринимательского климата способствует ускорению экономического развития территорий.

Одним из проблемных муниципальных районов республики является Пудожский район, расположенный в ее юго-восточной части. Он граничит с Архангельской и Вологодской областями и омывается Онежским озером. Включает одно городское и семь сельских поселений, в районе 67 населенных пунктов. Общая площадь района 12,745 тыс. кв.км. Степень освоения территории района сравнительно низкая. Сообщение с «внешним» миром осуществляется по единственной автодороге, ведущей в район с севера, которая включена в состав международной автомобильной трассы «Голубая дорога» (Финляндия – Карелия – Архангельск). В период летней навигации работает теплоходная пассажирская линия «Петрозаводск-Пудож» (порт Шала), соединяющая район со столицей республики. Удаленность районного центра от г. Петрозаводска составляет 360 км. Ближайшая железнодорожная станция – Медвежья Гора, (г. Медвежьегорск, Октябрьской железной дороги) находится в 197 км. от г. Пудож. Население района составляет 25,9 тыс. чел, из которых 39% составляют городские жители и 61% – сельские. Территория района на 70% покрыта лесом, в котором спелые и перестойные леса составляют 30–50% и имеет значительный рекреационный потенциал. Промышленность района представлена, в основном, лесопромышленным и горнопромышленным комплексами, но есть потенциал для развития туристской деятельности.

Наиболее стабильную занятость в сельских поселениях района обеспечивают бюджетные (или получающие дотации из бюджета)

учреждения, принадлежащие к различным сферам: учреждения здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения, связи, лесхозы, ЖКХ, МЧС, МВД. В ряде поселений они обеспечивают свыше 30–40% занятости. Большое количество рабочих мест в каждом поселении создают школы. При этом на одного работника образования приходится по 2–4 ребенка, что обусловлено низкой рождаемостью в поселениях и общим старением населения. Ясно, что содержание школ, в которых на одного преподавателя приходится по два ученика, очень затратно. В то же время, концентрация образовательных учреждений за счет закрытия школ в малых поселениях создает огромные проблемы с доставкой детей к месту учебы, учитывая состояние дорог, особенно в зимнее время. Кроме этого, закрытие школ в деревнях приведет к росту социального напряжения в этих поселениях, увеличив и без того высокую безработицу. Еще одним источником рабочих мест, представленным во всех поселениях, является розничная торговля. Она создает занятость от 2 до 5% от трудоспособного населения района.

Согласно паспортам поселений, составленным по данным, предоставленным сельскими поселениями, доля официально занятого населения составляет от 25 до 45% трудоспособного населения территории¹. Расчет данного показателя велся в соответствии с данными официально зарегистрированных рабочих мест в каждом конкретном поселении. Одной из трудовых ниш, которую заполняют незанятые сельские жители Пудожского района, является «вахта». По экспертным оценкам (официальные данные отсутствуют), количество работающих вахтовым способом варьируется по поселениям от нескольких человек до нескольких десятков. Кроме этого, на статистику незанятых влияет доля жителей, мигрировавших с территории района, но сохранивших свою регистрацию и потому учитывающиеся как жители поселения. Таких мигрантов в каждом населенном пункте значится до двух-трех десятков. С учетом данных факторов уровень официальной

¹ Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений / Отчет о научно-исследовательской работе. – Петрозаводск, ИЭ КарНЦ РАН, 2008.

занятости в разрезе сельских поселений может находиться в интервале 40–60% трудоспособного населения района. Это информация крайне важна для формирования мероприятий по обеспечению занятости сельского населения.

В целом можно сказать, что сельские поселения Пудожского района имеют острейшую проблему занятости. Разрушение традиционной производственной структуры не сопровождалось созданием эффективных институциональных условий для появления новых рыночных форм хозяйствования, способных обеспечить спрос на имеющуюся рабочую силу. Особенно остро эти процессы затронули лесной сектор, много лет выполнявшего в районе основную функцию по обеспечению местного населения рабочими местами. Не развивается инфраструктура сопутствующих производств, которая бы могла заполнить пробелы, образовавшиеся в результате разрушения лесозаготовительной отрасли. Именно эти ниши мог бы занять сектор малого предпринимательства.

Но в процессе деятельности этот сектор экономики сталкивается с проблемами, сдерживающими его развитие. К ним относятся: недостаточный доступ малого предпринимательства к финансовым ресурсам, наличие административных барьеров, несовершенное налоговое законодательство, недостаток необходимых знаний по организации и управлению бизнесом и недостаточная государственная поддержка малого предпринимательства.¹ Устранение этих проблем способствует созданию благоприятного предпринимательского климата и ускорению экономического развития территорий. Некоторые из этих проблем решаются, но доля решенных проблем ещё не достигла критической точки, чтобы произошёл толчок развития этого сектора.

В рамках проекта «Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений» в Пудожском районе проводилось обследование населения с точки зрения выявления его экономической активности, в том числе опрашивались и предприниматели. И они все указывали на наличие этих

¹ Курило А.Е. Проблемы развития малого предпринимательства в Республике Карелия. / А.Е.Курило // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. Том 1. – 2008. № 3–1, стр.198–203.

проблем, а особенно на наличие административных барьеров и недоступность кредитных ресурсов.

Соответственно можно сформулировать следующие направления оживления деятельности в сфере малого предпринимательства:

- совершенствование системы налогообложения и финансового кредитной поддержки малых предприятий;
- создание системы кредитования и страхования, адекватной специфике малого бизнеса;
- облегчение малым предприятиям доступа к неиспользуемым основным фондам;
- введение льготных условий при продаже или аренде помещений под малые предприятия.
- внедрение типовых форм лизинга, развитие венчурного финансирования инновационных проектов с учетом возможностей и интересов малого предпринимательства;
- разработка системы кредитных историй (для облегчения получения кредитов);
- создание общественных структур и активизация существующих для лоббирования на местах интересов малого предпринимательства;
- формирование действенной инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства;
- организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров для малых предприятий.

Осуществление всех этих мер предполагает разработку региональных и муниципальных программ развития и поддержки малого предпринимательства, финансируемых за счет бюджета, а также средств из внебюджетных источников. Но адресность поддержки может увеличить эффективность реализации поддержки сектора малого предпринимательства в муниципальном районе.

В рамках проекта «Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений», проводимого в Пудожском муниципальном районе в 2008 году было опрошено 998 респондентов, проведены формализованные интервью с главами всех семи поселений и глубинные экспертные интервью с 38 предпринимателями. Для анализа предпринимательских прак-

тик было отобрано только 27, как наиболее полно отражающих исследуемую ситуацию.

Малое предпринимательство играет важную роль в социально-экономическом развитии Пудожского района. В настоящее время его доля в общей структуре экономики составляет 20%. Для развития сектора малого предпринимательства имеются сырьевые и трудовые ресурсы, историко-культурный потенциал и свободные рыночные ниши. В районе свою деятельность осуществляет около 70 малых предприятий. Из 363 зарегистрированных индивидуальных предпринимателей работает только половина.

Результаты исследования показали, что основные ниши, которые занимает малый бизнес, связаны с лесозаготовкой, деревообработкой, сельским хозяйством, строительством, гостевым туризмом, услугами транспорта. Эти сферы составляют следующие доли от общей структуры:

- лесозаготовки – 13%
- лесопиление – 20%
- сельское хозяйство – 20%
- туризм – 18%
- рыбная ловля – 13%
- строительные, ремонтные, печные работы – 11 %
- пассажирские перевозки – 5%
- декоративно-прикладная деятельность – 2%

Структура предпринимательской деятельности в целом повторяет общую структуру экономики района. Основное звено составляет лесной сектор, где сосредоточено 42% предпринимательской инициативы, из них 13% – на лесозаготовках, 20% – на лесопилении, 9% – на строительстве срубов и ремонте домов. К сожалению, в районе не сформированы эффективные институциональные условия для занятия освободившихся ниш и поэтому в данном сегменте высока доля неформального предпринимательства.

При этом лесозаготовки имеют официальный статус, а переработка и строительство на 60% сосредоточена в неформальном секторе. В основном предприниматели, работающие в лесном секторе, имеют высшее образование, это специалисты леспромхозов и лесозаводов. Некоторые из них получили негативный предпринимательский опыт, связанный с высокими рисками занятия бизне-

сом. Лесной сектор наиболее криминализован: в 90-е гг. прошлого века получили широкое распространение незаконные рубки. Кроме того, борьба за лесные ресурсы также сопровождалась высокими рисками потерять не только бизнес, но и все нажитое имущество. Многие грамотные предприниматели были вытеснены с рыночной арены. Еще одним препятствием заниматься предпринимательством официально, являются многочисленные административные барьеры. Так, кроме оформления своего бизнеса, лесники должны или купить лес на аукционе, или заключить договор подряда с арендатором. Первый путь не для всех доступен из-за высоких цен на лес – не все могут позволить себе участвовать в аукционах. Большинство идет по второму пути, но это зачастую сопровождается риском не получить договор с арендатором. Возможны также варианты субподряда.

Одним из перспективных направлений развития территории является туризм. Территория богата уникальными природными ландшафтами, что привлекает сюда туристов, готовых заниматься активным отдыхом – охотой, рыбалкой и желающих просто ознакомиться с природой и культурой Карелии. Но поскольку государственные проекты в этой сфере пока не реализуются, туризм в основном приобретает неформальный статус. В основном это гостевой туризм, который не требует больших финансовых вливаний. Гостевым туризмом занимается 18% опрошенных предпринимателей. Местные жители часто используют свои дома, не имеющие цивилизованных удобств. Хотя на фоне достаточно скромного «деревенского» предложения, встречаются образцы евроуровня, когда гостевые дома имеют все удобства для требовательного клиента. Среди сельских предпринимателей, которые были нашими респондентами, только один имеет официальный статус. Гостевой туризм не создает много рабочих мест – как правило, это семейный бизнес, имеющий локальный эффект. Хотя отмечается практика привлечения односельчан в процесс оказания услуг туристам по организации питания, охоты, рыбалки и просто колоритного «национального» сопровождения.

Следующим направлением, в котором достаточно активно проявил себя малый бизнес, является рыболовство (13%). Нужно сказать, что это традиционная сфера занятия населения Пудожского

района. Но именно эта сфера сегодня является одной из самых проблемных. Проблемы коренятся в противоречии между естественными правами местного населения и установленными государственными форматами осуществления рыбной ловли. Местное население исконно кормилось рыбой. Это вполне укладывается в концепцию устойчивого развития. Использование природных ресурсов не может быть направлено против интересов местных жителей. Они в первую очередь обладают приоритетом при получении прав пользования местными ресурсами. И поэтому напрашивается вывод о том, что запрет на вылов рыбы для местных жителей связан не с целью сбережения рыбных запасов, а с целью ущемления прав местных жителей. Это противоречие сформировалось еще в период существования административно-командной системы. Человеку, выросшему на водоеме, с младенчества прививаются правила культуры рыбной ловли. Деревенский человек никогда не возьмет больше, чем требуется для его семьи. Он понимает законы природы и никогда не принесет ей вреда. В советский период это противоречие не стояло так остро, так как у людей были работа и средства к существованию, а рыбная ловля приобретала статус увлечения и разнообразия пищевого рациона.

С началом рыночных реформ правила для местного населения ужесточились. Потеря средств к существованию (более 50% населения Пудожского района потеряло работу) вынуждает идти на браконьерство. Официальное разрешение иметь 2 сети на семью, безусловно, не позволяет решить материальные проблемы, когда нет никаких альтернативных источников доходов. И власть это понимает, но решений никаких не принимается. В то же время местным жителям приходится наблюдать никем не пресекаемые, и даже поощряемые примеры хищнического отношения к водоемам, браконьерство в промышленных масштабах. Все эти примеры связаны не с местными, а с приезжими людьми, которые покупают это право или за большие деньги, или за большую власть и используют рыбалку в виде развлечения. Сегодня акватория Онежского озера уже поделена на квадраты, и получившие лицензию на эти квадраты считают себя собственниками ресурсов. При этом среди таких собственников очень мало местного населения, но много деловых людей из Петрозаводска, Санкт-Пе-

тербурга и Москвы. Такая нелегитимная собственность создает социальный конфликт.

Местные предприниматели в своем большинстве не имеют приоритетных прав вылова рыбы. Помимо этого их деятельность связана с многочисленными административными барьерами. Квоты необходимо получать каждый год. Предприниматели готовят заявки к концу года и обосновывают возможный объем промысла. Получение квоты оттягивается до весны, а это значит, что ловом нельзя заниматься более 3-х месяцев. Парадокс состоит в том, что полученная квота позволяет заниматься ловом с самого начала года, но только задним числом. Но если предпринимателя «поймают» без квоты, ему грозят большие штрафные санкции. Потерять 3 зимних месяца – это, значит, сработать в убыток. И в это время наемные работники и сам предприниматель не имеют возможности получать доход. Предприниматель, занимающийся выловом рыбы, постоянно попадает в эти ножницы, никак не повышающие эффективность его работы. Наряду с этим встают проблемы отчетности перед налоговыми органами – постоянные смены форм, налоговые декларации, необходимость согласований документации, постоянные поездки в Петрозаводск и Пудож.

Вместе с тем рыба остается тем ресурсом, на котором активно работает сектор малого предпринимательства. Но в отличие от лесной сферы в рыбной ловле предприниматели в основном имеют среднетехническое образование. Их производственная база ограничена самым минимумом – это лодка, мотор и сети. Причем лодки, как правило, старые. Чаще здесь представлена неофициальная форма предпринимательства, что имеет свое объяснение. Как правило, предприниматели работают на потребности своей семьи. Некоторые из них «сколачивают» бригады из местных жителей, что позволяет решать вопросы сезонной занятости, но она также имеет неформальный характер. Доход от продажи улова идет на пополнение семейного бюджета, а не на увеличение оборотов.

В виду ликвидации на территории Пудожского района крупных коллективных хозяйств сельское хозяйство полностью ушло в сферу малого предпринимательства. Это направление можно разделить на две составляющих. Первая – представлена официальными малыми предприятиями, которые образовались на базе развалив-

шихся совхозов. При этом, предприниматели, которые реализовывают себя в этой сфере, как правило, бывшие специалисты совхозов с высшим образованием. Производственная база была выкуплена ими при ликвидации коллективных предприятий. К настоящему времени она обновляется, покупается новая техника, но все это происходит чрезвычайно медленно. Земля, используемая в производстве, находится в аренде, или является паевой. Основные направления деятельности – растениеводство (картофель, сено), животноводство (крупный рогатый скот и свиноводство). Также получило развитие пчеловодство. Важным является то, что два малых предприятия имеют форму кооперативов – один из них производственный, другой – кредитный. Поэтому их социальная значимость для поселений достаточно высока. Это та форма хозяйствования, которая при государственной поддержке может решить не только проблему снабжения и сбыта сельхозпродукции для местного населения, но и их кредитования. В настоящее время действующий кредитный кооператив выдает только потребительские кредиты, решает, как говорит его директор, проблему выживания. В рамках Национального проекта развития АПК через кооперативы возможно привлечение государственных средств на поддержку и субъектов малого предпринимательства, и крестьянских хозяйств, чего сегодня в Пудожском районе практически не происходит.

Крестьянские хозяйства представляют еще одну предпринимательскую составляющую. Здесь в свою очередь можно выделить официально зарегистрированные крестьянские (фермерские) хозяйства, официально зарегистрированные частные предприниматели, личные подсобные хозяйства, выходящие на товарный уровень, но не имеющие официальной регистрации и личные подсобные хозяйства, работающие непосредственно на собственное потребление. Самую высокую долю составляют личные подсобные хозяйства (ЛПХ) (потребительские) – около 90%. Остальные 10% делятся между фермерами, индивидуальными предпринимателями и ЛПХ (товарными). Характерной чертой всех этих видов хозяйств является низкий товарный уровень производимой продукции. Даже официальные фермерские хозяйства имеют не больше 5 единиц крупного рогатого скота и в основном работают на самообеспечение. Личные же подсобные хозяйства работают практически на

выживание. Следует отметить, что фермеры чаще имеют среднетехническое образование, а хозяева личных подсобных хозяйств – среднетехническое или среднее. Говоря о значимости данного вида деятельности для поселения, нужно вспомнить о том, что крестьянское хозяйство исторически являлось ядром сельской жизни. Те трансформации, которые произошли в последнее столетие, размыли социальную структуру села. Вместе с тем работа на земле в условиях снижения роли государства в местных сообществах дает сегодня возможность жить большинству сельского населения. При слабости рынка в аграрной сфере устанавливаются отношения реципрокности, то есть отношения неформальных взаимовыгодных обменов. Это тот социальный механизм, который свидетельствует о наличии предпосылок для формирования более устойчивых экономических связей, позволяющих строить систему кооперации.

В условиях отсутствия нормального транспортного сообщения предприниматели района освоили нишу транспортных услуг. В каждом поселении есть хотя бы один предприниматель, который занимается пассажирскими перевозками. Такие поселки, как Тамбичозеро, Тамбицы, Куганаволок, практически отрезаны от «мира» из-за отсутствия нормальных дорог. Например, расстояние от Куганаволока (население 450 чел.) до автомобильной трассы составляет порядка 50 км, но преодолевать это расстояние приходится около 3 часов. Муниципальный транспорт часто подводит – поломки и отсутствие бензина. «Частники» из местных берут на себя эти функции, но оплата проезда при этом повышается в 2–3 раза. Транспортные услуги остро востребованы со стороны местного населения, поэтому занимающиеся частным извозом, получают неплохие доходы. Вместе с тем эта сфера услуг имеет в основном неформальный характер, что снижает её экономическую ценность, хотя социальная роль при этом остается высокой.

Несмотря на широкий спектр экономических направлений, который охватывает малый бизнес, приходится констатировать, что в районе отсутствует инфраструктура его поддержки – нет информационно-консалтинговых служб, центра поддержки бизнеса. Практически не работают институты кредитования малого бизнеса. Слабо используются существующие республиканские программы.

С точки зрения самого сектора малого предпринимательства, носящего локальный характер, можно выделить следующие приоритетные направления его развития в районе:

- производство товаров народного потребления,
- лесопереработка и переработка сельскохозяйственной продукции, рыбы, дикоросов,
- развитие сферы услуг, в том числе в сфере гостинично-туристского бизнеса;
- строительство;
- сфера жилищно-коммунального хозяйства;
- развитие малых предприятий, появившихся в результате реорганизации крупных предприятий.

Но можно выделить ещё целый ряд направлений возможного развития малого, особенно, семейного бизнеса, доступного для сельской местности: пчеловодство, изготовление лодок, сбор лекарственных трав, мини-переработка молока и хлебопечение, сезонное выращивание скота, деревянное домостроение, рыболовство, сбор и переработка ягод, грибов, сельский фольклор, ткачество и вышивание, различные виды услуг (парикмахерские, доставка товара, ремонт техники и т. п.), кузнечное дело и т.д.

И у сельских предпринимателей есть бизнес-идеи для расширения и диверсификации бизнеса и при вовлечении их в программы поддержки можно получить эффект увеличения этого сектора экономики. Стимулирование развития сектора малого предпринимательства следует проводить по следующим направлениям:

Создание системы информационной, юридической, консалтинговой поддержки малого бизнеса. Необходимо создать инфраструктуру, включающую в себя центры по оказанию правовых и информационных услуг предпринимателям. При создании системы поддержки малого предпринимательства в первую очередь добиваться ее развития на муниципальном уровне, с тем, чтобы услуги были максимально приближена к малому бизнесу.

Микрофинансирование малых предприятий. Обеспечить развитие микрофинансовых институтов: кредитных кооперативов, обществ взаимного кредитования, других небанковских кредитных институтов, предоставляющих на возвратной основе средства для развития малых предприятий. Содействовать созданию

кредитных бюро, обеспечивающих ведение единой базы кредитных историй субъектов малого предпринимательства, и обеспечить возможность ее свободного использования банками и в особенности кредитными кооперативами, другими небанковскими кредитными институтами. Это важно, прежде всего, на местном уровне, учитывая локальный и региональный характер бизнеса малых предприятий.

Образовательная поддержка малого бизнеса. Образование и повышение квалификации руководителей и специалистов малого бизнеса на основе специальных программ бизнес-образования, созданных с учетом специфики малого бизнеса. Результатом этих образовательных программ должна быть подготовка универсальных специалистов, обладающих необходимыми знаниями в области финансов, маркетинга, менеджмента, управления человеческими ресурсами.

Маркетинговая поддержка малого бизнеса. Власти района и республики должны оказывать содействие малым предприятиям в сфере выставочно-ярмарочной деятельности. Организация и проведение межрегиональных и региональных выставок и ярмарок. Содействие расширению экспорта малыми предприятиями, в том числе путем содействия их участию в международных выставках и ярмарках.

Поддержка уровня конкуренции. Малый бизнес уязвим для конкурентных действий крупных предприятий. В данной сфере необходимо ужесточить контроль за деятельностью локальных монополий.

Развитие кооперации. Развитие малого бизнеса на селе возможно через развитие различных форм кооперации – сбытовой, снабженческой, информационной, правовой, кредитной. Руководство района и поселений должно оказывать содействие различным формам кооперации.

Анализ состояния предпринимательства Пудожского района позволил выделить три типа предпринимательской активности, которые были зафиксированы в исследовании. Первый тип – имеет официальный статус, успешный, в основном с высшим образованием, имеет положительный опыт деятельности, достаточные производственные ресурсы и создает формальные рабочие места для

жителей поселения, включен в хозяйственные связи района и республики. Второй тип – иногда не имеет официального статуса, в основном со среднетехническим образованием, иногда с высшим, имеется необходимая производственная база, требующая обновления, создает неформальные рабочие места для жителей своего поселения. Третий тип – не имеет официального статуса, с высшим или среднетехническим образованием, не имеет достаточной производственной базы, негативный предпринимательский опыт, работает в основном на себя.

Таким образом, анализ предпринимательских практик позволил зафиксировать основные проблемы сектора малого предпринимательства, осуществляющего свою деятельность в сельских поселениях, а также институциональных условий, определяющих эту деятельность. Результаты исследования показали, что малый бизнес на 50% находится в неформальной сфере, что объясняется следующими причинами. Во-первых, высокие транзакционные издержки по исполнению формальных правил, т.е. наличие административных барьеров. Во-вторых, достаточно часто предприниматель не уверен в завтрашнем дне и строит свою деятельность, решая только тактические вопросы. Для сельских поселений неформальный статус малого предпринимательства имеет неоднозначные последствия. С одной стороны его не формальные отношения с местным населением упрощают и снижают транзакционные издержки для местного населения, которое имеет более широкие возможности «подработать». С другой – сельские поселения не получают стабильных рабочих мест, экономического эффекта в виде отчисляемых налогов, а также широкого привлечения предпринимателей к делам местного сообщества. В результате не формируется экономическая база местного сообщества, что влечет за собой долговременные негативные социальные эффекты по разрушению социальной среды.

Вместе с тем результаты исследования показали, что предприниматели участвуют в формировании социально-экономического каркаса поселений и населенных пунктов. Более половины из них хоть и неформально, но создают рабочие места для своих односельчан, остальные, кто в основном работает на себя, формирует базу для семейного бизнеса.

Говоря в целом о секторе малого предпринимательства сельских поселений Пудожского района, следует заострить внимание на нескольких важных аспектах. Во-первых, при имеющемся потенциале со стороны малого предпринимательства многие рыночные ниши не заняты из-за отсутствия адекватных институциональных условий. Во-вторых, занятые ниши используются неэффективно, о чем свидетельствует высокая степень неформальности малого предпринимательства. В-третьих, предпринимательская инициатива сталкивается с огромным количеством административных барьеров. В-четвертых, сектор малого предпринимательства органично вписался в социальную структуру сельских поселений, выполняя важную социальную функцию создания рабочих мест. В-пятых, низкая экономическая эффективность снижает социальную значимость малого предпринимательства, как для поселений, так и для района в целом. И, наконец, сектору малого предпринимательства необходимо оказывать государственную поддержку, так как развитие этого сектора экономики является практически единственной возможностью сохранить обширные сельские территории и не допустить активного оттока жителей из села.

Схема территориального развития республики, разработанная в Институте экономики КарНЦ РАН и принятая Правительством предусматривает развитие опорных территорий интенсивного экономического развития, т.е. должны быть созданы «полюса роста», которые будут представлять собой локальные территориальные образования, сосредотачивающие высший по международным стандартам уровень прикладных научных достижений, информационного обеспечения, сервиса. Такой способ решения задачи характерен для малонаселенного приграничного региона, каковым является наша республика. Остальную территорию республики должны «удерживать» малые предприятия. Их расширение по территории будет способствовать развитию опорных точек и их расширению и перекрытию между собой.

Литература

Доклад Главы Республики Карелия «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней поли-

тики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2009 года)» – Петрозаводск: КРОО «Фонд творческой инициативы, 2010. – 196с.

Исследование состояния трудовой занятости и определение перспектив развития сельских поселений / Отчет о научно-исследовательской работе.- Петрозаводск, ИЭ КарНЦ РАН, 2008.

Курило А.Е. Проблемы развития малого предпринимательства в Республике Карелия. / А.Е.Курило // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. Том 1. – 2008. № 3–1, стр.198–203.

Портал для малого и среднего бизнеса Петрозаводска [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://g2b.ptz.ru/msb/4759/>)

Лаврова Татьяна Георгиевна

РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА

Экономическое развитие местных сообществ зависит не только от степени развития конкретных факторов производства, но и от комплекса разнообразных условий и факторов (производственных, социальных, правовых, политических, психологических), или от наличия и развития соответствующих институтов. Под институтами понимаются нормы, социальные, политические, юридические и другие правила, которые регулируют использование ресурсов местного сообщества (производство), а также обмен и распределение доходов. Институты представляют собой рамки, в пределах которых люди взаимодействуют друг с другом. Большое воздействие оказывают и существующие в обществе традиции, обычаи, культура, формирующие ту среду, где бизнес и домашние хозяйства принимают решения.

Нормы, правила, обязанности представляют не меньший интерес и значимость, нежели факторы производства, конкуренция, цены. Так, в странах, где население законопослушно (своевременно и аккуратно выплачивает налоги, уважает и признает права собственности, санкционируемые обществом и законами государства, бережно относится к имуществу и т.п.), достигается высокий уровень экономического развития, и наоборот.

В последние годы институциональный подход получил широкое распространение в экономической науке. Это связано с тем,

что образуются разнообразные институты на федеральном, региональном и местном уровне, и они оказывают все большее влияние на экономическое развитие. Так, содержание программы содействия местному развитию изменяется в зависимости от того, существует ли соответствующая организация, и если существует, то, на каком уровне – региональном, города, района и т.п.

Изучение теоретических подходов основных представителей институционализма (Т. Веблен, У. Митчелл, Д. Гэлбрейт, М. Вебер, Д. Норт, Н.Д. Кондратьев и др.) позволяет сформулировать некоторые отличительные особенности этого направления. Во-первых, институционалисты широко трактуют сам предмет экономики, полагая, что экономическая наука не должна заниматься чисто экономическими отношениями. Необходимо учитывать комплекс условий и факторов, влияющих на хозяйственную жизнь. Во-вторых, необходимо изучать не столько функционирование, сколько развитие рыночной экономики, процессов, приводящих к ее трансформации. В частности, вопрос о социальных гарантиях может представлять больший интерес, нежели вопрос об уровне заработной платы. Безработица становится проблемой прежде всего структурной деформации, несбалансированности, поэтому здесь все более проявляется взаимосвязь экономики и политики. В-третьих, представляется целесообразным отказаться от анализа экономических отношений с позиций так называемого экономического человека: нужны не разрозненные действия отдельных членов общества, а их организация. При этом необходимы совместные, скоординированные действия государственных и местных органов, профсоюзов против диктата монополий, крупных корпораций.

Институты могут быть официальными и неофициальными. Так, налоги, собственность, реализуемая через права собственности, финансы, функционирующие и реализуемые через финансово-кредитные институты, – это официальные институциональные факторы. В то же время правило слыть неприличным, если демонстрировать свое богатство (в Скандинавских странах), правило не посягать на чужое имущество (владелец автомобиля в Швейцарии может не беспокоиться, что его машину угонят, если он оставил в ней ключи зажигания) – это неофициальный институт.

С точки зрения институционалистов, развитие экономики неразрывно связано с процессом построения институтов. При этом важнейшей институциональной составляющей развития местного сообщества является предпринимательство.

Институционалисты уделяли большое внимание анализу не только экономических процессов, но и экономических категорий. Существуют разнообразные научные подходы к понятию предпринимательства и предпринимательского поведения. Рассмотрим два подхода, наиболее распространенных и устойчивых в научных исследованиях, – экономический и социологический.

Экономисты традиционно рассматривают предпринимательство как основу получения предпринимательской прибыли (дохода). Предпринимательская прибыль является стимулом, ключевым условием действий предпринимателя. Чистой прибылью предпринимателя является разница между стоимостью продукта, полученного в результате применения инноваций, и стоимостью этого же продукта, полученного стандартным путем. Предпринимательская прибыль существует до тех пор, пока существует преимущество новатора перед конкурентами, поскольку инновации рано или поздно становятся всеобщим достоянием. Отсюда следует вывод, что предпринимателем нельзя оставаться долго, поэтому Й. Шумпетер называет предпринимателей «нереальным» классом людей.

Предпринимательская прибыль в некоторых случаях бывает так велика и настолько превышает обычный уровень, что это привлекает новые инвестиции. Огромные доходы, не соизмеримые с затратой сил, «завлекают капитал на неведомые дороги», при этом достаются незначительному меньшинству, что стимулирует активность многих бизнесменов. Они прилагают максимум усилий, так как большие доходы у них перед глазами, а свои возможности люди нередко переоценивают.

Возможность получения большего, чем заработная плата, дохода выступает в пользу предпринимательства, и наоборот, возрастание заработной платы вынуждает людей бросать предпринимательство в пользу статуса наемного работника.

При принятии решения о выборе предпринимательства как вида деятельности немаловажное значение имеет величина издер-

жек упущенных возможностей. Если эти издержки значительны, выбор может быть сделан в пользу не предпринимательства, а наемного труда. Особенно это касается высокообразованных и высококвалифицированных потенциальных предпринимателей: выбор в пользу статуса предпринимателя означает для них высокие издержки упущенных возможностей. Для современного рыночного хозяйства характерны тенденции, отражающие более высокие заработки работников, нежели отдельных категорий предпринимателей.

Как полагают некоторые исследователи, выбор между предпринимательством и работой по найму зависит также от половозрастных характеристик рабочей силы, ее этнической принадлежности. Так, дискриминация со стороны работодателей на рынке рабочей силы в отношении женщин или представителей национальных меньшинств будет способствовать увеличению их количества среди групп предпринимателей (нелегальная трудовая деятельность мигрантов – самостоятельная проблема исследования).

Предпринимательство с экономической точки зрения связано с необходимостью владения определенными финансовыми средствами. В современном рыночном хозяйстве ликвидность финансовых средств, прежде всего денежных, ограничивает тенденцию исключать тех участников рынка, которые не имеют в своем распоряжении достаточных средств. Финансово-кредитные институты способствуют формированию и развитию предпринимательства разных форм. Что касается малого бизнеса, то по сравнению со средними и крупными фирмами он не требует значительных капиталовложений, здесь ниже капиталовооруженность, поэтому малые формы бизнеса преобладают в сфере услуг, торговле, консалтинге и др. и не характерны для производств, где крупные финансовые капиталовложения являются предпосылкой образования бизнеса.

Таким образом, понятие предпринимательства в концепции экономистов связано с экономическими факторами, являющимися ключевыми в предпринимательстве, которые его стимулируют (сдерживают) и обеспечивают: предпринимательский доход (прибыль), издержки упущенных возможностей, финансовый капитал (средства), качество рабочей силы (ее характеристики).

Социологи определяют предпринимательство в широком смысле как инновационную форму социального поведения. Многие социологи объясняют предпринимательство, уделяя особое внимание не только экономическим факторам, сколько социальному окружению, а именно социальному капиталу.

Во второй половине XX в. ученые разработали теории предпринимательства, основанные на концепции социального капитала. Владение фирмой представляется как групповое явление, сильно зависимое от социальных ресурсов, получаемых от системы (сети) групповой поддержки. Предприниматель, в свою очередь, рассматривается как член родственных, равных групп в местном сообществе, которые оказывают поддержку в работе бизнеса. Эта поддержка заключается в предоставлении финансовых средств, обеспеченности гарантированными заказчиками, обеспечении рабочей силой и т.п.

Финансовая поддержка. В определенных социальных группах (например, в рамках этнических групп, а также эмигрантов – выходцев из одних и тех же мест проживания, религиозных общин) формируется кредитная ассоциация, средства которой аккумулируются за счет регулярных вкладов членов ассоциации. Из созданного фонда накопления могли брать займы финансовые средства члены ассоциации на такие цели, как создание бизнеса. Такая форма поддержки распространена в Европе, США, Канаде, Австралии и других странах. В России этот опыт пока не получил широкого распространения, за исключением мегаполисов Москвы и Санкт-Петербурга, и в основном в землячествах выходцев из Северного Кавказа и бывших республик СССР.

Защищенность рынков (обеспеченность покупателями). Второй основной источник социального капитала (после финансовых средств) связан с наличием «верных» заказчиков (покупателей), образующих захваченный или «защищенный» рынок для компаний, фирм, и основанный представителями социальных групп. Это могут быть группы национальных меньшинств, например в России – корейские рынки сельскохозяйственной продукции, рынки товаров широкого потребления вьетнамцев, китайцев. Этот вид социального капитала основывается на культуре, традициях, языке этнических меньшинств, которые могут обслуживаться этнически родственными фирмами. Особенно это характерно для начального

периода становления предпринимательства в таких группах, когда обосновавшиеся в определенном месте представители национальных меньшинств покровительствуют этнически родственным предприятиям. Такая модель покровительства типична для мигрантов, особенно в крупных городах.

Источники рабочей силы. Еще один вид социального капитала представлен рабочей силой, которая, с одной стороны, гарантирована для фирм – членов сообщества, а с другой – достаточно дешева. Набор рабочей силы по родственным этническим, дружеским и т.п. сетям способствует установлению отеческих отношений между владельцами и их работниками. Социальные связи способствуют притоку новых работников, которых привлекает возможность работать в знакомой дружеской обстановке. В рамках таких социальных сообществ формируются и реализуются общие правила, связные с рабочим местом. Авторитет может быть сохранен на основе личной приверженности и преданности, а не на суровой дисциплине.

Как полагают современные исследователи, значение и степень влияния вышеперечисленных видов социального капитала на предпринимательство противоречивы. Что касается финансовой поддержки, то хотя ассоциации, по-видимому, и существуют, но не являются основной силой в финансировании фирм, принадлежащих членам сообщества. Обычным источником финансирования являются кредиты, выдаваемые коммерческими банками, второе место занимают средства, накопленные в семье, третье – ссуды, предоставляемые друзьями, и только часть этого представляет вклад ассоциаций, обеспечивающих кругооборот капитала.

Противоречивым является мнение о защищенности рынков путем обеспеченности их гарантированными покупателями. Эмпирические исследования позволяют предположить, что обслуживание постоянных социально связанных покупателей имеет слабые причинные связи с успехом или неудачей фирм, находящихся во владении членов сообщества. Бизнес, ограниченный определенным рынком, сокращает свой потенциал роста.

Положение о социальных сообществах как гарантированных источниках рабочей силы также противоречиво. Многие фирмы предпочитают нанимать работников, не принадлежащих тем или

иным ассоциациям, не через социальные связи (такой подход не обеспечивает успех фирмы), а используя в качестве основного критерия профессионально-квалификационные характеристики рабочей силы, которые, в конечном счете, и способствуют развитию фирмы.

Можно более подробно рассмотреть процесс развития предпринимательства в институциональной концепции. Многие исследователи задают вопрос: почему в некоторых сообществах предпринимательство развито сильнее, чем в других? Ответом является следующий тезис: творчество как социальное явление первоначально появилось в регионах, которые характеризовались высоким уровнем знаний, академической и культурной деятельностью во многих областях, прекрасными возможностями для внутренних и внешних связей, широко разделяемым восприятием неудовлетворенных потребностей и синергией среди местных жителей¹. Исследователи полагают, что в таких сообществах более развиты институты образования, культуры, высокий уровень общественной политики и т.п.

В теориях предпринимательства, отражающий этот подход, развитие предпринимательства связано с темпами роста экономики, и в соответствии с цикличностью развития последней выделяется предпринимательская фаза, которой предшествует институциональная фаза. Иными словами, предпринимательство, степень и уровень его развития зависят от институциональной составляющей. В течение институциональной фазы местное сообщество развивает основные институциональные структуры, формирует услуги, связанные с их функционированием, развивает и поддерживает научную, инновационную деятельность и т.д. Затем во время предпринимательской фазы ученые, инженеры, менеджеры образуют новые фирмы, формируя предпринимательские структуры, расположенные в данном местном сообществе.

Политика, направленная на развитие предпринимательства, делает ставку на потенциальных новаторов путем предоставления им технической помощи, разнообразной поддержки, обуче-

¹ Андерсон Т. Статистический анализ временных рядов: пер. с англ. И. Г. Журбенко. М.: Мир, 1981. С. 20.

ния, предоставления необходимой финансовой помощи и пр. При этом возникает вопрос: имеется ли в данном местном сообществе достаточный фонд поддержки предпринимательства, могут ли местные социально-экономические и политические условия содействовать открытию новых фирм либо все эти условия надо создавать? Зачастую необходимо общественное вмешательство для преодоления неизбежных проблем, связанных с открытием новых предпринимательских структур, по крайней мере, на первоначальной стадии, во время которой можно формировать необходимую инфраструктуру.

С точки зрения развития местного сообщества, предпринимательство следует рассматривать как совокупность двух составляющих – общественной (общественный капитал, труд, технологии) и частной (частный капитал, труд, технологии). Общественная составляющая выражается в способности местных органов власти прогнозировать изменения и своевременно реагировать на них, разрабатывать программы, привлекать и использовать ресурсы, осуществлять текущую деятельность в направлении будущего развития. Частная составляющая представляет собой деятельность непосредственно предпринимателя, связанную с организацией и расширением бизнеса, выпуском новых видов товаров и услуг, изобретательностью, инновациями и т.п. Ключевая фигура – личность предпринимателя. Такое общественно-частное понимание предпринимательства в институциональной теории является важным для развития экономики местных сообществ.

В соответствии с институциональным подходом предпринимательство требует осуществления следующих действий:

- точного восприятия возможностей рынка и разработки эффективных стратегий их использования;
- определения необходимых ресурсов, их быстрого предоставления и использования;
- эффективного управления политическими отношениями (например, работа с людьми в местном сообществе, особенно с представителями органов власти и управления с целью привлечения их к своим идеям);
- эффективной работы в коллективе как единой команды, которая организует бизнес.

Для поощрения предпринимательства, новаторства в целях развития экономики местного сообщества в нем должны быть созданы следующие условия:

- нейтральная атмосфера по отношению к традициям (в отличие от тех сообществ, где традиции ценят чрезмерно высоко);
- разнообразие социальных институтов;
- благожелательное отношение к предпринимательству и поддержка со стороны местной власти;
- формирование элиты, благосостояние которой образуется из разных источников (в противоположность таким источникам, как сырьевые ресурсы);
- расширение возможностей для продвижения по социальной лестнице.

– Не менее важным представляется рассмотрение основных характеристик личности предпринимателя. Предприниматель является ключевой фигурой, которая организует и развивает бизнес, обеспечивает приток в местное сообщество товаров и услуг, доходов, увеличивая количество рабочих мест. Предприниматели сводят воедино все необходимые ресурсы для организации производства и управления им, принимают на себя риск, проявляют изобретательность, новаторство, организаторское умение.

В экономической науке предприниматель определяется как тот, кто организует компании, совместные предприятия и сводит воедино ресурсы для организации и управления новой компанией, и это не обязательно отдельные лица, кто предлагает идею для компании, изобретает товар или услугу или представляют капитал. Й. Шумпетер считал, что предприниматель создает новые комбинации факторов производства, тем самым, нарушая рыночное равновесие¹. Н.Д. Кондратьев, анализируя его концепцию, отмечал, что в соответствии с ней выделяются два типа субъектов – пассивный и активный агент рынка. Первый – пассивный агент рынка – имеет минимальный доход или в крайнем случае лишь покрывает свои издержки, второй – есть собственно предприниматель, который со-

¹ Шумпетер Й. Теория экономического развития: Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры: пер. с нем. М.: Прогресс, 1982. С. 281.

здает новые хозяйственные комбинации, адаптируется к постоянно меняющейся рыночной среде¹.

Предприниматель выбирает такую технологию производства, при которой дефицитный и сравнительно дорогой фактор производства используется в меньшей мере. Именно этим обстоятельством общество обязано появлению высотных зданий при ограниченности свободной земли, ресурсосберегающих технологий и машин, синтетических заменителей и т.п. Предприниматели различным образом комбинируют факторы производства, руководствуясь необходимостью постоянного снижения издержек. Инициатива, риск и умение предпринимателей, помноженные на рыночный механизм, позволяют с максимальной эффективностью использовать экономические ресурсы, стимулировать экономический рост и обеспечивать экономическое развитие.

Предприниматель – это человек, который умело соединяет экономическую, социальную и политическую системы, чтобы вызвать изменения.

Развитая экономика местного сообщества характеризуется высоким уровнем предпринимательства. Важной стратегией развития местного сообщества является устранение препятствий для предпринимательской деятельности.

На развитие экономики местного сообщества разные типы институтов воздействуют различным образом. В этой связи можно выделить основные стратегии институциональных изменений, а также дать им краткую характеристику.

Важнейшими институтами, оказывающими влияние на развитие экономики местного сообщества являются следующие:

– институты, влияющие на обеспеченность местного сообщества ресурсами. Они многочисленны, поскольку разнообразны виды собственности. К этим институтам относятся налоги, дивиденды на доходы от прироста капитала, нормы, регулирующие разработку и сохранение природных ресурсов, общее и специальное образование, информация о вакансиях рабочих мест. Сюда же следует отнести существующее отношение людей, например, к сохране-

¹ Кондратьев Н.Д. Основные проблемы экономической статистики и динамики. М.: Экономика, 1995. С. 290.

нию и (или) добыче, разработке и экспорту природных ресурсов (оно разнится, например, в Западных странах и традиционных обществах);

- институты, оказывающие воздействие на обеспечение и использование рабочей силы. Это нормы, регулирующие участие в труде (по возрасту, полу, квалификации и др.), гарантированный уровень заработной платы, продолжительность рабочей недели, дня, длительность отпусков и т.п. К ним также можно отнести феминистские движения в Западных странах, расширившие участие женского труда;

- институты, влияющие на распределение доходов. К ним относятся налоги (налоги на доходы физических лиц, на наследство, на недвижимость и др.), уровень минимальной заработной платы и т.п. Важным является то, какие формы дохода подлежат налогообложению, а какие нет. Система налогообложения может поощрять разные формы накопления капитала или, наоборот, сдерживать;

- институты, воздействующие на экономические рынки. Они определяют правила и порядок заключения сделок, разрешения конфликтов (контракты, соглашения, бартерные сделки, кредитные карточки и пр.).

Институты могут как стимулировать, так и ограничивать экономическое развитие местного сообщества. В случае если институциональная структура не способна ускорять развитие местной экономики, необходимы либо изменения в ней, либо замена на новую структуру.

В последнее время повышенное внимание ученых и практиков уделяется исследованию таких институциональных форм, как специальные организации содействия развитию местной экономики. В научной литературе исследуются разные варианты организаций содействия развитию. В качестве примера можно рассмотреть координирующую организацию содействия развитию, основной задачей которой является координация деятельности общественного и частного секторов либо разработка проекта развития сообщества. Такую организацию лучше воспринимать как ряд функций в рамках структуры, а не отдельный институт, самостоятельно выполняющий все задачи (рис. 1).

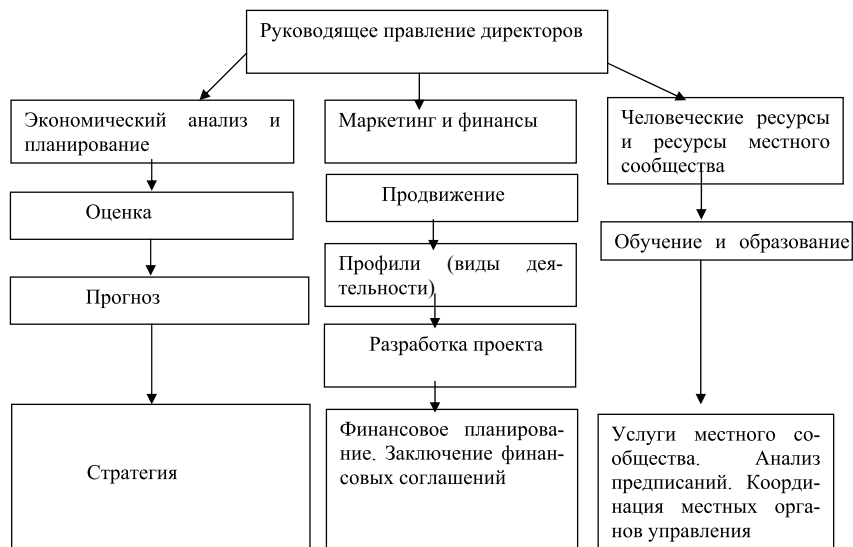


Рис. 1. Составные элементы и функции организации содействия развитию экономики

Вид выбранной организационной формы зависит от величины местного сообщества и уровня развитости его институтов по отношению к развитию экономики.

Независимо от того, какую форму (вид) имеет организация содействия развитию, существенным является наличие у нее достаточных полномочий и ресурсов для осуществления следующей деятельности:

- исследование – предоставление исходной информации о потребностях района;
- предоставление информации – по определенным целевым видам деятельности;
- маркетинг – направленный на заказчиков в соответствии с определенной стратегией развития;
- координация деятельности других групп, важной для достижения общей стратегии развития.

Хорошо разработанная организация по координации развития экономики должна предполагать четкое определение ролей и обя-

занностей руководства и персонала. Кроме того, она должна быть способна сочетать полномочия и ресурсы для эффективной работы.

В любом местном сообществе могут быть сформированы организации содействия развитию. Выделяют три основных типа организаций содействия развитию. К первому относятся организации содействия развитию при органах управления. Это либо отдельные организации с необходимыми полномочиями, либо структуры, входящие в состав органов управления города, поселения. Второй тип представляют частные ассоциации содействия развитию, которые имеют разрешение местных органов власти и уполномочены ими. Они обычно являются составной частью торгово-промышленных палат, компаний, производящих какую-либо продукцию. Такие организации финансируются местными фирмами. К третьему типу относятся корпорации по развитию местного сообщества. Они действуют как полунезависимые организации, которые управляют разными проектами по развитию совместно с органами управления. На практике в «чистом» виде такие типы организаций встречаются редко, при этом каждый тип имеет свои преимущества и недостатки.

Вне зависимости от того, какая организационная структура будет выбрана в местном сообществе, важным является то, что общественные организации и частные фирмы должны сформировать новый вид отношений для совместных действий в направлении развития. Этот подход предполагает нечто большее, чем сотрудничество общественного и частного секторов в такой форме, как, например, встречи представителей местной власти и бизнеса, организация торгово-промышленных палат. При всей важности этих форм они не образуют истинного партнерства между общественным и частным секторами. Партнерство предполагает выполнение совместных действий общественным и частным сектором на основе четкого разделения обязанностей и достижение общих целей развития.

Анализ примеров успешного партнерства позволяет выделить следующие наиболее значимые ориентиры сотрудничества:

- формирование активной гражданской культуры через участие жителей сообщества; способствует обеспечению долгосрочной занятости. Разные гражданские институты могут оказывать помощь в создании рабочих мест, стимулировать экономическое развитие и тем самым образовывать действительные партнерства;

– реалистичный взгляд на местное сообщество, основанный на понимании его «сильных» и «слабых» сторон, а также учитывающий потенциал сообщества. Это наиболее важная область для организации партнерства. Без понимания того, что представляет собой местное сообщество и каким оно может стать, нельзя обеспечить развития. В равной мере это относится и к необходимости понимания реального потенциала сообщества;

– эффективная гражданская организация, способная сочетать интересы отдельных членов сообщества с общими интересами. Интересы отдельных людей стимулируют более широкие действия. Важно через определенные структуры сориентировать индивидуальные интересы гражданских лидеров в направлении достижения общих интересов всего местного сообщества. В данном случае будет обеспечено экономическое развитие местного сообщества;

– сеть ключевых групп и отдельных личностей, которая обеспечивает взаимосвязи между лидерами и облегчает согласование разных конкурирующих интересов. Такая сеть создает уважение и доверие в местном сообществе, позволяет фирмам, органам управления, наемным работникам разрешать свои противоречия, обеспечивая возможность сосредоточиться на тех вопросах, где достигнуто соглашение, а не на проблемах межличностных неудовлетворительных отношений;

– способность и желание воспитать гражданское предпринимательство, стремление завоевать доверие тех, чья деятельность связана с риском. Важно для развития местного сообщества учитывать и правильно оценивать деятельность людей, добивающихся успеха, организующих новые предприятия, создающих дополнительные рабочие места. Их действия необходимо поддерживать, поощрять и вознаграждать, в противном случае процесс развития может тормозиться;

– политика местного сообщества, которая способна адаптироваться к изменяющимся условиям и уменьшить неуверенность для бизнеса и его представителей, берущих на себя экономический риск. Нередко местные органы власти проводят политику, разрушительную для процесса развития. Местное сообщество может предпринять определенные шаги по предотвращению таких действий местной власти. Можно, например, разработать политику стимулирования наукоемких производств. Жители сообщества совме-

стно с бизнесом и местным правительством должны иметь четкое представление о том, какого рода сообщество они хотят строить, и соответствующим образом формировать необходимую материальную и социальную инфраструктуру.

Эти ориентиры представляют основу любой организационной структуры, которая может быть применена в местном сообществе. Общественно-частные партнерства являются своеобразным мостиком доверия между жителями сообщества, властью и бизнесом.

С точки зрения развития местных сообществ, следует рассмотреть те институты, которые ускоряют, стимулируют местное экономическое развитие. Речь идет о таких институтах, которые воздействуют на собственность, накопление капитала, предпринимательство, изменение технологий, обеспеченность трудовыми ресурсами и их перемещение и т.п.

Существуют, по крайней мере, три основных стратегии, используемые для институциональных изменений.

Первая стратегия заключается в том, что в рамках существующей институциональной структуры усиливаются виды, формы воздействий, приносящие наибольшую пользу с точки зрения развития местной экономики. Применительно, допустим, к инвестиционной деятельности в местном сообществе можно увеличить инвестиции с помощью закона о реинвестициях. Этот закон требует, чтобы финансовые институты, которые имеют льготы от федерального правительства, не только обслуживали вкладчиков, удовлетворяли потребности в финансовых средствах, но и предоставляли кредиты местным сообществам для реализации местных проектов.

Вторая стратегия предполагает заимствование институтов из другого экономического и культурного контекста и наложения их на существующие отношения. Так, использование в США идеи о совместном (предприниматели и наемные работники) принятии решений привело к усилению заинтересованности рабочих в развитии и расширении бизнеса. Кроме того, рабочая сила, занятая в бизнесе, была официально признана одним из субъектов политики фирм.

Третья стратегия означает замену существующей институциональной структуры на новую. Так, существующие в США корпорации содействия развитию местных сообществ или планы по владению акциями работниками компаний представляют собой аль-

тернативные механизмы контроля жителями сообщества занятости, владения бизнесом.

Литература

Авдеева Т.Т. Экономическое развитие местного сообщества: методология и технология. Краснодар: Экоинвест, 2001.

Государственное регулирование национальной экономики : учеб. Пособие / под ред. Н.А. Платоновой, В.А. Шумаева и др. М.: ИНФРА, 2008.

Кондратьев Н.Д. Основные проблемы экономической статистики и динамики. М.: Экономика, 1995.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Филиппов Ю.В. Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: учебник. М.: Дело, 2000.

Шумпетер Й. Теория экономического развития: Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры: пер. с нем. М.: Прогресс, 1982.

Экономика фирмы: учебник / под ред. Н.П.Иващенко. М.: ИНФРА, 2008

Shaffer R., Daller S., Marcouiller D. Community Economics. Linking // Theory and Practice / Blackwell Publishing, 2004.

Максимович Сергей Владимирович

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Основным препятствием на пути экономических реформ является недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Приоритетными задачами развития государственного и муниципального управления (далее – управление) является радикальное сокращение функций, осуществляемых государственными и муниципальными органами (далее – государст-

венные органы), и формирование эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов. По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы [1].

В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место [1].

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль над коррупцией, находится в нижней части рейтинга [1].

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64 процента вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на 1 процент и сокращением инфляции на 0,46 процента [1].

Целями административной реформы являются [2]:

1. Повышение качества и доступности услуг;
2. Ограничение вмешательства органов власти в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

3. Повышение эффективности деятельности органов власти.

Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих задач [2]:

- внедрение в деятельность органов власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение регламентов услуг, предоставляемых органами власти;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- оптимизация функционирования органов власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного и муниципального управления.

В то же время на стадии практической реализации поставленных задач органы местного самоуправления столкнулись с рядом проблем, среди которых:

а) В области разработки регламентов предоставляемых услуг, их внедрения и размещения на портал государственных и муниципальных услуг (далее – ПГУ):

1) отсутствие единого перечня предоставляемых государственных и муниципальных услуг на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Отсутствие данного перечня приводит к:

- дублированию услуг и функций в регламентах разного уровня;
- неудобству пользованием ПГУ потребителями услуг, так как происходит количественное, но не качественное увеличение размещенных на ПГУ услуг;

2) отсутствие «типового» регламента для одинаковых услуг, что приводит не только к отличию в прохождении процедуры предоставления услуги в муниципальных образованиях, но часто и к отличающемуся списку предоставляемых документов заявителем для предоставления услуги в разных муниципальных образованиях даже одного субъекта РФ, не говоря уже о ситуации в целом по РФ;

3) отсутствие систематизированного введения нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, что приводит к постоянным внесениям изменений в Реестр, регламенты предоставляемых услуг органами местного самоуправления, а также на портал ПГУ;

б) В области деятельности МФЦ:

1) отсутствие единой концепции в организации деятельности МФЦ, что приводит к:

– отличию в программном, техническом обеспечении МФЦ в рамках, как субъекта РФ, так и на территории РФ в целом;

– переплате в целом по субъекту РФ за программное обеспечение и компьютерную технику каждым муниципальным образованием, в отличие, если бы закупка была бы сделана централизованно;

– проблеме адаптации разных типов программного обеспечения с системой электронного документооборота МО, субъекта РФ, а в дальнейшем и общей системой электронного документооборота РФ.

2) отсутствие единого перечня услуг предоставляемых в МФЦ в субъекте РФ

3) несоответствие наименования услуг предоставляемых в МФЦ и услуг отраженных в Реестре муниципальных услуг;

4) не налажено взаимодействие федеральных и региональных органов власти в предоставлении услуг на базе МФЦ. Каждое муниципальное образование самостоятельно ведет переговоры по заключению соглашений между МФЦ федеральными и региональными органами власти по предоставлению услуг.

в) в области внедрения системы электронного документооборота (далее – СЭД):

– нерациональное использование средств бюджета, так как каждое муниципальное образование самостоятельно осуществляет закупку технических средств для внедрения СЭД. Наиболее рациональным использованием средств бюджета, а также использовани-

ем технических средств была бы централизованная закупка оборудования для всего субъекта РФ с подключением каждого муниципального образования к серверу СЭД субъекта и далее к серверам СЭД РФ.

г) в области повышения квалификации работников отвечающих за проведение административной реформы (далее – АР) на местах:

- отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности органов власти. Не созданы система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения. У служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению;

- отсутствует единая региональная система информирования работников об удачном опыте реализации АР в субъекте РФ, а также в других муниципальных образованиях;

- отсутствует единая образовательная программа по проведению АР в субъекте РФ и муниципальных образованиях.

Таким образом, для успешного проведения мероприятий АР необходимо:

1. разработать единый перечень государственных и муниципальных услуг предоставляемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, действующий на всей территории РФ, в том числе через МФЦ;

2. разработать и внедрить «типовые» регламенты для услуг, включенных в единый перечень услуг, предоставляемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

3. систематизировать введение нормативных правовых актов федерального и регионального уровней регламентирующих проведение АР;

4. на уровне РФ централизованно разработать и внедрить единые требования к программному обеспечению, адаптированному с СЭД и техническому оснащению МФЦ;

5. на уровне субъекта РФ централизованно закупить (возможно с частичным софинансированием муниципальными образованияами) и передать в эксплуатацию необходимое для функционирова-

ния МФЦ муниципальным образованиям программное обеспечение и техническое оборудование;

6. на уровне РФ и субъекта РФ законодательно закрепить перечень государственных органов и этапы перехода к предоставлению государственных услуг через МФЦ;

7. внедрить механизмы, обеспечивающие распространение успешного опыта государственного и муниципального управления, взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы;

8. на уровне РФ и субъекта РФ разработать методические рекомендации для органов государственной власти и местного самоуправления по проведению мероприятий АР по блокам:

- организация мероприятий направленных на предотвращение коррупции;

- организация регламентации и размещения услуг на портале государственных и муниципальных услуг;

- организация деятельности МФЦ;

- организация СЭД.

9. На уровне муниципалитета внедрить систему управления ориентированного на результат и проектный метод в реализации мероприятий АР.

Внедрение механизмов управления, ориентированного на результат, позволит:

- достичь планируемых общественно значимых результатов на уровне муниципального образования в целом;

- более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений администрации МО;

- повысить эффективность использования ресурсов администрации МО.

По этому направлению необходимо обеспечить:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;

- разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов власти по основным

направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями муниципального образования;

- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей;

- разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;

- разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;

- внедрение механизмов управления подведомственными органами власти организациями.

Внедрение системы планирования и проектного управления в равной мере важно и для успешного проведения административной реформы, и для решения других задач, связанных с реализацией полномочий органов власти. Разработка такой системы должна осуществляться одновременно с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированных на результат.

Литература

Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года №1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 года №157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года №1789-р».

ВЗАИМНОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАХОВОЙ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ РИСКОВ

Страхование как форма экономических отношений, связанных с формированием особого фонда денежных средств, возникло и развивалось, имея своим конечным назначением удовлетворение потребностей человека в осознанной страховой защите от возможных рисков. Формы возмещения материальных потерь напрямую зависят от уровня функционирования национального страхового рынка.

В сравнении со среднемировым уровнем макроэкономические показатели российского рынка страхования крайне низкие. Доля страхования в ВВП в 2009 г. составила всего 2,5 %, что ниже показателей не только Европейских стран, но и стран – членов БРИК, а по показателю плотности страхования (менее 300 \$), Россия более чем в десять раз уступает Европе, Японии и США.

Крайне медленное развитие форм страховой защиты в России, низкий уровень добровольного участия граждан в формировании страховых фондов, приводит к парадоксальной ситуации, когда возмещение ущерба вполне конкретного объекта частной собственности осуществляется не из страховых фондов, формируемых на принципах взаимности и солидарной, замкнутой раскладки ущерба, а перекладывается полностью на государство.

Ситуация с лесными пожарами лета 2010 года в России еще раз доказала: низкий уровень организации страховой защиты в стране ведет к существенным бюджетным потерям.

Разумеется, что сложившаяся ситуация обнажила острые проблемы несовершенства лесного законодательства, системы управления лесным фондом, профилактики пожаров, но не менее значимыми остаются вопросы определения источников для компенсации материальных потерь оставшихся без имущества граждан. По сообщению Главы МЧС С. Шойгу, за лето и осень 2010 года в России зафиксировано 32 тыс. очагов природных пожаров, в результа-

те чего пострадало 199 населенных пунктов, 3180 домовладений¹. Из федерального центра в пострадавшие регионы направлено 11 млрд. руб. Небезучастными к проблемам возмещения убытков остались и региональные власти, выделяя бюджетные средства для выплаты компенсаций.

Достаточно значительные суммы расходов бюджетных средств на возмещение убытков от пожаров, что в условиях цивилизованных страховых рынков, берут на себя страховые фонды, предопределили возможность возврата к советской практике обязательного страхования жилья путем принятия соответствующего закона, проект которого уже подготовлен МЧС России. Кроме того, потребуется и внесение изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, допускающих возможность принуждения граждан страховать свою собственность. Введение «принудительных» форм страхования – это фактически именно то направление, по которому и развивался российский страховой рынок, начиная с момента своего формирования.

По мнению автора, не следует возвращаться в прошлое и отходить от принципа добровольности страхования личного имущества. Существуют три основных условия, выполнение которых позволяет обеспечить страховую защиту, а именно:

1. осознанная потребность в страховании;
2. доверие к страховщику;
3. возможность уплаты страховых взносов.

Представляется, что в условиях рынка, любой собственник испытывает потребность в страховании и осознает необходимость страховой защиты. В то же время, ситуация лета 2010 г., наглядно показала: кто не застрахован, тому поможет государство! Если средняя страховая сумма по страхованию жилья составляет – 350 тыс. руб., то государство обеспечило выплату – 2 млн. руб. Таким образом, в российской действительности, государство, пытаясь помочь пострадавшим (другого выхода в условиях практически полного отсутствия страховых фондов и быть не могло), оказало для страхования «медвежью услугу».

¹ Российская газета № 5311 (232) от 14.10.2010 г.

Второе условие крайне важно, но за 2009 год у 10% российских страховщиков были отозваны лицензии. Кроме того, российская нормативно – правовая база страхования достаточно несовершенна.

Третье условие определяется уровнем дохода российских граждан и уровнем страховых тарифов предлагаемых страховыми компаниями. Средние страховые брутто – тарифы по рискам ущерба строению и имуществу граждан у российских страховщиков составляют 0,4 – 0,8 %¹. То есть, страхуя собственность на 1000000 руб. необходимо уплатить страховую премию в размере 4 – 8 тыс. руб., что достаточно существенно для бюджета многих граждан.

Согласно исследованию ВЦИОМ, в 2009 году добровольным страхованием жилья пользовались только около 7% населения России. Застраховано менее 10% недвижимости.

Одним из возможных путей решения проблемы страхования имущественных рисков является организация деятельности обществ взаимного страхования (далее – ОВС), создаваемых в форме некоммерческих организаций. Такая форма организации страхового фонда позволяет не только обеспечить страховую защиту, но и учесть интересы участников фонда, повысив доверие к страхованию как неотъемлемой части экономической деятельности.

Несмотря на то, что закон «О взаимном страховании» был принят в ноябре 2007 года, процесс формирования и регистрации ОВС идет крайне медленно. Современная институциональная структура страхового рынка России представлена практически полностью коммерческими страховщиками. Так, по состоянию на 01.07.2010 г. в едином государственном реестре субъектов страхового дела зарегистрированы 666 страховщиков, из них 660 страховых организаций и только 6 обществ взаимного страхования, зарегистрированных в Москве, Казани и Барнауле. Таким образом, общества взаимного страхования составляют менее 1 % от общего количества зарегистрированных страховщиков. Доля собранных премий российскими обществами взаимного страхования за первое полугодие 2010 г. составила 0,003% или 14393 тыс. руб.

¹ Справка о средних тарифах, применяемых страховыми организациями при страховании строений и домашнего имущества граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fssn.ru>

В то же время, как показывает международная страховая практика, общества взаимного страхования играют значимую роль на развитых страховых рынках западных стран, США, Японии. В Западной Европе насчитывается более 2 тысяч обществ взаимного страхования. На принципах взаимности работают клубы морского страхования Великобритании, общества страхования жизни в Японии, фермеры в США, большинство шведских компаний, занимающихся страхованием имущества. Рынок взаимного страхования в развитых странах занимает значительную часть страхового рынка (до 50%), т.е. сопоставим с рынком коммерческого страхования.

В этой связи представляется необходимым, прежде всего, инициировать создание ОВС, разъясняя населению преимущества такой формы страхования. В крупных населенных пунктах, где имеются представительства и филиалы страховых компаний, граждане имеют возможность получить определенный набор страховых услуг. Но, во многих отдаленных поселках и деревнях, нет ни только страховых агентов, но и отделений связи, поэтому без разъяснительной работы в рамках муниципальной (региональной) программы развития страхования повышение страховой культуры населения невозможно.

Следует обратить внимание и на фундаментальную основу понятий «самоуправление» и «взаимное страхование», заключающуюся в единстве объекта и субъекта управления. Решение вопросов местного значения невозможно без формирования достаточной финансовой базы, поэтому задачу формирования страховых фондов, средства которых, при условии эффективного управления, могут быть инвестированы в экономику района или поселения, следует рассматривать как одну из приоритетных.

Ведение бизнеса и проживание населения на территории одного муниципального образования является важным аспектом общности страховых интересов, что обусловлено едиными рисками, общими социально – экономическими проблемами, единой инфраструктурой. Принцип общности страховых интересов включает в себе предпосылки для сокращения вероятности проявления риска и уменьшения возможных убытков, т.е. формирует условия для снижения стоимости страхования. Достигается это путем селекции рисков, финансированием, инвестированием профессиональных, отраслевых и территориальных интересов.

Инициаторами создания ОВС могут быть как физические, так и юридические лица. Условия, на которых осуществляется взаимное страхование, определяются в правилах взаимного страхования, принятых на общем собрании членов общества. Основным преимуществом взаимного страхования является возможность осуществления приемлемой для участников страхового фонда тарифной политики.

Цель деятельности ОВС диаметрально противоположна коммерческим страховщикам. ОВС не ставят извлечение прибыли как единственное основание своей деятельности. Взаимное страхование не носит предпринимательского характера, поскольку члены такого общества удовлетворяют интересы, связанные с сохранением своего имущества.

Обращаясь к истокам страхования, следует отметить, что взаимное страхование является первоначальной формой организации страховых отношений, выражающееся в коллективной взаимопомощи участников создаваемого фонда и обеспечивающееся взаимными обязательствами. С конца XVII века в Европе возникают страховые общества, основной целью деятельности которых является не получение прибыли, а возмещение ущерба членов этого общества. Особый исторический путь России предопределил и особенности развития страхования в нашей стране. Если в Европе общества взаимного страхования явились предшественниками коммерческого страхования, то в России наоборот – взаимное страхование появились как следствие развития коммерческого страхования.

Российским законодательством обществам взаимного страхования разрешены три вида страховой деятельности:

1. страхование имущества;
2. страхование гражданской ответственности;
3. страхование предпринимательских рисков.

Благодаря своим преимуществам «некоммерческие страховщики» способны привлечь на страхование те риски, которые признаны и оценены потенциальными страхователями, но не застрахованы по ряду объективных причин. Прежде всего, это касается страхования жилья и других объектов недвижимости.

ОВС имеют возможность страхования специфических рисков, застраховать которые у коммерческих страховщиков невозможно.

Возможность самостоятельного определения страховой политики ОВС повышает уровень проникновения страхования, обеспечивая страховой защитой достаточно широкий круг страхователей. Формирование и развитие взаимного страхования позволяет активной задействовать интересы и капиталы малых предприятий, а получение страховой защиты через общества взаимного страхования в значительной степени увеличивает устойчивость бизнеса, что, как следствие оказывает позитивное влияние на экономику.

Большинство рисков в агропромышленном комплексе может быть также надежно защищено путем взаимного сельскохозяйственного (фермерского) страхования. Обществом взаимного страхования может служить объединение фермеров для создания страхового компенсационного фонда на случай неурожая.

Через ОВС потребительские кооперативы могут страховать объекты недвижимости, домашних животных, сельскохозяйственную технику. Взаимное страхование позволяет создать комплексную систему защиты имущественных интересов кооперативов, предоставляет дополнительные гарантии сохранности сбережений пайщиков, повышает уровень доверия пайщиков к кооперативу.

Возможность коллективного управления страховыми фондами через ОВС, дает возможность использования средств фонда на нужды участников этого фонда через уменьшение размера взносов, предоставление участникам общества долгосрочных займов и кредитов, а также на разработку и внедрение общих инвестиционных проектов

Организационно – экономические и финансовые основы взаимного страхования максимально упрощают механизм использования финансовых ресурсов страхования для инвестирования участников страховых отношений. Взаимоотношения между ОВС строятся преимущественно на партнерской основе. ОВС объединяются в союзы или ассоциации, в рамках которых могут реализоваться отношения перестрахования.

Взаимное страхование является не только эффективным механизмом обеспечения страховой защиты участников страхового фонда, но и потенциалом развития экономики муниципальных образований, что выражается в возможности инвестирования в экономику муниципального образования финансовых ресурсов стра-

хователей, значительном сокращении оттока денежных средств в страховые фонды других территорий, возможности обеспечения страховой защиты характерных специфических рисков.

Литература

Российская газета № 5311 (232) от 14.10.2010 г.

Справка о средних тарифах, применяемых страховыми организациями при страховании строений и домашнего имущества граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fssn.ru>

Минин Алексей Борисович

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ ПОСЕЛЕНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (НА ПРИМЕРЕ КОНДОПОЖСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

Кондопожский муниципальный район расположен в северной части Южной Карелии. На юго-востоке имеет выход к Онежскому озеру. Общая площадь территории района составляет 5951 кв. км., количество озер – 11, крупные реки – Суна, Уница. Административный центр района – город Кондопога, единственный населенный пункт в районе, имеющий статус города, одновременно город является административным центром Кондопожского городского поселения. Количество населенных пунктов в районе, отнесенных к сельской местности – 77. В состав муниципального района входят: Кондопожское городское поселение и восемь сельских поселений – Янишпольское, Петровское, Кяппесельгское, Кончезерское, Кедрозерское, Новинское, Гирвасское, Курортное, более известное как «Марциальные воды». Наиболее крупными сельскими поселениями являются: Кончезерское – 2030 чел., Гирвасское – 1831 чел., Янишпольское – 1441 чел., Кяппесельгское – 1233 чел.

Ситуация, сложившаяся в экономике Российской Федерации под влиянием мирового финансового кризиса, повлияла и на экономику Кондопожского района. За 2009 год оборот организаций всех видов деятельности по Кондопожскому муниципальному рай-

ону составил 16138,5 млн. руб., рост по сравнению с 2008 годом на 1,2 %. Стагнация в промышленном секторе экономики района негативно воздействует на рост объемов налоговых поступлений в доходной части консолидированного бюджета территории.

Информация о показателях фактической бюджетной обеспеченности поселений налоговыми доходами и с учетом поступивших дотаций наглядно представлена в таблице 1.

Таблица 1

Фактическая бюджетная обеспеченность поселений Кондопожского муниципального района налоговыми доходами в 2007–2009 гг.

Показатель \ Год	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Численность постоянного населения, чел.						
На начало года	34491	8567	34063	8605	33793	8352
На конец года	34063	8605	33793	8352	Нет данных	Нет данных
Среднегодовая	34277	8586	33928	8829	33793	8352
Бюджетная обеспеченность доходами (Объем доходов/Среднегодовая численность), руб. на 1 чел. в год						
Налоговые доходы	1727	705	1868	882	1816	971
С учетом дотаций	1727	2672	1868	2481	1816	2472

Анализируя представленные в таблице 1 показатели, можно сделать вывод, что фактическая обеспеченность налоговыми доходами в расчете на одного жителя в Кондопожском городском поселении в два раза превышает аналогичный показатель в сельских поселениях Кондопожского муниципального района. После выравнивания дотациями картина меняется с точностью до наоборот: «выровненная» обеспеченность доходами сельских поселений на 30% выше, чем городского, при этом городское поселения лишено дотаций полностью.

Приведенные выше показатели в отрыве от показателей потребности в финансовых ресурсах в расчете на одного жителя поселения, объективно необходимых органам местного самоуправления для осуществления своих полномочий по решению вопросов местного значения, недостаточны для того, чтобы оценить качество

применяемой муниципальным районом методики определения общего объема и распределения фонда финансовой поддержки поселений, тем более в условиях отсутствия установленных федеральным законодательством минимальных государственных стандартов и их минимальной бюджетной обеспеченности.

Информация о кассовом исполнении расходной части бюджетов поселений за ряд лет, начиная с года, когда бюджеты поселений были сформированы впервые, наглядно представлена в таблице 2.

Таблица 2

**Кассовые расходы бюджетов поселений Кондопожского
муниципального района в 2007–2009 гг.**

Год Расходы	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Высшее Должностное лицо (глава МО)	661	2217	839	2736	1012	2947
Функционирование местной администра- ции	7309	8753	10041	12339	11320	9851
– из них за счет целев. средств	–	–	907	449	–	348
Проведение выборов и референдумов	3	4	–	–	593	327
Другие общегосударственные вопросы	–	–	–	–	197	42
Мобилизационная подготовка	–	295	–	395	–	470
Предупреждение и ликвидация последст- вий ЧС	80	–	–	–	–	–
Др. вопросы в области правоохран. деят.	96	–	–	–	–	–
Общэкономические вопросы	–	–	–	–	–	173
Другие вопросы в области экономики	2248	210	248	1310	894	56
Жилищное хозяйство	100	96	2574	899	9516	368
Коммунальное хозяйство	–	–	522	69	320	51
Благоустройство	31569	2136	48512	4044	51158	3063
Другие вопросы в области ЖКХ	–	–	4704	–	4027	–
Молодежная политика	96	–	48	–	373	–
Культура	181	111	1081	3233	221	4848
Физическая культура и спорт	140	122	279	163	501	235
Социальное обеспечение	9234	–	7738	–	142	18
Финансовая помощь бюджетам других уровней	9299	9902	–	2323	–	3159
Итого	61016	23846	76586	27511	80274	25608

В расходах бюджета городского поселения наибольшую долю занимают расходы на решение вопросов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (2007 г. – 51,9; 2008 г. – 73,5; 2009 г. – 81,0 %%), доля расходов на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала составила в 2001 г. – 13,1; 2008 г. – 14,2; 2009 г. – 15,4 %%. В бюджетах сельских поселений доля расходов на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала составила в 2007 г. – 46,0; 2008 г. – 54,8; 2009 г. – 50,0 %%, следующими по значимости стали расходы на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней (финансовое обеспечение переданных муниципальному району полномочий): 2007 г. – 41,5; 2008 г. – 8,4; 2009 г. – 12,3 %%, а также расходы в сфере культуры: 2007 г. – 0,5; 2008 г. – 11,8; 2009 г. – 18,9 %%.

Возрастание доли расходов бюджетов сельских поселений на решение вопросов в сфере культуры обусловлено процессами передачи имущества для решения вопросов в сфере культуры из собственности муниципального района в собственность сельских поселений и формированием на основе этого имущества поселенческих учреждений.

Определенной характеристикой уровня финансовой самостоятельности органов местного самоуправления поселений, роли и места налоговых доходов в формировании поселенческого бюджета, может являться соотношение объема налоговых доходов к объему расходов на содержание высшего должностного лица и функционирование местной администрации (расходы на денежное содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала). Информация о показателях фактической обеспеченности поселений доходами для финансирования деятельности органов местного самоуправления представлена в Таблице 3.

Соотношение налоговых доходов к объему расходов на содержание и обеспечение деятельности управленческого персонала в городском поселении и сельских поселениях резко различаются. В городском поселении обеспеченность указанными видами доходов практически на порядок выше, чем в сельских поселениях.

Таблица 3

**Сравнение объемов доходов и расходов на финансирование
деятельности органов местного самоуправления поселений
Кондопожского муниципального района в 2007–2009 гг.**

Показатель \ Год	2007		2008		2009	
	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские	город- ское	сель- ские
Расходы на содержание высшего должностного лица и функционирование местной администрации (управленческие расходы) за исключением финансируемых за счет целевых средств, тыс. руб.						
Всего	7970	10970	9973	14626	12332	12450
Налоговые доходы, тыс. руб.						
Всего	59192	6057	63383	7784	61360	8112
Отношение объема налоговых доходов к объему управленческих расходов	7,43	0,55	6,36	0,53	4,98	0,65
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.						
Всего	62634	6482	72157	11055	84008	9522
Отношение объема налоговых и неналоговых доходов к объему управленческих расходов	7,86	0,59	7,24	0,76	6,81	0,76

В условиях, когда всех налоговых и неналоговых доходов бюджетов сельских поселений недостаточно для финансирования расходов на содержание самих органов местного самоуправления, говорить о финансовой самостоятельности указанных органов, по мнению автора настоящей работы, было бы преждевременно. К такой ситуации более применим термин «управление» без первой части сложного слова – «само».

Как известно, органы местного самоуправления избираются гражданами определенной территории и поэтому в первую очередь должны нести ответственность перед теми, кто их избрал. Органы местного самоуправления при выполнении возложенных на них функций по решению вопросов местного значения не должны зависеть от органов государственной власти ни по экономическим, ни по каким-либо другим параметрам.

В соответствии с Европейской Хартией местное самоуправление основано на ограничении сферы влияния (с одной стороны, с другой – меры ответственности) государственной власти путем пе-

редачи местному самоуправлению круга вопросов, которые могут быть решены на уровне, наиболее близком гражданину и месту его проживания.

Политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии удовлетворить различные проблемы. Таким образом, местное самоуправление противопоставляет жестким отношениям отдельной личности и государственной политической власти инициативность, независимость и относительную самостоятельность в решении вопросов на местном уровне. Это противопоставление составляет «баланс» власти в демократичном обществе, задает в правовом пространстве государства меру свободы, меру регламентированности для его гражданина. Задача подготовить людей к такому мышлению, ибо до сих пор многие не понимают: как это местное самоуправление отделено от государственной власти, по-прежнему остается актуальной.

В Российской Федерации законодательно закреплена смешанная модель территориальной организации местного самоуправления, основанная на попытке интегрировать в исторически унаследованную административно-территориальную иерархию «вертикали власти» органы местного самоуправления поселений. Основной узел проблем при этом завязывается во взаимоотношениях «субъект РФ – муниципальный район – поселения», в отличие от взаимоотношений субъект «РФ – городской округ» (городские округа, фактически, это крупные городские поселения).

Проблемы территориальной организации местного самоуправления, взаимосвязанные с проблемами разграничения полномочий и финансово-экономической обеспеченности муниципальных образований, мешают эффективному развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

До сих пор отдельные законодательные акты допускают закрепление какого-либо полномочия за органами местного самоуправления в целом, без разграничения компетенции между муниципальным районом и поселением, или вводят нечеткие правовые нормы, размывающие границы компетенции. Это значительно осложняет процедуру осуществления хозяйственной деятельности и негативно сказывается на мобилизации неналоговых доходов органами местного самоуправления.

Требует научного анализа и пересмотра отнесение функций по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам и организации оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов к вопросам местного значения органов местного самоуправления. Решение указанных задач являются важнейшими функциями любого государства, тем более государства социального, но не органов местного самоуправления. Именно государство в первую очередь заинтересовано в воспроизводстве населения, сохранении и укреплении здоровья нации, воспитании и подготовке квалифицированных производительных сил, лояльных по отношению к государству и его существующему устройству.

Практическая реализация в Республике Карелия выравнивающей и стимулирующей функции межбюджетных отношений имеет свои недостатки, причиной которых, в немалой степени, является низкая обеспеченность местных бюджетов налоговыми доходными источниками. В настоящее время выравнивающая функция является резко преобладающей, а стимулирующая функция практически отсутствует. У муниципальных образований, которым оказывается масштабная финансовая помощь, отсутствуют стимулы к поиску внутренних источников доходов.

Межбюджетные трансферты должны играть роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов, которые предоставляются в том случае, если собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов не хватает для исполнения расходных обязательств, но на сегодняшний день отмечается излишняя дотационность муниципальных образований на территории Республики Карелия, случаи отсутствия в составе доходов местных бюджетов дотаций из бюджетов других уровней – единичны.

Существуют несколько путей дальнейшего развития местных бюджетов в Российской Федерации. Одним из них является путь, в основу которого будет заложена «достройка» «вертикали вла-

сти» до самого нижнего этажа, возврат к практике назначения руководителей районов, городов и поселков вышестоящими начальниками. В качестве аргументов такого выбора можно привести негативные факты перебоев с электро- и теплоснабжением, низкий уровень медицинских и образовательных услуг и т.п., списав все на существующие муниципалитеты. Также неизбежно возникающие в условиях законодательной неурегулированности или неоднозначного толкования действующих норм вопросы разделения полномочий, ответственности и вытекающих из этого имущественных и финансовых споров между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями, будут вполне соответствовать идее дискредитации местного самоуправления в глазах населения.

Другой путь – укрепление и развитие местного самоуправления.

Местное самоуправление – самый близкий к людям и самый доступный для их непосредственного контроля уровень власти. Там лучше всего видны наиболее эффективные направления распоряжения ограниченными средствами. Наконец, на этом уровне власти труднее всего украсть общественные деньги. Только на местном уровне рождается сильное устойчивое гражданское общество. Отказ от демократии и самоуправления на самом массовом и близком к гражданам уровне власти имел бы неблагоприятные последствия для будущего России, основанного на демократических принципах. Шаги в данном направлении, по мнению автора настоящей работы, могут быть следующими:

1) Исключение из компетенции органов местного самоуправления вопросов организации предоставления медицинских и образовательных услуг (кроме дошкольного и дополнительного образования).

2) Закрепление за местными бюджетами отдельных налогов, достаточных для формирования ими доходов в размере не менее 70% от объёма минимальных расходных полномочий, в т.ч. путем дифференциации ставок отчислений в зависимости от типа муниципального образования.

3) Увеличение доли доходов (прежде всего налоговых) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны.

4) Возможно, что отдельные муниципальные образования даже после закрепления дополнительных доходов будут оставаться полностью финансово зависимыми от вышестоящих бюджетов, а значит, не отвечать такому основополагающему признаку местного самоуправления как самостоятельность в решении вопросов местного значения. Преобразование таких муниципалитетов путем их объединения или присоединения позволит сократить расходы на содержание аппарата управления и повысит качество принимаемых ими решений.

5) Полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов на местный уровень.

6) Четкое разграничение полномочий и вытекающих из них расходных обязательств между районным и поселенческим уровнями самоуправления или отказ от двухуровневой системы местного самоуправления с наделением дополнительными функциями поселений – административных центров муниципальных районов.

Такая линия развития привела бы в течение ряда лет к реальному улучшению условий жизни наших людей, повышению качества общественных услуг, укреплению традиций демократизма и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

Мишина Людмила Дмитриевна

К ВОПРОСУ О НЕОФИЦИАЛЬНЫХ СИМВОЛАХ ТЕРРИТОРИИ (КЛЕЙМО? БРЕНД? ИМИДЖ?)

Почему ценятся и раскупаются, не смотря на высокую цену, изделия в стиле гжель? Почему, приезжая в Тулу, каждый гость считает необходимым купить тульский пряник? Почему в Новгородской области который десяток лет производят и успешно реализуют так называемую «синюю посуду»? За счет чего удержались эти изделия на рынке? Какое общее качество им присуще и, в то же время, что делает их своеобразными? Ведь не теряется их привлекательность и на насыщенном потребительскими товарами рынке, в периоды кризисов, в глазах искушенных покупателей!

Клеймо

Открываю один из номеров крупного российского библиотечного журнала. Вступительная статья редактора озаглавлена «Далеко ли от Москвы до Кондопоги?»

Лет десять, даже пять назад можно было, даже не заглядывая в авторский текст, предсказать: речь пойдет о том, какие замечательные, почти столичные условия созданы для жителей северного городка. Но после кондопожских событий 2006 года упоминание города бумажников в центральных СМИ стало связываться с негативом, отрицательными эмоциями и событиями.

Увы, намек в заголовке полностью подтвердился рассуждениями автора. Речь пошла о том, что и в столице, и в провинции необходимо глубоко анализировать происходящее, обращать особое внимание на воспитание толерантности, способствовать углублению взаимопонимания между жителями территорий.

Название карельского городка стало нарицательным. И что с того, что большинство моих коллег-журналистов, скорее всего, даже не попытались вникнуть в причины трагической драки со смертельным исходом. Что с того, что пишущие не представляют и десятой доли всего комплекса экономических и социальных проблем районного центра? Не хотят они знать и того, что кондопожская газетная бумага была и остается конкурентоспособным товаром на мировом рынке. Не отменен и факт: почти в черте города находится уникальный памятник северной деревянной архитектуры – церковь Успения Богородицы. Стоят в деревнях района столетние карельские избы. Это вся та же самая территория, которая ославлена клеймом «кондопожские события».

Негативный имидж сформировался, стал работать как бы сам по себе, уже в отрыве от самого города, от людей, его населяющих. Среди специалистов – политологов, социологов, демографов, политиков в оборот вошло понятие «кондопожский синдром». Они используют его без кавычек. А я, кондопожанка, не могу не заковычить это словосочетание.

Так что определяет имидж моего родного города, равно и других карельских поселений – Петрозаводска и Сортавалы, Олонца и Медвежьегорска, Повенца и Калевалы? Неужто разбушевавшиеся страсти по причине одной конкретной драки могут перечеркнуть

всю другую уникальную информацию об уникальном крае? Получается, что вполне возможен ответ «да».

Не два в одном флаконе

Как это часто и случается, часть проблемы лежит в языковой плоскости. Слово «клеймо» в современной журналистике, в разговорном языке чаще связано с негативной эмоциональной оценкой. А бренд? «Это об особом качестве, это о крутой фирме, это о серьезном и надежном», – поделился своими ассоциациями коллега из крупного республиканского издания.

Значит, забылось в массовом порядке, что бренд – это марка, клеймение для указания места производства, качества продукта либо подтверждение права собственности. В современной экономике маркетологи договорились: под брендом понимается «совокупное представление в сознании клиентов всей информации, связанной с продукцией или услугой». Оно увязывается с наименованием и логотипом, символами и изображениями, то есть с внешними сигналами. Бренд стал сигналом к включению положительных ассоциаций, добротности, надежности.

Имидж – принципиально другая категория. Он существует вне зависимости, является ли человек потребителем тех или иных товаров и услуг. Многие европейские издательства печатаются на отличной кондопожской бумаге. Но люди, работающие в этих издательствах, вполне серьезно могут осуждать «кондопожские события».

Имидж выходит далеко за пределы рыночных отношений. Он может влиять на репутацию, а может никак не сказываться. Супер-особенность имиджа: может возникнуть спонтанно, без всякого направляющего воздействия. Коротко говоря, у имиджа нет бренда, но и всякого бренда есть имидж.

Знайте о нас, отличая от других

Публикации по вопросам формирования имиджа, брендинга появляются постоянно. Увы, написаны они зачастую не самыми добросовестными авторами.

Прочла в одной из петрозаводских газет информацию: «Брендовая международная корпорация «Тяньши» приглашает к сотрудничеству...».

Конечно, «Тяньши» можно позиционировать как бренд. Но словосочетание «Брендовая корпорация, мягко говоря, смущает. Позвонила по указанному в тексте телефону. Менеджер компании стала мне вежливо разъяснять, что фирма не только является поставщиком собственной продукции, но и развивает партнерские отношения с такими гигантами, как BMW, известными косметическими фирмами.

– Если вы ссылаетесь на бренд BMW, сильной и дорогой фирмы, то она получает дополнительные бонусы. А о «Тяньши», при такой подаче информации, у меня может возникнуть подозрение: может, вам не хватает собственных заделов, уникальности, чтоб конкурировать на рынке, – поделилась я своими соображениями.

– Наша фирма в Карелии уже известна, – заметила собеседница.

– Как? В чем отличились?

– Участвовали в выставке «Ярмарка здоровья». Что еще?... А вы не могли бы посоветовать, на что нам стоит больше обращать внимание? – таким странным образом обернулся наш разговор.

Монстры и мошки

Раньше везла из Карелии подарки сумками. Родственники на Украине ждали книг издательства «Карелия», смаковали «Карельский бальзам», – рассказывает жительница Петрозаводска, моя давняя знакомая. – Сейчас перечень того, что можно считать нашими, сугубо карельскими сувенирами, изделиями поредел. Книжный рынок везде насыщен. В эпоху Интернета нет ограничений для пишущих и читающих. Бальзамы и настойки производятся во всех регионах. Сувенир из камня или дерева – подарок на любителя и к случаю. По-настоящему художественно выполненные изделия из карельской березы очень дороги.

Моя знакомая – не маркетолог и не специалист по «сувенирке». Она – потребитель, а также – патриотка Карелии, которая стала тридцать лет назад ее родным домом. Ей хочется, чтоб ее чувства к малой родине можно было передать через «правильный», желательно уникальный подарок!

Что уникального, сугубо карельского может купить житель или гость Карелии на рынке, где властвуют Panasonic, Nivea, Nestle и прочие монстры? Они продвигают на любой территории свои

бренды, борются за свой имидж, свои продажи. Для них любая территория – сегмент рынка, который надо разогреть и завоевать.

Развивать наши, эксклюзивные местные ресурсы эти фирмы не будут. В лучшем, практически маловероятном случае, их заинтересует местная продукция, которую реально вписать под зонтичный бренд фирмы.

Веточка, цветочек – вярба

И все же уникальный продукт, если в нем действительно есть художественная или технологическая изюминка, имеет шанс на долгую и счастливую жизнь. Мне довелось познакомиться на праздновании 90-летия Республики Карелия (отмечался праздник в июне 2010 года) с народными мастерами из Литвы. Среди изделий, которые они привезли, имелись броши и бусы из янтаря, образца льняных тканей и так далее. Но обратили внимание высокие цветочные композиции вярбы. На достаточно толстом стебле крепятся изящно сплетенные пучки соломы, сухоцветы, листья различных декоративных растений. Каждая такая композиция уникальна. Не напоминает и близко композиции в стиле икебаны.

Литовцы гордятся, если в семье есть мастер по изготовлению вярб. Сохранилась традиция, в основном, в центре и на юге страны, среди жителей Вильнюса. В литературе на случайю отдельно описывается технология изготовления вильнюсских вярб. Их раскупают туристы, литовцы, рассеянные по всему миру, знаю о вярбах, символе Пасхи, стремятся иметь у себя образец уникального ремесла из родной страны.

Любому человеку важно идентифицировать себя с тем краем, городом даже улицей и домом, с которыми связана его жизнь. Это потребность, отклик на которую не может быть формальным.

Забрела к нам дикая кошка и что за это ей было

Над проблемами формирования имиджа региона, районов, поселений в Карелии задумываются специалисты многих направлений, общественные деятели, творческие личности, представители органов власти.

Вновь обращаюсь к дате – 90-летию Республики Карелия. В рамках подготовки к празднованию был объявлен конкурс на лучший

бренд республики. Предлагалось также провести аналогичные конкурсы в районах – на лучший бренд территории, поселения.

И материалы пошли! Конкурсанты обратились к краеведам, историкам, библиотекарям, местным старожилам. Оказалось, есть за что зацепиться в каждом районе. Одни петроглифы на берегах Белого моря и Онежского озера чего стоят! А образы «Калевалы», рунопевческие традиции, заонежская вышивка, каменоломни гранитов и мрамора, наличие уникальных карельских диалектов!.. Но нужно было осмысливать информацию, искать символы, через которые станет возможным передача особенного смысла, знания, которое фиксирует нашу самобытность.

И надо же такому случиться – в одну из ночей камера наружного видеонаблюдения зафиксировала у здания Законодательного собрания республики любопытную ... рысь. Забрела дикая кошка в центр города одним ей ведомым образом. Животное походило у здания, заглянуло в одно из окон. Чего и было достаточным, чтоб прославиться на всю стран. Кадры видеосъемки продублировали центральные российские телеканалы, Интернет-издания.

Комиссия по оценке конкурсных работ однозначно решила: быть рыси нашим брендом. Ее даже описали как «рысь мудрая». Презентация футболок с логотипом рысь на фоне флага Карелии прошла в министерстве культуры и по связям с общественностью РК.

Надуманность, случайность подобного «бренда» не вызывает сомнений. Сомнителен и характер инициативы: даешь бренд к конкретной дате. А если не вызреет, не оформится? Ведь символ должен закрепить и отразить явление, органично соответствовать ему.

Как и следовало ожидать, популярность кошки с кисточками на ушах как карельского уникама тихо сошла на нет, не прижился этот образ.

От себя добавлю, что решиться на выбор такой бренда могли люди, никогда не встречавшие это «мудрое создание» в природе. Единственный раз в жизни я встретила глазами в глаза с этим животным. Дело было много лет назад, в лесу, где мы обычно собирали грибы. Я подняла глаза от земли, почувствовав некий дискомфорт. Среди ветвей деревьев напротив меня светились два желтых глаза. Тогда и поняла, что значит пронизывающий душу ужас. В этих глазах светилось что-то жесточайшее, беспощадное, от ми-

ра смерти. От растерянности я не могла даже крикнуть. Прежде чем я двинулась с места, животное наклонило голову, еще раз пронзило меня взглядом, мелькнули знаменитые кисточки на ушах, и все исчезло.

Символом дикой природы, жесткого охотника-одиночки рысь может быть. Но символом региона с уникальными ландшафтами, историей и культурой, традициями толерантности – не тот выбор!

О грязях и груздях

В разговорах со знакомыми иногда упоминаю, что когда-то дом моих родителей в Кондопоге стоял на улице Габозерской, то есть ведущей в сторону красивейшего, чистого озера Габозеро. В той стороне – габозерские грязи, габозерские грузди, габозерская клюква. Долгое время на подходе к Габозеру сохранялся хутор, где упорно хозяйствовала пожилая женщина, которую местные звали «Маруся с Габозера».

Болот, лечебных грязей, клюквы найдешь по всему северо-западу России. Но все же габозерские грузди отличаются, по мнению авторитетных грибников, вкусом и красотой. Ни с какими перемороженными шампиньонами хрустящий груздь не сравнишь. Габозерские грязи – уникальны, их состав таков, что лечит массу хворей внутренний и внешних. Только с возрастом я стала догадываться, почему там жила и как выживала в заповедном уголке «Маруся с Габозера». Сегодня за подобным образом жизни охотятся поклонники экстремального сельского туризма.

На каждой территории существуют свои исключительные объекты, эксклюзивы природы, возможности их использования, самобытные промыслы, национальные особенности и их носители. Даже потенциальные возможности – это подсказки для формирования положительного имиджа, а при ряде условий – и бренда.

Об Андрее Болотове и Маркусе Шумахере

О биодинамической ферме в Болотове (Тульская область) и немце Маркусе Шумахере я написала большую статью для газеты «Курьер Карелии» (опубликовано 29 июля 2008 года). В той публикации я постаралась рассказать, как становится возможным хозяйствовать рентабельно, производить экологически чистую про-

дукцию, получать доход, делать сельский труд и жизнь на селе привлекательными. Именно с этой целью немец Маркус Шумахер переехал в Россию и, – совпадение или закономерность? – стал хозяйствовать на землях, которые находятся вблизи родового имения Андрея Тимофеевича Болотова, русского энциклопедиста, страстного агронома, просветителя и преобразователя.

Вот пример хорошего «наложения» усилий уникальной личности из российской истории и нашего современника из Европы. Произошло умножение положительного имиджа. Вписался органично и бренд «Demeter» («Произведено на биодинамической ферме»).

Андрей Болотов был ученым и практиком. Его имя – знаковое для территории. Маркус Шумахер и его семья – из тех немногих фермеров в России, которые взяли на себя ответственность вести хозяйство по высоким экологическим стандартам.

В нынешнее Болотово каждое лето приезжают московские энтузиасты, устраивают экологические лагеря для школьников и студентов. Занятия с подростками проводят профессора московских вузов. Практику дети познают, помогая кормить животных, работая в поле, выпекая хлеб на ферме Маркуса.

Деятельность подвижников – особое достояние общества не только в экономическом смысле. Хороший урожай, равно и настоящее воспитание – плод мысли, труда, верности и настойчивости.

Мост верности. Родник любви и поцелуев

...Замки, закрепленные на перилах небольшого мостика в пойме реки Лососинки в Петрозаводске, можно смело отнести к стихийной молодежной инициативе. А все вместе мостик, замки, их украшение – к попытке создать символическое место.

Замки, выбранные влюбленными, самые разные по форме и размерам – от миниатюрных до солидных, как говорится, амбарных. На многих – имена тех, кто решил публичным образом закрепить слова верности избраннику или избраннице. Некоторые из этих замков раскрашены, у многих дужка вдета в дужку второго замка.

Мостик фотографируют, к нему приходят молодожены, о нем пишут в местной прессе. Когда мостик начал деформироваться и возникла угроза обрушения его центральной части, вольно-невольно возник вопрос: как к этому отнестись? Не знак ли, что место и

способ выражения чувств выбраны не удачно? Может, чья-то недобрая воля мешает единению влюбленных? Данных посылов достаточно, чтоб далее сформировался городской миф, легенда, предание. Жаль, что городские власти не проявили интереса, как можно использовать самопроизвольно родившуюся творческую инициативу в полезном и для известности города варианте.

Другой пример, также связанный с темой любви и верности. В одном из отдаленных поселков Архангельской области жители создали ТОС. Люди хотели наладить жизнь, стали думать, как привлечь к поселку внимание. Припомнили, то славились когда-то на всю округу их родники. Расчистили источник, благоустроили территорию. Начали устраивать праздники на обновленной площадке.

К роднику стали приезжать специально за водой. Заехали молодожены раз, другой. За родником закрепилось название «Родник любви и поцелуев». Символика прозрачна: родник – источник чистой воды, любовь – источник чувств нежности и верности. Традицию поддерживали – стали заранее договариваться об устройстве праздников для молодоженов, фуршетов на открытом воздухе. Родник стал отличительным символом небольшого поселения, брендом.

Традиции и бренды наших территорий имеют одно верное подтверждение. Какое? Это когда рассказ о них сопровождается словами: «Так может быть только здесь!» Высказывание может быть предельно адресным: «Так – только в Петрозаводске!», «Только в Олонце!», «Только в Калевале!»...

Мясникова Татьяна Алексеевна

СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ¹

Экономические преобразования 90-х гг. XX в. наиболее негативно отразились на сельских территориях, так как они оказались более зависимыми от государственной поддержки и централизованного планирования. Многие сельские территории Российской Федерации

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

находятся в состоянии экономического кризиса, для части сельских населенных пунктов появилась реальная угроза исчезновения – продолжается процесс перераспределение земли в ущерб сельским жителям, уровень жизни понижается, повышается смертность.

Между тем, не существует местного сообщества, не имеющего ресурсов развития. Каждое сообщество уникально и может занять свою экономическую нишу. Однако из-за общего недоверия населения к власти, очень часто некомпетентности органов управления, непонимания необходимости стратегического планирования развития муниципального образования имеющиеся ресурсы не используются или используются неэффективно. Несмотря на то, что сельские районы Краснодарского края ввиду своего выгодного экономико-географического положения, климата и природных ресурсов нельзя назвать кризисными, они не полностью реализуют свой экономический потенциал, так как не выбрали стратегические направления своего развития.

Государственное управление развитием сельских территорий имеет системный характер, вследствие чего все его элементы и взаимосвязи реализуют свой потенциал лишь при согласованности и постоянном взаимодействии в единой иерархической структуре¹.

Административная реформа, с одной стороны привела к повышению роли органов местного самоуправления в реализации правительственной политики на местах, что в свою очередь стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного управления. С другой стороны, принятие федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привело к приближению местной власти к населению, повышению ответственности органов местного самоуправления и местных сообществ за организацию местного развития.

Несмотря на то, что именно органы местного самоуправления несут ответственность за социально-экономическое развития муниципальных образований, местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы публичной власти. Органы государствен-

¹ Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009.

ной власти и органы местного самоуправления должны координировать свои действия.

Сложность и многогранность процессов социально-экономического развития сельских территорий обуславливает тесное взаимодействие структурных подразделений органов исполнительной власти в решении вопросов социальной, экономической, инвестиционной и др. политик, связанных с развитием сельских территорий. Это взаимодействие особенно ярко проявляется при реализации целевых программ. В частности, в реализации Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» координатором выступило Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России), государственными заказчиками – Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Также в рамках программы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления были разработаны и приняты региональные и муниципальные программы социального развития села до 2010 года, в бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах выделены средства на реализацию указанных программ.

На федеральном уровне особую роль в содействии развитию сельских территорий играют: Минсельхоз России, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции¹:

– по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса,

¹Положение о министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 06.08.2008 N 584, от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43, от 24.02.2009 N 154, от 24.02.2009 N 156, от 27.06.2009 N 541, от 12.08.2009 N 656, от 27.01.2010 N 31)

включая... **устойчивое развитие сельских территорий**,... (в ред. Постановлений Правительства РФ от 24.02.2009 N 154, от 27.01.2010 N 31);

– по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

– по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, **включая устойчивое развитие сельских территорий**;

– по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Также Минсельхоз России осуществляет реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в сфере агропромышленного комплекса, **включая устойчивое развитие сельских территорий** (п. 5.5.1)¹.

Для реализации функций, связанных с устойчивым развитием сельских территорий в структуру Минсельхоза России входит Департамент сельского развития и социальной политики. Департамент обеспечивает деятельность Министерства в сфере развития сельских территорий, взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации социальных программ в сельской местности, развития малого и среднего предпринимательства в агропромышленном комплексе, фермерства, сельскохозяйственной кооперации, ведения гражданами личных подсобных хозяйств, а также по вопросам взаимодействия с общественными объединениями и иными организациями².

Департамент сельского развития и социальной политики разрабатывает совместно со структурными подразделениями Министерства для внесения в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, материалы и обоснования к ним по вопросам:

¹ Там же.

² О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. постановление от 12 мая 2004 г. N 432.

- развития сельских территорий;
- повышения уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских территорий;
- обеспечения доступности улучшения жилищных условий сельского населения, в том числе молодых семей и специалистов;
- комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений;
- развития малого предпринимательства в АПК, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственной кооперации, ведения гражданами личных подсобных хозяйств.

В структуру департамента входят: отдел программного развития инфраструктуры села; отдел жилищных программ и пилотных поселений; отдел развития малых форм хозяйствования; отдел мониторинга рынка труда.

На субфедеральном уровне управление развитием сельских территорий осуществляют министерства, департаменты, управления и т.п., входящие в систему исполнительной власти субъекта Федерации и наделенные соответствующими полномочиями. Например, в Краснодарском крае это Департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края.

Департамент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края является органом исполнительной власти Краснодарского края, осуществляющим функции по государственной поддержке и реализации государственной политики в сфере сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности, государственной политики в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, а также государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством Краснодарского края¹.

Несмотря на важную роль органов государственной власти в организации развития сельских территорий, органы местного са-

¹ О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. постановление от 12 мая 2004 г. N 432.

моуправления несут ответственность за социально-экономическое развитие муниципальных образований.

На местном уровне при построении структуры исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, как правило, используется функциональный подход (таблица 1).

Таблица 1

Структура исполнительно-распорядительного органа муниципального образования

Муниципальный район	Экономическое развитие	Развитие отраслей сельского хозяйства
Отраденский	Отдел экономики, прогнозирования и оценки социально-экономического развития	Сельскохозяйственный отдел
Выселковский	Отдел экономического развития, инвестиций и внешних связей	Отдел по работе с АПК
Динской	Управление экономического развития	Управление сельского хозяйства

Структурные подразделения администраций муниципальных образований наделены соответствующими полномочиями в области экономического развития территории.

При построении организационных структур в сфере управления развитием сельских территорий обычно используются следующие принципы¹:

- принцип целевой ориентации;
- принцип горизонтального разделения функций. По горизонтали функции разграничиваются между органами и должностными лицами одного уровня. Спектр возможного разделения функций достаточно широк. Не менее важно разграничение функций во внутренней структуре самих органов управления;
- принцип вертикального разделения функций означает, что кроме горизонтальных отношений между структурами управления существует система вертикального взаимодействия;

¹ Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009.

– принцип комплексности важен при построении структуры и требует исходить, прежде всего, из целостности, единства той или иной функции. Особенно это важно в том случае, когда исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции использованы многие структуры.

Однако перечисленные принципы не отражают того, что в современных условиях государственные и муниципальные органы управления перестают быть монопольными собственниками ресурсов и информации в области определения целей развития сельских территорий. Властные структуры становятся партнерами общественного процесса управления территориальным развитием (рисунок 1).

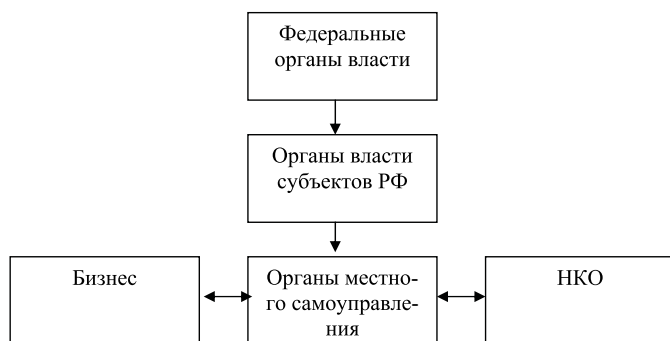


Рис. 1. Система управления развитием сельских территорий

Это обусловлено двумя взаимосвязанными процессами¹:

– в условиях многоукладной экономики власть утрачивает политическую и экономическую монополию на принятие управленческих решений;

– развитие гражданского общества обуславливает превращение населения (в лице некоммерческих организаций) и бизнеса (в лице ассоциаций бизнесменов) в полноправных партнеров власти в решении вопросов сельского развития.

¹ Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Каждый из партнеров процесса управления развития сельских территорий обладает своими ресурсами:

- органы местного самоуправления – официальные властные полномочия, ресурсы местного бюджета и т.д.;

- некоммерческие организации (население) – профессиональные навыки, опыт объединения людей на неформальной основе, общественное влияние, знание местного сообщества и т.д.;

- ассоциации бизнесменов (бизнес) – предпринимательские способности, финансовые ресурсы, «коммерческое» видение ситуации и т.д.

Таким образом, совместное управление – непрерывный процесс взаимодействия: (а) органов государственной власти и местного самоуправления, (б) органов местного самоуправления и заинтересованной общественностью, в основе которого лежат «переговоры» по поводу способов реализации их законных интересов в решении ключевых проблем местного сообщества¹.

Под совместным управлением можно понимать также «деятельность по решению местных задач, основанную на общем понимании целей каждым участником, достигнутом в результате предварительного согласования интересов и распределения функций и ответственности»². Совместное управление следует рассматривать не как альтернативу, а как механизм повышения эффективности профессионального управления развитием сельских территорий. Эта эффективность повышается за счет того, что «совместное управление»:

- помогает выявить проблемы социально-экономические проблемы местного сообщества, прояснить интересы различных групп населения и бизнеса, выявить стейкхолдеров;

- содействует генерированию новых идей и определению эффективных способов их достижения; ускоряет процесс реализации принятых решений;

- помогает выявить и мобилизовать местный ресурсный потенциал, недоступный органам государственной власти и местного самоуправления;

¹ Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

² Вобленко С.В. Модель программы «совместного управления». Москва: изд-во «Вече», 2004.

– обеспечивает органы власти дополнительными источниками информации, эффективную систему контроля со стороны населения;

– способствует развитию гражданского общества;

– развивает социальный капитал.

К основным принципам «совместного управления» можно отнести:

1. Принцип субсидиарности.

Принцип субсидиарности лежит в основе организации взаимоотношений нескольких равноправных партнеров, обладающих собственными полномочиями и имеющих общую цель, которая:

– находится в зоне пересечения компетенций этих партнеров;

– не может быть достигнута только одним из партнеров;

– для ее достижения необходим синергетический эффект.

Субсидиарность как принцип политической организации заключается в максимальном приближении процесса принятия управленческих решений к гражданину (члену местного сообщества), обеспечении возможности личного участия человека в местном самоуправлении.

Субсидиарность как принцип институциональной организации заключается в оптимизации разграничении полномочий между органами федеральной, субфедеральной и местной власти, между местной властью и некоммерческими организациями.

Субсидиарность как принцип социальной организации направлена на усиление роли гражданина в обществе. Государство и органы местного самоуправления должны вмешиваться только в том случае, если общество и его группы не в состоянии удовлетворить общественные потребности.

Субсидиарность в управлении развитием сельских территорий заключается в принятии решений по планированию исходя из максимально возможного количества общественных благ, которое может быть обеспечено на местном уровне. Высшие уровни власти берут на себя то, что не может быть обеспечено на более низком уровне (принцип компенсации). Даже если будет необходим поиск финансовых ресурсов из других источников, то необходимо учесть то, что объективная оценка на местном уровне будет наиболее содержательной и эффективной. Этот принцип соответствует совре-

менной европейской практике, согласно которой национальное планирование начинается с разработки местных планов, которые затем преобразуются в региональные планы, а последние, в свою очередь, вносятся в План национального развития. Реализация принципа субсидиарности создает условия развития партнерских отношений между различными уровнями власти¹.

2. Принцип партнерства – равенства партнеров в определении и реализации общих целей, достижение синергетического эффекта.

3. Принцип ориентация на потребности членов местного сообщества (занятость, доходы людей, благоустройство территории и других составляющих качества жизни).

4. Принцип самоорганизации (институционализации), т.е. создание влиятельных постоянно действующих организаций и временных ассоциаций на уровне сообществ, способных отстаивать местные интересы.

5. Принцип инновационности, т.е. ориентация на новые, прежде всего, экологически чистые и энергосберегающие технологии, гибкость и открытость к изменениям, поощрение духа предпринимательства.

6. Принцип поддержки местных инициатив, т.е. развитие обратных связей с населением, поощрение разнообразных инициатив населения, ориентация на развитие гражданского общества.

7. Принцип согласованности программ, что предполагает увязку планирования на местном, региональном и национальном уровне.

Можно выделить следующие формы «совместного управления»:

- информирование;
- консультации;
- совместное принятие решений;
- совместная деятельность;
- поддержка местных инициатив.

Формирование системы «совместного управления» развитием сельских территорий предполагает:

¹ Аллан Дж., Уилкс Д., Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Козловская Н.Г. Руководство по разработке стратегического плана развития муниципального образования: МЕРИТ II – Муниципальная социально-экономическая реформа Тасис. Краснодар, 2005.

– просвещение жителей муниципального образования относительно их прав, обязанностей и возможностей в управлении территориальным развитием;

– институционализация, в т.ч. развитие местных некоммерческих организаций; нормативное закрепления форм взаимодействия власти, населения и бизнеса, государственной и муниципальной власти;

– развитие «соучастия» в культуре местного самоуправления;

– расширение форм и методов непосредственного участия населения в местном самоуправлении;

– формирование эффективной системы общественного контроля текущей деятельности органов местного самоуправления;

– организация постоянного диалога между властью, населением и бизнесом, государственной и муниципальной властью.

Важнейшей формой «совместного управления» является совместная деятельность, прежде всего, по разработке и реализации стратегии развития муниципального образования. Именно совместная деятельность обеспечивает возникновения синергетического эффекта, повышения доверия между партнерами, то есть развитие социального капитала.

Литература

Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 06.08.2008 N 584, от 13.10.2008 N 753, от 07.11.2008 N 814, от 29.12.2008 N 1052, от 27.01.2009 N 43, от 24.02.2009 N 154, от 24.02.2009 N 156, от 27.06.2009 N 541, от 12.08.2009 N 656, от 27.01.2010 N 31)

О департаменте сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края. Постановление от 12 мая 2004 г. N 432

Аллан Дж., Уилкс Д., Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., Козловская Н.Г. Руководство по разработке стратегического плана развития муниципального образования: МЕРИТ II – Муниципальная социально-экономическая реформа Тасис. Краснодар, 2005

Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления, Москва, 2009

Вобленко С.В. Модель программы «совместного управления». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Вобленко С.В., Корсби П.Р., Усенков А.В. Введение в «совместное управление». Москва: изд-во «Вече», 2004.

Мастерс Р., Ефремова Н.Ф. Партнерство: взаимодействие органов местной власти и общественных организаций. Москва: изд-во «Вече», 2004.

Панасейкина Вероника Сергеевна

ИННОВАЦИИ В СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Исследование развития социально-экономических процессов на муниципальном уровне предусматривает всестороннее изучение социальных, экономических, финансовых и прочих особенностей, проявляющихся в муниципальных образованиях. В этой связи, особое значение приобретают инновационные процессы, протекающие на муниципальном уровне.

«Роль муниципальных образований в обеспечении инновационного развития экономики связана с несколькими направлениями. Главное из них – формирование предпосылок для широкой экономической активности, поддержка инновационной политики больших и малых предприятий, развитие инфраструктуры экономики, обеспечивающей растущий спрос со стороны новых производств»¹.

Опыт европейских стран, добившихся успеха в инновационном развитии местных сообществ, позволяет выделить основные виды стратегий:

1) Стратегия «наращивания». Используется собственный научно-технический и производственно-технологический потенциал с привлечением зарубежного опыта.

2) Стратегия «переноса». Используются зарубежные научно-технические и производственно-технологические достижения в экономике страны путем закупки лицензии на высокоэффективные новейшие технологии для освоения производства продукции новых поколений, пользующейся спросом за рубежом².

¹ В.Тимченко, Л.Пронина. Роль муниципальных образований в инновационной деятельности// [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/64356.php>

² Васильева Л.Н. Методы управления инновационной деятельностью. – М, 2007.

Достижение долгосрочной конкурентоспособности местного сообщества в формирующейся экономике знаний, возможно на основе перехода на инновационный путь развития, который определяется внедрением новейших научных результатов и инноваций в производство. В данном случае стратегическими целями инновационной деятельности в местном сообществе могут быть:

- 1) повышение инновационной активности предприятий;
- 2) системная интеграция инновационной активности и рост конкурентоспособности субъектов инновационной деятельности;
- 3) укрепление и развитие научного и научно-технического потенциала, являющегося источником притока новых инновационных разработок;
- 4) развитие управленческих, социальных и гуманитарных инноваций, что позволит использовать инновационные технологии управления, организационной культуры, системы и механизмы стимулирования и мотивации новаторства, эффективной коммуникации, поддерживающей инновационное поведение.

В настоящее время в рамках программ, реализуемых Правительством РФ, большее внимание уделяется технически и технологическим инновациям, что, несомненно, оправдано в рамках перехода экономики на новую ступень развития. Но, не менее важными и значимыми, на наш взгляд, являются управленческие и гуманитарные инновации.

Возможно выделить системообразующие элементы инновационного развития местных сообществ:

- 1) Стратегическое планирование и управление;
- 2) Взаимодействие институтов власти, бизнеса и науки в инновационном развитии местных сообществ;
- 3) Инвестиционная политика.

Стратегическое планирование и управление.

Эффективность инновационной деятельности во многом определяется инновационной инфраструктурой. Поэтому инновационная инфраструктура является базовой составляющей инновационной экономики, инновационного потенциала общества. В этой связи важным является создание местной системы управления инновационным процессом, предусматривающую скоординированную деятельность органов власти, бизнеса и науки. Создание местной инноваци-

онной системы позволит эффективно решать приоритетные социально-экономические задачи в области развития науки и формирования инновационной модели развития местного сообщества.

Для решения задач, связанных с формированием, развитием и реализацией конкурентных преимуществ местного сообщества основанных на инновациях, необходим переход к стратегическому управлению развитием территорий, обладающих инновационным потенциалом, и определение особенностей, которые, в свою очередь, обусловлены такими свойствами инноваций, как длительность, комплексный характер, неопределенность и высокий уровень риска.

Для формирования подобной концепции предлагается использовать технологию стратегического планирования. Содержание подобной технологии сводится к работе высококвалифицированных экспертов с привлечением всех заинтересованных сторон региона для выявления желаемого будущего социально-экономического развития территории на основе инноваций, согласования научно-технических приоритетов с социально-экономическими и общественными приоритетами, выявление возможных потребителей инновационных продуктов, а также с целью увязки разрабатываемых региональных целевых инновационных программ. Стратегические цели, задачи и направления инновационного развития местного сообщества должны быть соотнесены с доступными ресурсами, действительной и возможной структурой управления, откорректированы и выражены в региональной инновационной программе¹.

Взаимодействие институтов власти, бизнеса и науки в инновационном развитии местных сообществ.

Важной проблемой является то, что наука и бизнес развиваются по собственным траекториям, часто не связанным друг с другом. Как следствие – возникают проблемы, среди которых следует выделить:

- снижение конкурентоспособности произведенной продукции;
- низкая доля целевого трудоустройства выпускников вузов;
- разрыв во взаимодействии вузов с производством;
- несоответствие выпускников потребностям инновационного производства.

¹ Авдеева Т.Т., Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства. – М., 2000.

Основное ограничение развития инновационной сферы – дефицит квалифицированных кадров. В рамках стратегического инновационного развития местного сообщества взаимодействие бизнеса, власти и населения может происходить в следующих направлениях:

- разработка и реализация стратегии инновационного развития местного сообщества (власть – наука);

- разработка и реализация конкретных программ в рамках стратегии инновационного развития местного сообщества (власть – наука – бизнес);

- распространение опыта бизнес-инкубаторов и университетских технопарков (бизнес-наука);

- финансирование и внедрение научных разработок, направленных на повышение конкурентоспособности экономики (бизнес – наука);

- образовательные услуги представителям бизнеса и власти с целью их адаптации к новым требованиям внешней среды (наука – бизнес – власть). Перенос накопленного теоретического опыта в практическую плоскость;

- накопление и перенос опыта взаимодействия «бизнес-власть-наука» в образовательный процесс с целью подготовки конкурентоспособных специалистов, отвечающих требованиям рынка труда. В данном случае подготовка специалистов рассматривается как долгосрочные инвестиции в интеллектуальный капитал, необходимый для инновационного развития региона. Образование становится клиентоориентированным.

В этой связи именно система высшего образования будет являться связующим звеном между наукой, бизнесом и властью, с целью построения инновационной модели развития местного сообщества. Так как именно ВУЗы являются производителем кадрового потенциала, они также участвуют в инновационном процессе вместе с другими разработчиками нововведений.

Становится очевидной необходимость в новых организационно-экономических механизмах, способных связать науку, бизнес и власть в единое целое. Организационной структурой, координирующей инновационные процессы, может являться Центр содействия инновационному развитию, созданный на базе ВУЗа. Центр

инновационного развития должен включать в свой состав представителей ВУЗов, бизнеса, власти различных уровней.

Инвестиционная политика.

С одной стороны, для органов муниципальной власти остается проблема повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований с целью развития инвестиционной деятельности, с другой стороны, для стратегического развития муниципальных образований существует другая проблема – отбор наиболее предпочтительных инвесторов, т.к. далеко не все инвестиции необходимы территории.

Первым этапом работы является определение приоритетных направлений развития на перспективу, вторым – выбор проектов для реализации на территории муниципального образования, как с позиций их прибыльности и надежности, так и с позиций повышения отдачи от инвестиций при направлении их в так называемые «точки роста» в муниципальном образовании. Под «точками роста» следует понимать те отрасли или объекты, которые на данный момент имеют неудовлетворительные показатели деятельности, но при условии направления в них инвестиций способны обеспечить кардинальное улучшение этих показателей в течение минимального периода времени.

Формирование эффективной инвестиционной политики напрямую зависит от уровня развития муниципального образования, и в то же время нельзя отрицать обратной связи: перспективы развития муниципального образования в полной мере находятся в зависимости от направления инвестиций в ту или иную сферу его народно-хозяйственного комплекса¹.

Важной проблемой остается то, что на сегодняшний день нет четко разработанных инструментов защиты муниципальных образований от нежелательных инвесторов. Эта проблема выходит в рамки правового поля. Процесс принятия решений при отборе проектов должен быть максимально объективным и прозрачным. Считаем, что следует разработать и закрепить правовым актом представительного органа муниципального образования четкие крите-

¹ Чуб Б. А. Управление инвестиционными процессами в регионе. – М.: БУКВИЦА, 1999.

рии отбора проектов, основанные на оценке их общественной значимости и полезности.

Возможно выделить основные критерии отбора предпочтительных инвестиций для муниципальных образований:

- объем ресурсов, приносимых в муниципальное образование потенциальными инвесторами;
- время освоения инвестиционных ресурсов в порядке реализации инвестиционных проектов;
- объем трудовых ресурсов местного населения, привлекаемый для реализации проекта;
- соответствие целевого назначения инвестиций стратегическим направлениям развития муниципального образования;
- объем налоговой нагрузки, возникающей в ходе реализации проекта; объем налоговых выплат, направляемых в местный бюджет;
- наличие фактора, стимулирующего развитие местной социально-экономической инфраструктуры;
- привлекаемые инвестиции должны отвечать стратегическим целям муниципального образования.

Можно выделить основные направления деятельности органов местного самоуправления в организации эффективной системы управления инвестиционными процессами:

1 Блок – Стратегическое планирование:

- разработка и принятие долгосрочной стратегии развития муниципального образования;
- определение приоритетов в управлении инвестициями со стороны органов МСУ и согласование их с интересами местного населения.

2 Блок – Разработка имиджа

- реализация комплекса мероприятий по муниципальному маркетингу, направленного на позиционирование муниципального образования в инвестиционном поле;

3 Блок – Институциональные преобразования

- формирование в структуре органов МСУ всех необходимых органов управления инвестициями, направленных на координацию действий всех местных исполнительно-распорядительных органов в ходе реализации стратегии развития;

– согласование муниципальных правовых актов, регулирующих управление инвестиционными процессами, с соответствующим законодательством РФ и субъекта РФ, а также между собой;

4 Блок – Разработка экономических приоритетов

– осуществление действий по привлечению инвестиционных ресурсов на территорию муниципального образования ;

– содействие в поиске инвесторов для инвестиционных проектов, намечаемых к реализации предприятиями отраслей «рыночной специализации» муниципального образования;

– резервирование помещений;

– развитие программ лизинга;

– развитие системы льготного кредитования.

– создание базы инвестиционных проектов.

На наш взгляд, стратегическое планирование и управление инновационным развитием местных сообществ неразрывно связаны друг с другом. Часто наблюдается такая ситуация, когда органы местного самоуправления разрабатывают различные стратегические планы, но в большинстве случаев, они так и остаются нереализованными из-за недостаточного или же полного отсутствия источника финансирования. В современных условиях одним из важнейших источников финансирования могут стать инвестиции (внутренние и внешние). Но, для развития инвестиционной деятельности на местном уровне необходимо управлять сложившейся инвестиционной привлекательностью, то есть воздействовать на инвестиционный потенциал и инвестиционный риск муниципального образования. Создавая «новую» привлекательность муниципального образования, возможно привлечь необходимые инвестиции с целью реализации разработанных проектов и программ, направленных на инновационное развитие местного сообщества.

Литература

Авдеева Т.Т., Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства. – М., 2000.

Васильева Л.Н. Методы управления инновационной деятельностью. – М, 2007

Чуб Б. А. Управление инвестиционными процессами в регионе. – М.: БУКВИЦА, 1999

Тимченко В., Пронина Л. Роль муниципальных образований в инновационной деятельности// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/64356.php>

Педанов Борис Борисович

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В КАЧЕСТВЕ РЕСУРСА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Капитал как ресурс развития может принимать самые разнообразные формы. В нашей стране на протяжении многих лет основное внимание уделялось увеличению и эффективному распределению овеществленного капитала, который рассматривался в качестве основного источника экономического роста. С развитием рыночных отношений пришло понимание значимости финансовых ресурсов для обеспечения количественных и качественных преобразований как на уровне страны в целом, так и для отдельных территорий.

Осознание значимости и необходимости развития человеческого капитала происходит до сих пор. В последние годы все чаще звучат призывы уделять этому направлению особое внимание. На практике в большинстве организаций человек продолжает рассматриваться как самый легкозаменяемый и наименее ценный ресурс. Как правило, не создаются условия для развития своих способностей. Во многих организациях отсутствует внешняя мотивация для повышения уровня профессиональных знаний и навыков. Исключением являются крупные организации, действующие преимущественно в сфере высоких технологий, ориентированные на производство и предоставление новых товаров и услуг, совместные предприятия или использующие зарубежные технологии управления. Для подобных организаций актуально повышение качества собственного человеческого капитала, так как трудно найти адекватную замену на рынке труда.

Невысокое качество трудовых ресурсов продолжает оставаться одной из главных проблем системы государственного и муниципального управления в России. Регулярные структурные изменения и достаточно высокая текучесть кадров не способствуют ее решению.

В таких условиях социальный капитал, как правило, вообще не рассматривался в качестве ресурса развития. Это может быть обусловлено следующими обстоятельствами. Во-первых, исследование сущности социального капитала и его роли в процессе развития началось сравнительно недавно. В связи с этим многие ответственные руководители не имеют о нем комплексного представления, не знают, как и зачем использовать.

Во-вторых, социальный капитал сложно поддается оценке. Необходима разработка и внедрение новых систем индикаторов для оценки степени развития самого социального капитала и особенно его влияния на процесс социально-экономического развития территории. В настоящее время в системе государственного и муниципального управления основное внимание уделяется оценке распределения и использования финансовых ресурсов. В большинстве случаев оценка эффективности управления проводится по экономическим принципам, то есть достижение результата при минимально возможных затратах. Социальная эффективность при этом отходит на второй план.

В-третьих, социальный капитал может не только способствовать проведению изменений, но и создавать для него серьезные препятствия. В сложившейся в нашей стране практике управления, участники изменений далеко не всегда имеют исчерпывающую информацию о целях, процедуре и результатах преобразований. В такой ситуации тесные социальные связи становятся каналом распространения слухов и способствуют негативному восприятию изменений. Неоднозначность роли социального капитала в процессе развития требует более тщательного рассмотрения положительного и отрицательного влияния этого ресурса.

Социальный капитал понятие многогранное. Пьер Бурдье рассматривал социальный капитал как совокупность социальных связей, которые могут выступать ресурсом получения выгод. При этом он делал акцент на групповой характер данного ресурса, невозможность его измерения и использования на индивидуальном уровне. Он объяснял это тем, что социальный капитал формируется под действием таких факторов, как политический строй, религиозные традиции и доминирующие ценности. Очевидно, что при

таким подходе оказывать влияние на степень развития социального капитала можно только на уровне государства. К тому же социальный капитал в этом случае не является ресурсом развития и инструментом решения проблем конкретных локальных территорий. Его лишь необходимо учитывать как один из факторов макроокружения внешней среды.

Принципиально иной подход был предложен Джоном Коулманом, который рассматривал социальный капитал как общественное благо, создаваемое индивидом для достижения собственных выгод¹. Этот процесс требует установления определенных социальных норм, активизации социальных взаимодействий и формирования механизмов воспроизводства социального капитала. Автор подчеркивал значимость социальных связей и в качестве источника доступа к информации. Подобная трактовка не раскрывает возможности использования социального капитала как ресурса развития муниципальных образований, отражая лишь стремление рационального экономического индивида максимизировать эффективность своей деятельности.

Исследованию взаимосвязей индивидуальных и групповых характеристик социального капитала большое внимание уделяется в работах Роберта Патнэма. Социальный капитал он трактует как «связи между индивидами – социальные сети и нормы взаимности, которые из них (сетей) проистекают»². Патнэм отмечал, что изменение качества социальных отношений предшествует экономическому развитию. В качестве факторов развития социального капитала он называет нормы взаимности, доверие и социальные сети. Подобное сочетание социально-психологических характеристик личности и степени развития социальных взаимосвязей наиболее точно определяет возможность их использования для развития муниципальных образований, повышения благосостояния жителей путем активизации взаимодействий, совместного решения общих проблем.

¹ Coleman, J. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94 Supplement. pp. 95–120.

² Putnam, R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon Schuster. New York. 2000.

В работах некоторых отечественных исследователей встречаются попытки разграничить понятия «социальный капитал» и «социальный ресурс» (ресурс социальных сетей) в зависимости от возможностей их целенаправленного использования. Например, Тихонова Н.Е. отмечает, что «социальный ресурс для нуждающихся россиян означает не капитал, которым они могут свободно распоряжаться, обращаясь к нему по мере необходимости и используя в наиболее эффективной форме..., а именно ресурс, используемый в форме, выбор которой часто зависит от предоставляющего помощь, а не от получающего ее... Реально же капиталом ресурс сетей можно считать лишь в том случае, если можно установить отчетливую связь между наличием этого ресурса и возрастанием других видов капитала, прежде всего экономического»¹. Как видно, подчеркивается необходимость оценки индивидуального, а не общественного эффекта использования социального капитала.

С точки зрения управления более целесообразно рассматривать социальный капитал как «сочетание социальных институтов, норм, ценностей, сетей и организаций, которые создают формы взаимодействия внутри общества и являются активом общества, необходимым для создания индивидуального и коллективного богатства»².

Социальный капитал может давать импульс развитию и способствовать повышению его эффективности. Он позволяет использовать дополнительные, нематериальные стимулы, проявлять инициативу, осуществлять поиск и создавать новые формы взаимодействия.

Высокая степень развития социального капитала является необходимым условием успешного управления сообществом. Внедрение инноваций без учета социального капитала или вопреки нему существенно увеличит затраты ресурсов и не принесет ожидаемых результатов, что подтверждает множество примеров современной российской практики.

¹ Тихонова Н.Е. Социальный капитал как фактор неравенства // Общественные науки и современность. 2004. № 4. С. 24–25

² Тюрин Г. В. Корпорации, социальный капитал и модернизация страны // Неприкосновенный запас. 2006. № 4–5. С.48–49.

Использование социального капитала оказывает влияние на эффективность государственного и муниципального управления, способствуя выработке общих подходов и целей в условиях противоречивых интересов, повышая степень ответственности управленческих структур перед обществом и создавая стимулы к восприятию управленческих инноваций, формируя у населения чувство сопричастности к принимаемым и реализуемым решениям.

Не следует забывать, что использование социального капитала дает не только положительный эффект для сообщества. За счет имеющихся социальных связей отдельные индивиды и социальные группы могут реализовывать собственные экономические интересы, зачастую противоречащие общественным. Это может выражаться в ограниченном доступе к оперативной информации о принимаемых управленческих решениях, создании преференций для одних экономических субъектов и препятствий для других, решении вопросов в обход предусмотренных законом процедур, эксклюзивном доступе к государственным и муниципальным ресурсам.

Серьезной проблемой становится усиление личных связей между представителями бизнеса и чиновниками. Нарушается принцип равенства прав всех экономических субъектов и степень регулирования их деятельности начинает варьироваться. Особенно заметно это проявляется на региональном и местном уровнях. Это снижает эффективность как государственного и муниципального управления, так и рыночного механизма. В конкурентной борьбе зачастую выигрывает не тот, кто представляет лучший товар или услуги, а тот, для кого созданы особые, наиболее благоприятные условия. Решение данной проблемы особенно актуально в рамках провозглашенного курса на системную модернизацию экономики. В современных условиях государство не может быть единственным источником и катализатором инноваций. Опыт развитых стран свидетельствует, что разработка и внедрение передовых технологий частным сектором более эффективны. Но это возможно лишь в конкурентной среде, для формирования которой на целом ряде рынков в нашей стране сохраняются серьезные барьеры, связанные, в том числе, и с налаженными социальными связями.

В таких условиях население также пытается использовать схожие формы взаимоотношений с представителями властных структур. Если предусмотренные законом процедуры не выполняются или не дают желаемого результата, осуществляется поиск альтернативных форм взаимодействия, в первую очередь, по каналам существующих социальных сетей. В результате функционирует две системы взаимоотношений между чиновниками и населением – формальная, основанная на законодательно закреплённых процедурах, и неформальная, основанная на сложившихся социальных связях и способствующая «упрощённому» решению конкретных вопросов. Подобная система двойных стандартов увеличивает транзакционные издержки экономической и управленческой систем России, препятствует формированию гражданского общества, снижает степень доверия к органам управления, желание и способность решать местные проблемы за счёт самоорганизации и координации действий.

Негативной для реализации управленческих решений стороной развитых социальных сетей и взаимодействий может стать консолидация населения для недопущения проведения изменений в существующих нормах, правилах и стандартах жизни общества. В качестве примера можно назвать массовые акции населения в Германии против транспортировки и хранения радиоактивных отходов. Ещё одним примером являются массовые протесты населения во Франции против повышения пенсионного возраста. Очевидно, что влияние социального капитала в данных случаях можно оценивать двояко. С одной стороны, организованные и сплочённые действия населения могут препятствовать проведению нежелательных преобразований или не допустить реализации управленческих решений с высокими отрицательными внешними эффектами. С другой стороны, они могут затруднить проведение непопулярной, но необходимой адаптации существующей системы к изменившимся условиям.

В нашей стране «социальный» зачастую ассоциируется с дотационным, затратным, пассивным. Это противоречит содержанию социального капитала, призванного способствовать активизации человеческих ресурсов, их перехода из состояния объекта в субъект воздействия. Это особенно актуально для местных сообществ, где кооперация и координация действий выступают основным способом решения проблем.

В современных условиях должна меняться роль местных органов власти, повышаться взаимозависимость с бизнесом и общественными объединениями. Местное сообщество призвано интегрировать первичные социальные объединения через существующие и целенаправленно создаваемые институты, общественные объединения, корпоративные и властные органы. Это необходимо для создания целостной социальной организации, представляющей интересы населения территории и являющейся основой социального партнерства местной власти, общественных организаций и бизнеса. При этом следует учитывать, что представители этих структур являются неотъемлемой частью местного сообщества.

Одной из базовых проблем развития муниципальных образований, особенно небольших, является хронический недостаток финансовых ресурсов. В таких условиях роль социального капитала как альтернативного ресурса развития существенно повышается. Одним из источников роста могут стать социальные связи между представителями различных секторов общества через гражданские институты, возникающие на местном уровне. Необходимым условием устойчивого развития можно назвать включение населения в решение социально-экономических проблем через механизмы межсекторного социального партнерства для благоустройства территории муниципального образования и повышения качества жизни местного сообщества. Межсекторное партнерство может рассматриваться как «конструктивное взаимодействие организаций двух или трех секторов для решения социальных проблем, выгодное каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется»¹. В этом определении подчеркивается необходимость оценки эффекта от использования данной формы социального капитала, как для непосредственных участников, так и для местного сообщества в целом. Неотъемлемым условием эффективного сотрудничества являются не только согласованные действия и положительные экстерналии, но и постоянная адаптация к меняющимся условиям внутренней и внешней среды. Это подтверждает и трактовка межсекторного партнерства как «союза нескольких

¹ Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 78.

организаций из двух или более секторов, которые соглашаются вести совместную работу для реализации проекта, направленного на обеспечение устойчивого развития. Партнеры соглашаются в равной мере разделить риски и достижения, регулярно анализировать результаты и при необходимости пересматривать условия партнерства»¹.

Наибольшие сложности с финансированием реализации своих полномочий возникают у сельских муниципальных образований. В таких условиях органы местного самоуправления делают акцент на решение текущих проблем, выбирают «политику выживания», считая, что развитие невозможно. При этом именно в сельской местности наиболее развиты горизонтальные взаимодействия, межличностные отношения, неформальное сотрудничество. Поэтому социальный капитал можно рассматривать в качестве скрытого резерва развития сельских муниципальных образований.

В период кризиса, когда акцент ставится не на развитие, а на сохранение существующего положения, как правило, основным ориентиром становится минимизация издержек. Традиционно экономия осуществляется за счет человеческих ресурсов, резкого сокращения инвестиций в человеческий капитал. В таких условиях социальный капитал приобретает особую значимость. Во-первых, развитые социальные сети способствуют преодолению последствий кризиса, в частности, облегчая поиск новой работы. Во-вторых, наличие развитых форм взаимодействия членов местных сообществ дает возможность совместными усилиями решать наиболее актуальные локальные проблемы даже в условиях недостаточности финансовых ресурсов. В-третьих, социальный капитал может использоваться органами управления для общественной адаптации идей проведения непопулярных, но необходимых для преодоления кризиса мероприятий. В-четвертых, развитый социальный капитал способствует преодолению недоверия потенциальных инвесторов в перспективы развития территории в ухудшающихся условиях внешней среды.

¹ Социальное измерение в бизнесе: международный форум лидеров бизнеса под эгидой принца Уэльского. Как корпоративное гражданство в России может быть выгодно бизнесу и обществу. М.: Красная площадь, 2001. С. 50.

Использование имеющегося социального капитала для получения общественно значимых результатов в России сопряжено с рядом проблем. Как уже отмечалось, это может быть связано с непониманием сущности и роли данного ресурса представителями государственного и муниципального управления. Вместе с тем, сложности возникают и с вовлечением, как отдельных индивидов, так и социальных групп в совместную деятельность для решения проблем муниципального образования. Усиление «вертикали власти» негативно отразилось на самосознании значительной части населения. Большинство людей воспринимают себя только в качестве объекта управления. Это обуславливает пассивность, отсутствие веры в возможность что-либо изменить своими усилиями, нежелание взаимодействовать с органами государственного и муниципального управления сверх необходимого минимума.

До недавнего времени считалось, что наличие или отсутствие социального капитала, позитивных взаимосвязей является чем-то предопределенным, эволюционно сложившимся. Однако степень развития социального капитала в местном сообществе нельзя рассматривать как данность, обусловленную религией, культурой или управленческими традициями. Как и другие виды капитала его необходимо целенаправленно формировать, создавая соответствующие условия. Принципиальная особенность социального капитала заключается в необходимости его постоянного активного использования для дальнейшего развития. В отличие от других ресурсов, интенсивная эксплуатация которых снижает их объем и полезные свойства, социальный капитал растет по мере использования и сокращается, оставаясь невостребованным.

Формирование социального капитала обусловлено, с одной стороны, наличием у людей общих норм и ценностей, способности подчинять свои индивидуальные интересы интересам более крупных групп. С другой стороны, важнейшим условием является доверие населения к социальным институтам и внедряемым формам взаимодействий. Ключевую роль в формировании климата доверия играют органы управления. Расхождение в заявленных органами власти целях и реально проводимой политике существенно снижает инициативу населения и стимулы к ведению совместной деятельности.

Необходимость развития социального капитала как важнейшего ресурса муниципальных образований не вызывает сомнений. Основной вопрос в том, что может способствовать повышению качества и активности социальных взаимодействий, росту доверия и стимулировать желание принять участие в решении проблем своего местного сообщества.

Значительный вклад в формирование социального капитала на микроуровне должна вносить семья. Именно семья способствует формированию у индивида определенной системы ценностей и норм поведения, обуславливает его первичное вхождение в социальные сети и построение социальных взаимодействий. Климат в семье во многом определяет степень доверия индивида к окружающим его людям, желание и способность формировать новые социальные группы.

Одним из важнейших источников роста социального капитала является образование. «Кумулятивный эффект от образования присутствует во многих видах социального взаимодействия».¹ Повышение уровня образования дает возможность индивидам более взвешенно оценивать ситуацию и осознанно включаться в социальные процессы, стимулирует политическую активность. Увеличение продолжительности образования способствует включению индивидов в различные социальные группы, что ведет к активизации социальных взаимодействий и повышению степени доверия к окружающим.

Для получения позитивного эффекта от использования социального капитала необходимо развитие системы реально действующих общественных организаций. В настоящее время значительная часть таких организаций существует лишь на бумаге, девальвируя роль этого инструмента развития муниципальных образований. Необходимо учитывать, что способность людей объединяться зависит от наличия у них общих норм и ценностей, способности подчинять свои индивидуальные интересы интересам более крупных групп.

¹ Helliwell, J., Putnam, R. Education and Social Capital // Eastern Economic Journal. Vol.33. No.1, Winter 2007.

Формирование информационного общества открывает новые возможности для развития социального капитала. Все больше людей становятся участниками социальных сетей в Интернете. Это позволяет восстанавливать старые контакты и заводить новые, способствует оперативному обмену информацией и формированию групп с общими интересами. В перспективе эти сети могут быть использованы представителями государственного и муниципального управления для адаптации новых идей в обществе и консолидации усилий различных социальных групп на их реализации.

Учитывая исторический опыт и современные тенденции развития системы управления в России, в росте социального капитала и получении положительных эффектов его использования существенную роль должно играть государство. Эта роль заключается в создании условий для повышения активности населения, формирования новых и расширения возможностей использования существующих социальных взаимосвязей. Необходима реальная, а не декларируемая государством децентрализация управленческих отношений и поддержка местных инициатив.

Литература

Социальное измерение в бизнесе: международный форум лидеров бизнеса под эгидой принца Уэльского. Как корпоративное гражданство в России может быть выгодно бизнесу и обществу. М.: Красная площадь, 2001.

Тихонова Н.Е. Социальный капитал как фактор неравенства // Общественные науки и современность. 2004. № 4. С. 24–25

Тюрин Г. В. Корпорации, социальный капитал и модернизация страны // Неприкосновенный запас. 2006. № 4–5. С.48–49

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004.

Coleman, J. Social Capital in the Creation of Human Capital // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94 Supplement. pp. 95–120

Putnam, R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon Schuster. New York. 2000

Helliwell, J., Putnam, R. Education and Social Capital // Eastern Economic Journal. Vol.33. No.1, Winter 2007

*Погребовская Ирина Алексеевна,
Рик Светлана Владимировна*

ИЗ ПРАКТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сельские поселения составляют преобладающую часть территории Российской Федерации, на которой проживает почти треть российских граждан. Почему так важна роль местного самоуправления? Практика показывает, что актуальность и эффективность данного института власти определяется тем, что уровень развития местного самоуправления является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни страны. В свою очередь, в современном мире демократизация, то есть децентрализация власти и ресурсов, является ключевым условием социально-экономического развития государства. Обладая серьезным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, сельские территории способны внести серьезный вклад в решение задач экономического роста и социального развития страны. Поэтому без преувеличения можно сказать, что будущее России зависит от развития местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения должны обеспечиваться повышение качества жизни, сохранение нравственности местного населения, устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территории. Кроме того, местное самоуправление сельских поселений наиболее полно может учесть исторические, религиозные, национальные и иные местные традиции.

Прошло пять лет, с момента вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако, с уверенностью можно сказать, что фактически данного института власти пока в России нет. Чтобы убедиться в этом приведем несколько аргументов на примере МО «Вешкельское сельское поселение» Суоярвского муниципального района Республики Карелия.

Небольшая справка. Наше поселение занимает 38 893 га огромную площадь с небольшим количеством жителей в 5 населенных пунктах, из которых только 2 круглогодичного проживания. На 1

декабря 2010 г. постоянно проживающих 662 человека, из них почти 30% люди пенсионного возраста. Основная часть населения сосредоточена в одном населенном пункте – с. Вешкелица и составляет 95%. Плотность населения составляет примерно один человек на 59 кв. км.

Несмотря на многообразие определений, под местным самоуправлением большинством авторов понимается система регулирования и развития в поселениях социально-экономических и иных отношений по решению вопросов местного характера на основе самоорганизации, на базе, преимущественно, собственных ресурсов. Но собственные ресурсы – это, прежде всего, собственные доходы. Опыт показывает, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти (которая закреплена ст. 12 Конституции РФ и Европейской хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией в 1996 году) доля этих доходов должна составлять порядка 75 %. Посмотрим, что же происходит на самом деле.

Доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов и сборов, неналоговых доходов, поступлений из вышестоящих бюджетов и займов. Соотношение между этими источниками зависит от функций, возложенных на местные органы управления, от потенциальных возможностей получения ими местных налогов, а также возможностей вышестоящих органов власти оказывать финансовую помощь территориям. Состав собственных доходов местных бюджетов определен Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Налоги являются главным источником доходов местных бюджетов. В соответствии с налоговым законодательством, к ним относятся местные налоги, сборы и штрафы (ставки по этим налогам устанавливаются, как правило, местными органами власти), а также отчисления из федеральных налогов и налогов субъектов РФ в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов РФ.

Удельный вес местных налогов в доходах бюджета муниципального образования «Вешкельское сельское поселение» в среднем за последние 3 года составил 0,87 % (12,7 тыс. руб.), в том

числе земельного налога – 0,67% (10 тыс. руб.), налога на имущество физических лиц – 0,2 % (2,7 тыс. руб.). Сразу понятно, что такой объем ежегодных налоговых доходов местных бюджетов не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов.

С целью как-то улучшить сбор местных налогов, администрацией поселения была проведена колоссальная работа по выявлению потенциальных налогоплательщиков земельного налога и предоставлении активной помощи в государственной регистрации земельных участков. По результатам проделанной работы с 2007 по 2009 год поступления по данному виду налога увеличились в 2 раза: с 7 до 15 тыс. руб. в год. Суммы смешные по сегодняшним меркам. Чтобы было понятно, в чем кроется причина столь мизерных сборов, перенесемся на 10 лет назад. В ходе перераспределения земель СТОО «Вешкельский» и МУСП «Вешкельское» 823 га сельскохозяйственных угодий было передано в общую долевую собственность гражданам села в виде земельных долей без определения на местности границ, но с определением границ земельных массивов, в которых находятся эти земельные доли. Многие жители села до сих пор не представляют точного месторасположения выделенной им земли. По этой же причине до сих пор затруднен кадастровый учет и государственная регистрация прав граждан на данные земельные участки. К тому же процесс регистрации земельного участка очень долгий и затратный.

В настоящее время основной объем налоговых доходов местных бюджетов формируется не за счет местных налогов, а за счет отчислений от налога на доходы физических лиц и составляет за рассматриваемый период 95%. Согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации поступления от данного налога подлежат зачислению в бюджет муниципального района в размере 20 процентов и в бюджет поселения – 10 процентов. Вместе с тем данный налог зачисляется в бюджетную систему Российской Федерации по месту работы граждан. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений, а не в бюджеты сельских

поселений. При этом предоставление указанным гражданам необходимых медицинских, социальных, образовательных и иных жизненно важных общественных услуг осуществляется по месту их жительства. Таким образом, в настоящее время порядок зачисления поступлений от налога доходы физических лиц значительно сокращает доходную базу бюджета сельского поселения, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. В связи с этим, есть предложения рассмотреть вопрос об уплате налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан, но как это будет осуществляться на деле предлагающие это видимо не подумали. В этом случае бухгалтер должен будет сделать неопределенное количество платежных поручений для зачисления каждой удержанной с работника суммы в соответствующий бюджет по месту его проживания...Представим крупную московскую фирму, где доля иногородних работников, приехавших из разных концов нашей необъятной Родины, достигает порядка 70–80%. Это, естественно, весьма проблематично. К примеру, на территории нашего поселения ведет свою деятельность предприятие ЖКХ, зарегистрированное в г. Петрозаводске в качестве налогоплательщика и налогового агента. Несмотря на это, организация дополнительно была зарегистрирована и поставлена на учет в районной ИФНС с присвоением КПП соответствующей территории, что позволяет рассчитывать на дополнительные налоговые поступления в бюджет поселения.

Как же тогда выживает сельское поселение? В связи с низкой бюджетной обеспеченностью, остается высокая зависимость местного бюджета от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней. По показателям 2007–2009 гг. в среднем межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставлялись в форме дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов, составляют 77% от всех доходов бюджета Вешкельского сельского поселения. На основе анализа указанных данных можно сделать вывод о том, что в ближайшие годы в большинстве сельских поселений местные бюджеты будут исполняться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации и их финансовое положение существенно не улуч-

шится. Ведь для самообеспеченности сельских территорий еще нужно координальным образом менять сложившиеся межбюджетные отношения.

Таким образом, в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов «преимущественно, собственными ресурсами».

Вопрос о расширении налогооблагаемой базы бюджетов сельских поселений следует также решать за счет:

- отмены, а точнее монетизации федеральных льгот по местным налогам;

- установления порядка и условий включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершенного строительства, по которым истек нормативный срок строительства;

- совершенствования методики кадастровой оценки земельных участков, порядка инвентаризация и межевания земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозных земель в пользование или в собственность.

Решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов является одним из основных условий комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Кроме того, в ряде субъектов Российской Федерации, в частности и в Республике Карелия, территориальная организация сельских поселений установлена без учета социально-экономического потенциала соответствующих территорий. В настоящее время существуют поселения, которые практически не имеют какой-либо собственной доходной базы. В связи с этим в ряде случаев субъектам Российской Федерации предлагается оптимизировать границы и размеры территорий сельских поселений таким образом, чтобы такие муниципальные образования располагали какими-либо финансовыми, организационными, кадровыми и материально-техническими ресурсами для исполнения закрепленных за ними вопросов местного значения. Данная проблема ни раз озвучивалась и по поводу нашего сельского поселения. Но как же мы тогда восстановим, сохраним и передадим потомкам нашу национальную карельскую бытность, если мы не будем, ес-

ли мы не сможем отделиться от других поселений? Так уж сложилось, что на территории поселения нет ни одного градообразующего промышленного предприятия. Почти 90% занятого населения трудится в социальной сфере (школа, детский дом, почта, дом культуры), при этом 80% из них – женщины. Мужская часть населения вынуждена искать работу вне населенного пункта, либо бригадным, вахтовым методом.

Структурная перестройка российской экономики в 90-х годах прошлого века отразилась, прежде всего, на так называемых монофункциональных сельских поселениях. не обошло это и наше село, в котором традиционно население было занята в сельском хозяйстве. Заккрытие зверосовхоза-миллионера, разрушило привычный уклад и образ жизни местного населения, привело к социальной депрессии, которая сопровождалась потерей привычных психологических и моральных ориентиров у жителей села, вспышкой криминаленности. Положение усугубилось тем, что вместо активного поиска альтернативных путей выживания, налицо эффект затянувшегося ожидания, при котором тормозится скорость модернизационных процессов, наиболее адекватных структуре рыночных отношений. Более 15 лет местные жители вспоминают бурную результативную деятельность зверосовхоза, сетуя на власть, которая все разрушила. Многие до сих пор надеются на возможность восстановления уничтоженного их общего дела. Большинство бывших работников зверосовхоза так и не стали переучиваться, получать, отличное от звероводства, образование и до сих пор работают по другим специальностям с полученными когда-то дипломами зверовода, ветеринара и т.д.

Именно в таких поселках, где живет население стагнирующих отраслей экономики, появляются важные социальные проблемы. Проблема занятости и связанная с этим безработица населения представляют собой принципиально новое явление для села. В настоящее время по отдельным оценкам уровень занятости достигает 5%. В 2009 году совместно с ГУ «Центр занятости населения Суоярвского района» по региональной программе поддержки занятости населения РК на 2009 год были организованы общественные работы с привлечением 10 граждан, стоящих на учёте в Центре занятости.

При отсутствии специальных программ развития таких поселений, как наше, могут возникнуть поселки, где хроническая безработица станет нормой. Социальные последствия этого положения очевидны: крайне высокий уровень преступности, алкоголизм, наркомания, психическое и физическое вырождение. Так на территории Вешкельского поселения из 5 населенных пунктов, остался только один с возможностью трудоустройства работоспособного населения, остальные поселки превратились в дачные.

Но вернемся к нашим рассуждениям. Помимо отсутствия самообеспеченности местных бюджетов для выполнения закрепленных за поселениями полномочий, нерешенной остается главная проблема – развитие местного самоуправления. Сложность её решения заключается в том, что оно предполагает перераспределение власти и ресурсов в пользу низового звена системы управления – органов власти в поселениях. Однако, ведущие чиновники, прежде всего федеральные, желая сохранить монополию на власть и ресурсы, тормозят развитие местного самоуправления. Тем самым, в России сама власть стала главным препятствием на пути развития территорий и страны.

Действующая в России модель власти разобщает интересы различных уровней управления. Связано это с тем, что налоги разделены на федеральные, региональные и местные. Причем, чем выше уровень управления, тем надежнее источники налоговых поступлений. За поселениями же закреплены наименее собираемые налоги с малым потенциалом сборов. В результате игнорируется принцип демократизации межбюджетных отношений, без чего невозможна децентрализация управления.

Финансовые проблемы на начальном этапе реформы местного самоуправления являются главенствующими в ряду других проблем при реализации полномочий органами местного самоуправления сельских поселений. Главам сельских поселений при решении материально-финансовых вопросов много времени приходится проводить за пределами территории сельского поселения. Пока государство поделилось с органами местного самоуправления частью своей компетенции, но не поделилось в той же степени частью своих экономических возможностей, достаточной для реализации этой доли компетенции.

Принятие федерального закона №131-ФЗ, обеспечивающего нормами права процесс разграничения вопросов местного значения и полномочий между органами местного самоуправления муниципального района и сельских поселений, установило право заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета поселений в бюджет муниципального района.

Для решения проблемы целесообразности передачи органами местного самоуправления сельских поселений осуществления отдельных вопросов местного значения органам местного самоуправления муниципального района, предлагается правовой путь, в основе которого лежит законодательное положение о межмуниципальном сотрудничестве. Для правового урегулирования разрешения ситуации, когда сельское поселение не может по объективным, причинам самостоятельно решать отдельные вопросы местного значения, отнесенные к его ведению, основополагающими положениями являются: а) расчет оценки социально-экономического состояния территории, материальных и организационно-финансовых ресурсов местного самоуправления сельских поселений, объективно подтверждающий невозможность выполнения органами власти сельских поселений своих функций, по единой общегосударственной методике; б) обязанность органов государственной власти принять на себя и передать органам исполнительной власти местного самоуправления муниципального района, в состав которого входит данное сельское поселение, осуществление полномочий по отдельным вопросам местного значения сельского поселения на определенный срок, в течение которого ими совместно создаются необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для самостоятельного в дальнейшем осуществления своих полномочий органами местного самоуправления сельского поселения. Однако в реальности, приходится сталкиваться с нежеланием районной власти идти на компромисс в одном из ключевых вопросов взаимоотношения сельского поселения и муниципального района.

С 2006 по 2009 года Вешкельское сельское поселение ежегодно передавало только три полномочия: предупреждение и ликви-

дача чрезвычайных ситуаций, библиотечное обслуживание и формирование и исполнение бюджета поселения. Передача полномочия по библиотечному обслуживанию было связано с нецелесообразностью разрушения уже сложившейся годами и развивающейся системой библиотечного обслуживания. Передача полномочия по формированию и исполнению бюджета была вынужденной из-за отсутствия квалифицированного специалиста-финансиста. С 2011 года депутатами поселения принято решение о передачи полномочий в сфере водоснабжения населения. Необходимость таких действий возникла из-за отказа предприятия, оказывающего коммунальные услуги, в том числе и водоснабжение, от дальнейшей подачи воды населению в связи с убыточностью данного вида услуг. Проведя анализ существующих водопроводных сетей, был оформлен акт о наличии огромной потери воды в магистральных водопроводных сетях, вследствие чего затрачивается большое количество электроэнергии для бесперебойной подачи воды населению, а получаемая выручка от предоставления данной услуги не покрывает затраты даже на половину. К тому же, водопроводные сети, в свое время, не были переданы поселению и по сегодняшний день принадлежат муниципальному району. В свою очередь районная администрация, выявив «подобное недоразумение», с недавнего времени, активно пытается исправить это упущение, предлагая оперативно передать данное имущество поселению. Понятна позиция главы поселения, которая также активно отказывается принимать, требующее капитального ремонта, имущество до момента его приведения в безаварийное состояние.

Итак, если местное самоуправление все же существует, решает ли оно свою главную задачу – устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территории.

Реализация стратегических задач социально-экономического развития сельских территорий, формирование и исполнение местных бюджетов, осуществление экономической деятельности, поддержка социального сектора, комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления должны осуществляться органами местного самоуправления сельских поселений на основе соответствующих муни-

ципальных планов и программ при активной поддержке органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации (государственно-муниципальное партнерство).

Однако, следует отметить, что в настоящее время в России в большинстве сельских поселений отсутствуют необходимые организационные и материально-технические ресурсы для решения указанных вопросов.

В современных условиях сельские поселения объединяют типичные проблемы:

- недостаточность экономической основы муниципальных образований для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития;

- низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;

- нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;

- отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий;

- демографические проблемы: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, выбытие из сельской местности, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи.

К наиболее проблемным вопросам перехода сельских поселений на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития также следует отнести:

- недостаточность существующей правовой и методологической основы для обеспечения их устойчивого и комплексного социально-экономического развития, а также отсутствие единых методологических подходов к вопросам разработки, принятия и реализации соответствующих муниципальных программ;

- слабая налоговая база и отсутствие стимулов у сельских поселений для ее развития;

- недостаточность информационного обеспечения органов местного самоуправления сельских поселений для составления прогнозов социально-экономического развития территории муниципального образования, в том числе о проведенных операциях по

учёту поступлений в бюджет муниципального образования, а также обо всех доходах, собираемых с территории муниципального образования;

- отсутствие опыта организации муниципального управления, а также взаимодействия органов местного самоуправления сельских поселений с населением и общественными объединениями граждан в процессе разработки и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

- отсутствие должного опыта и недостаточное правовое регулирование порядка взаимодействия органов местного самоуправления сельских поселений с хозяйствующими субъектами, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных образований (в том числе, за счет развития муниципально-частного партнерства).

Таким образом, вопросы социально-экономического развития сельских территорий остаются чрезвычайно актуальными.

В настоящее время органы местного самоуправления сельских поселений вынуждены проводить целый комплекс организационных и материально-технических мероприятий, обеспечивающих реализацию реформы местного самоуправления, а также требований законодательства Российской Федерации. В тоже время данные расходы местных бюджетов не учитываются при расчете финансовой базы муниципальных образований и осуществлении межбюджетного регулирования, а, следовательно, не обеспечены соответствующими источниками доходов.

К числу таких мероприятий относятся:

- учет, инвентаризация, оформление технической документации на земельные участки и муниципальное имущество, а также осуществление регистрации указанных объектов;

- составление генеральных планов поселений, документов территориального планирования муниципальных районов, правил землепользования и застройки территорий, документации по планировке территорий;

- профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации и обучение депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих.

Кроме того, в условиях экономического кризиса большинство сельских муниципальных образований не располагают средствами на финансирование капитальных расходов, в том числе на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, газоснабжения и водоотведения, канализации), а также на проведение капитального ремонта зданий и объектов муниципальной собственности в сферах образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о выделении средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на софинансирование указанных расходов местных бюджетов.

Внимания требуют и имущественные отношения, участниками которых являются органы местного самоуправления.

В то же время практика показывает, что в населенных пунктах с низким уровнем социально-экономического развития, особым географическим положением и климатическими факторами предоставление населению общественных услуг в отдельных отраслях экономики и социальной сферы не всегда может быть обеспечено частным бизнесом. В большинстве сельских поселений объекты муниципальной собственности являются единственно возможным экономическим механизмом, за счет которого органы местного самоуправления могут обеспечивать решение социальных и иных жизненно важных проблем населения соответствующих муниципальных образований. А реальность такова, что практически всё переданное Вешкельскому сельскому поселению имущество, впрочем как и большинству поселений, имеет 100% физический и моральный износ.

В свою очередь положения Федерального закона № 131-ФЗ и прочих нормативно-правовых актов, посвященные разграничению имущества между публично-правовыми образованиями, непосредственно не предусматривают требований о необходимости передачи имущества из федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность в технически исправном состоянии или компенсации из федерального и региональных бюджетов расходов местных бюджетов

тов, связанных с его восстановлением, ремонтом. В связи с этим в законодательстве Российской Федерации остается неурегулированным порядок передачи в собственность муниципального образования в процессе разграничений полномочий непригодного для эксплуатации имущества или имущества, требующего капитального ремонта, в том числе порядок возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, возникающих в связи с содержанием указанного имущества (наглядный пример с водопроводными сетями в Вешкельском сельском поселении).

Вот и получается, что имущество вроде бы и есть, а использовать его для предоставления качественных муниципальных услуг нет возможности: дороги разбиты, крыши в жилых домах протекают, техника стоит. Кроме этого нет возможности пополнять местный бюджет неналоговыми поступлениями за счёт сдачи муниципального имущества в аренду, так как всё переданное имущество имеет нулевую балансовую стоимость.

В качестве экономических целей развития села на сегодняшний день следует рассматривать обеспечение полной постоянной занятости трудоспособного населения, обеспечение эффективного использования земельных и природных ресурсов, обеспечение благоприятной окружающей природной среды. Не менее важной является такая социальная задача, как обеспечение основных социальных услуг населению на уровне не ниже городского. Значимыми сферами в этом смысле, прежде всего, являются дошкольное и школьное образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги (электроснабжение, газоснабжение, водоснабжение, водоотведение), связь и транспорт, дорожная сеть, услуги учреждений культуры.

Одним из важнейших факторов, определяющих успешность решения задачи комплексного и устойчивого развития сельских территорий, является обеспечение активного участия молодежи в процессах социально-экономических преобразований на селе. Вполне очевидно, что именно вовлеченность молодежи в процесс комплексного развития сельских территорий во многом будет определять будущее российской деревни.

Одной из главных проблем, требующих принятия безотлагательных решений на государственном, региональном и муници-

пальном уровнях, является проблема катастрофического старения экономически активного сельского населения и закрепления молодых кадров на селе. В результате предпринимаемых в последние годы мер по увеличению рождаемости и закреплению молодежи на селе в демографической ситуации в сельской местности появились позитивные сдвиги. Интенсивность выбытия населения из сельской местности, в том числе молодежи, в последние годы несколько уменьшилась. Наблюдается приток молодых специалистов для работы в сельской местности, в частности в сфере образования. Благодаря этому в селе Вешкелица было осуществлено омоложение педагогического коллектива за последние 4 года на 30%, а это неплохой показатель. Усилиями местной администрации и администрации школы отведена муниципальная квартира под общежитие в благоустроенном жилищном фонде для вновь прибывающих молодых специалистов.

Для выполнения полномочия по организации культурной и досуговой деятельности населения, Администрацией Вешкельского сельского поселения было учрежден муниципальный культурно-досуговый центр, финансируемый с 2007 года из бюджета поселения. В последние годы активно направлена работа на сохранения национальных черт нашего поселения, так как больше половины проживающего на сегодняшний день населения являются коренными карелами. Создана Региональная общественная организация «Родной очаг», целью создания которой является возрождение национального языка, карельской бытности, традиций. Используются методы реконструкции, с учетом местной стилистики, условий и образа жизни карелов, действует музей «Карельская горница» с архивом документов и памятниками сельского карельского быта на базе сельской библиотеки, также активно занимающейся проблемами сохранения национального культурного наследия. Проводится ежегодно Вешкельская ярмарка, возрождается проведение исконно карельских, сельских праздников, поставлен местными активистами спектакль на карельском языке, есть своя фольклорная группа, которой в этом году исполнилось 30 лет. И вся эта активная деятельность по возрождению культурного наследия не требует огромных финансовых затрат. Сами жители хотят, чтобы жизнь

в селе была яркой, веселой. На добровольные пожертвования сельчан в церковный праздник Покрова был возведен и освещен поклонный крест.

К сожалению, не все проблемы можно решить на людском энтузиазме. Существует большое количество расходных статей, которые необходимо финансировать, как-то: организация уличного освещения, расчистка дорог в зимнее время, содержание муниципального имущества в состоянии, пригодном к эксплуатации, улучшения качества предоставления прочих муниципальных услуг. При бюджете Вешкельского сельского поселения в 1 млн. рублей в год профинансировать все переданные полномочия просто нереально. Практически все финансовые средства поселения уходят на содержание администрации и муниципального учреждения культуры, оставляя без исполнения остальные полномочия. А это значит, что без финансовой помощи муниципального района, республики и федерации такому муниципальному образованию, как наше сельское поселение не выжить.

Но следует отметить, что в 2010 году, удалось многое сделать благодаря участию в федеральных, республиканских целевых программах и благодаря прочему целевому финансированию. На выделенные средства для выполнения наказов избирателей по результатам Президентских выборов 2008 года был произведен капитальный ремонт кровли культурно-досугового центра, приобретена новая качественная музыкальная аппаратура, обновлен интерьер сцены, были частично отремонтированы дороги местного значения. Также благодаря участию в федеральной программе закупки коммунальной техники, на условиях софинансирования, был приобретен экскаватор-погрузчик, который стоит чуть меньше годового бюджета поселения. На средства районного бюджета была приобретена насосная станция для подачи воды населению села. При этом на основании доклада представителей Государственного Комитета РК по развитию местного самоуправления по использованию выделенных целевых денежных средств стало известно, что порядка 70 млн. рублей остается неосвоенными сельскими поселениями Республики Карелия. Неужели у остальных местных властей нет финансовых проблем, и

они могут позволить себе не использовать выделенные немалые денежные средства?

Подводя некоторые итоги, можно сделать вывод, что в большинстве случаев местное самоуправление на уровне сельских поселений брошено на произвол судьбы, население просто выживает в сложившейся ситуации. Однако нельзя однозначно сказать, что все так плохо. Проблемы самоуправления и участия населения в формировании и развитии селений весьма актуальны, и определенное влияние на управление ими оказывает специфика сельских сообществ. Большим плюсом сельских территорий является меньшая по сравнению с городом потребность в построении разветвленных и, как правило, бюрократизированных управленческих структур (из-за немногочисленности и однородности сельских сообществ, адресности социальных контактов, больших возможностей общественного контроля, местных традиций, обычаев и пр.). И главное, в чем нас убеждает жизнь – только мы сами сможем сделать жизнь в своих сельских поселениях лучше. Не надо уповать только на власть, нужно решать проблемы сообщества, ведь нам здесь жить, и поэтому решение всех проблем – задача и обязанность каждого!

Родин Александр Васильевич

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ТЕРРИТОРИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

Возрастание роли качества жизни населения в современном цивилизованном обществе противостоит относительно низкому его уровню в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, состоящем в тяжелом экономическом положении населения, существенном удельном весе незанятой его части и снижении социального положения населения территории, низком уровне качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

По мере вхождения России в мировую экономику, развития институтов рынка, усиления экономической и политической конку-

ренции кардинально изменяется поведение элементов среды управления. Динамичная, неопределенная внешняя среда усиливает зависимость достижения целей развития регионов и муниципальных образований от условий и действия факторов этой среды. Это влечет за собой изменение поведения элементов среды управления, повышение значимости способности органов государственной власти и местного самоуправления осуществлять стратегическое управление и партнерство с некоммерческими организациями и бизнесом.

В современных условиях модернизации экономики страны акценты в конкурентной борьбе между экономическими, социальными, культурными, политическими и иными подсистемами смещаются с национального уровня на территориальный и местный. В связи с этим важным представляется определение значимых свойств конкурентоспособной территории, условий развития конкуренции, основных объектов и инструментов данного процесса. Особую актуальность имеет выделение организационно-управленческих ресурсов территории и разработка на этой основе мероприятий по их эффективному развитию и использованию.

Понятие «конкурентоспособность территории» трактуют по-разному. М. Портер рассматривает конкурентные преимущества системы как эксклюзивную ценность, которой обладает система и которая дает ей превосходство перед конкурентами, ценность как нечто особенное, то, чем система владеет (содержит в себе), стремится сохранить или иметь в будущем. Большой известностью пользуется теория «конкурентного ромба» М.Портера. Четыре атрибута страны (условия для факторов, состояние спроса, родственные или поддерживающие отрасли, устойчивая стратегия, структура и соперничество) каждый в отдельности и все вместе составляют основу конкурентных преимуществ [2].

Отечественный экономист Фатхутдинов Р.А. считает, что правило «конкурентного ромба» не отражает в полном объеме атрибуты страны, и следует учитывать еще 2 переменные – случайные события (их нельзя контролировать – изобретения, «прорывы» в технологиях) и действия правительства, которые могут усилить или ослабить любое конкурентное преимущество [4]. Другие экономи-

сты предлагают рассматривать конкурентоспособность территории через совокупность факторов, представляющих 5 основных групп потенциалов территории – ресурсный, качества жизни, финансовый, экологический и организационный.

Сачук Т.В. предлагает конкурентоспособность территории оценивать через категорию конкурентных преимуществ. Конкурентоспособность территории может быть выражена через наличие определенных конкурентных преимуществ территории, значимых для потребителя. Конкурентное преимущество не может сложиться, если та или иная характеристика территории отсутствует, но не каждая характеристика территории выступает ее конкурентным преимуществом. Конкурентное преимущество это внешняя оценка, это оценка благ и ресурсов территории, которую дают непосредственные потребители. Конкурентоспособность территории определяется наличием конкурентных преимуществ территории и уровнем их использования [3].

Экономическое развитие местного сообщества, по мнению ученых Кубанской школы развития местных сообществ [6], связывается не просто с наличием ресурсов, но и с определенным их сочетанием, комбинацией ресурсов. К стратегическим ресурсам относят:

- физический капитал;
- «человеческий капитал»;
- социальный капитал;
- рынки;
- финансовые ресурсы;
- управление.

Организационно-управленческие ресурсы играют ведущую роль в процессе развития местного сообщества. Процесс преобразования включает два взаимосвязанных вида деятельности: идеально-преобразующая деятельность и материально-преобразующая деятельность [1].

Организационно-управленческие ресурсы обеспечивают взаимосвязь этих двух видов преобразующей деятельности, что обуславливает включение разноаспектных ресурсов в состав организационно-управленческих ресурсов обеспечения конкурентоспособности территории (рисунок 1).



Рис. 1. Организационно-управленческие ресурсы

Организационно-управленческие ресурсы обеспечивают развитие, используя определенную комбинацию других ресурсов территории. В отличие от экономических ресурсов стратегической направленности ресурсы управления носят преимущественно нематериальный характер (software), относятся к человеческому и социальному капиталу, в большей степени ориентированы на обеспечение условий в целях достижения территорией нового качественного состояния, чем на решение текущих (тактических и оперативных) задач.

По нашему мнению можно определить организационно-управленческие ресурсы обеспечения конкурентоспособности территории в качестве совокупности организационных форм, отношений, методов, процедур и технологий деятельности органов государственной и муниципальной власти, направленной на достижение конкурентных преимуществ, качественное изменение социо-эколого-экономической системы локальной территории.

Учитывая объективно существующие характеристики территории – природные, технологические, социальные и другие ресурсы, обеспечение конкурентоспособности предполагает акцент на управленческую функцию органов власти. Т.В. Сачук предлагает определять уровень конкурентоспособности территории не только объективно существующими ресурсами территории, но и тем, какое качество менеджмента существует на данной территории. В этом смысле вопрос дифференциации в уровнях развития регионов – это во многом вопрос конкурентоспособности, это вопрос менеджмента.

Территории, имеющие во многом схожие ресурсы, начинают отличаться друг от друга, прежде всего качеством менеджмента. Более высокое качество менеджмента создает в свою очередь предпосылки для возрастания технологической и социальной составляющей территории за счет «перелива» финансовых, материальных, человеческих, инновационных ресурсов между территориями [3]. Качество управления развитием территории становится одним из ее конкурентных преимуществ и является, тем самым, одним из значимых элементов конкурентоспособности территории.

А. Фейгенбаум разработал и внедрил концепцию тотального менеджмента качества. Кажется, она стала своеобразным апофеозом и вобрала множество прогрессивных подходов, мыслей, идей. Она была внедрена и успешно применяется во многих организациях. В ней сочетаются постоянное усовершенствование всех сфер деятельности организации, непрерывное обучение менеджеров и персонала теориям познания качества, изменяющимся условиям и подходам к качеству. Все работники от рядового до руководителя сделали борьбу за качество своей целью номер один, с учетом анализа, обеспечения, повышения и перспектив совершенствования качества [5].

Конкурентоспособность территории, прежде всего, определяется качеством субъекта, его способностями и умениями:

- управлять окружающими условиями;
- выбирать лучшие решения;
- концентрировать усилия на главном;
- уметь адаптироваться.

Одной из новых технологий современного управления, которая с успехом начинает применяться в государственном и муниципальном управлении, является менеджмент качества. В настоящее время происходит процесс объединения менеджмента качества с принципами общего менеджмента в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, некоммерческих учреждений и организаций, к которым относятся и муниципальные. Складывается управление нового поколения, которое направлено на обеспечение качества управления развитием территории.

Если обратиться к истокам, то начало практическому применению менеджмента было положено не в коммерческих, а в общест-

венных и государственных организация. Фредерик У. Тейлор, видимо, был первым, кто использовал термины «менеджмент» и «менеджер» в их современном значении. В своем докладе Конгрессу США в 1912 году Тейлор в качестве примера применения «менеджмента» привел не коммерческое предприятие, а некоммерческую организацию – клинику Мейо. «Менеджмент» Тейлора нашел применение в Уотертаунском Арсенале армии США, принадлежащем государству и находящимся в государственном управлении, а также в процессе реорганизации армии США в 1901 году.

Первая должность, которая соответствовала термину «менеджер» в его современном понимании, также появилась не в бизнесе. Это был «управляющий городом» (невыборное должностное лицо) – американское изобретение начала века. Первый Конгресс по менеджменту, состоявшийся в Праге в 1922 году, организовали не бизнесмены, а Герберт Кларк Гувер, министр торговли США, и Томаш Масарик, историк и президент Чехословакии.

Приоритетными целями повышения качества управления развитием территории являются ориентация на человека с его интересами, потребностями, ценностями, приоритет качества во всех сферах деятельности. Основными инструментами реализации данных целей должны являться:

- разработка и реализация политики качества территории;
- создание в органах местного самоуправления систем менеджмента качества;
- применение современных эффективных методов управления качеством;
- поддержка предприятий, внедривших систему менеджмента качества;
- программно-целевой метод.

Система качества менеджмента местного самоуправления состоит, в первую очередь, из документально оформленной Политики, ориентированной на удовлетворение потребностей населения и структуры, определяющей управление планированием, процессами деятельности, ресурсами, взаимоотношениями, а также оценку собственной деятельности.

Политика в области качества является составной частью социально-экономической политики, направлена на достижение ее це-

лей, в соответствии с чем имеет свою специфику в зависимости от объектов управления (качество жизни, качество территориального управления, качество деятельности организации и т.д.). В то же время ее можно определить как деятельность по формированию стратегических и тактических целей управления качеством, а также механизма их достижения на разных уровнях управления.

Процесс формирования политики в области качества предполагает ряд последовательных этапов.

В основе разработки политики в области качества находится анализ социально-экономического положения региона, территории или организации в зависимости от уровня, для которого он разрабатывается. При этом особый акцент делается на анализ управления качеством, результаты которого подвергаются всесторонней оценке, что позволяет определить состояние объектов управления качеством на исследуемом уровне и сформулировать стратегическую цель социально-экономического развития, в соответствии с которой устанавливаются цели в области управления качеством исследуемых объектов. Далее с учетом данных целей определяются приоритеты управления качеством, указывающие основные направления их достижения. На основе приоритетов разрабатываются конкретные мероприятия, которые будут осуществляться в процессе реализации политики в области качества, так как она становится реальной только в том случае, когда определен механизм ее реализации.

Важнейшей составляющей политики в области управления качеством являются ее приоритетные цели. К основным факторам, влияющим на выбор приоритетов, относятся:

- объекты управления;
- цели управления качеством, имеющие определенные различия в зависимости от его уровня;
- сферы управления качеством;
- потенциал управления качеством;
- принципы и механизм управления качеством.

Представляется целесообразным выделить на различных уровнях управления социальных, экономических, природно-экологических приоритетов политики в области качества. Однако важнейшими приоритетами должны стать ориентация на человека с его интереса-

ми, потребностями, ценностями, а также приоритет качества во всех сферах деятельности. При этом приоритеты региона, территории и организации должны формироваться исходя из общенациональных. Еще в 2001 году была разработана Концепция национальной политики России в области качества продукции и услуг.

Национальная политика в области качества базируется на оправданной исторически, отечественной и зарубежной практике в части создания регламентов, норм и стандартов для регулирования и управления системами обеспечения качества и конкурентоспособности, на определении приоритетных целей и задач обеспечения и развития качества общества и государства, определении эффективных путей их реализации. В этом случае она сможет послужить основой для территорий, отраслей производства и предприятий различной формы собственности при разработке и осуществлении программ повышения качества и конкурентоспособности.

Можно выделить несколько принципов, которые должны быть положены в основу реализации территориальной политики в области качества продукции и услуг:

- всеобщее повышение качества продукции и услуг – всеобщая идея местного сообщества;
- овладение методами управления качеством руководителями и специалистами всех уровней местного самоуправления;
- создание правовых, экономических, социальных и организационно-технических условий, которые обеспечивают организациям успешный результат решения задач в области качества;
- обеспечение действенности механизма защиты потребителей от недоброкачественной продукции.

На данных принципах должна быть построена муниципальная политика в области качества. Цель муниципальной политики в области качества может быть определена как подъем качества для:

- достижения конкурентоспособности продукции и услуг на внутреннем и внешнем рынках, что, в свою очередь, обеспечивает устойчивое развитие экономики и ее интеграции в экономику региона, страны;
- выпуска высокоэффективных и надежных средств производства для развития промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг;

- удовлетворения постоянно растущего спроса населения на качественные и безопасные продукцию и услуг, увеличения трудовой занятости, повышения платежеспособного спроса и в конечном счете – повышения качества жизни;

- обеспечения развития современных информационных технологий и индустрии информации;

- решения задач сохранения окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

К концу восьмидесятых годов прошлого века процессы обеспечения и контроля качества обрели свойство системы, а менеджмент качества начал широко использовать управленческие инструменты общего менеджмента, сформировалась концепция TQM (Total Quality Management – всеобщее управления качеством).

TQM, как технология, является принципиально новым походом к управлению любой организацией. Традиционно выделяют восемь базовых принципов всеобщего менеджмента качества:

- ведущая роль руководства (мотивация качества);

- ориентация на потребителя;

- вовлечение персонала;

- процессный подход;

- системный подход к менеджменту;

- принятие решений, основанных на фактах;

- взаимовыгодные отношения с поставщиками;

- постоянное усовершенствование.

Безусловно, внедрение концепции всеобщего управления качеством в практику территориального управления предполагает некоторую корректировку категорий, например, «поставщиками» в этом случае могут выступать хозяйствующие субъекты, бюджетные учреждения, которые ведут деятельность на данной территории и оказывают услуги общественного характера жителям населенного пункта. Но в целом, можно предположить, что внедрение в практику муниципального управления этих базовых принципов всеобщего менеджмента качества позволит значительно повысить результативность и эффективность деятельности муниципальных служащих, что приведет к росту конкурентоспособности муниципального образования, и будет способствовать повышению качества жизни населения.

Литература

Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М.: Граница, 1999.

Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.

Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009.

Фатхутдинов Р.А. Стратегический маркетинг. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000.

Фейгенбаум А. Контроль качества продукции. – М.: Экономика, 1986.

Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева. Учебник – М.: Дело – 2000.

Родина Ирина Юрьевна

РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ КАК ОСНОВНЫХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В современных условиях развитие муниципальных образований является сложным процессом, требующим особого изучения и апробации в реальной практике муниципального управления. Сложность пространственного развития города заключается в том, что сложившиеся социально-политические и экономические условия в стране требуют новых подходов к решению проблем территориального планирования, вызывающих сегодня значительный интерес в обществе.

Введенное Градостроительным кодексом Российской Федерации понятие «территориальное планирование», как первая фаза градостроительной деятельности, является прямым аналогом общемирового процесса «пространственного планирования», который предполагает создание в конкретных национальных масштабах правового поля и системы управления эффективным и устойчивым природопользованием, размещением и развитием элементов отраслевой структуры экономики, сети населенных мест, инженерно-транспортного и энергетического обеспечения территорий.

Территориальное планирование обеспечивает эффективное и устойчивое социально-экономическое развитие России и выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях, а также является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления. Для принятия долгосрочных планов или оперативных решений требуется полная и достоверная информация о территории и расположенных на ней объектах и, кроме того, регламентах использования этой территории.

Несмотря на возрастающую привлекательность территориального планирования, сегодня существуют разные трактовки данного термина. Можно привести следующие примеры трактовки термина «территориальное планирование» в отечественной литературе, отражающие разные подходы к его содержанию.

По мнению В.Е. Рохчина, под территориальным планированием понимается прогнозно-аналитическая и организационная деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления, направленная на повышение качества жизни местного сообщества и обеспечение комплексности при решении совокупности проблем социально-экономического развития муниципального образования с соблюдением принципа баланса интересов, экономически взаимовыгодных отношениях органов регионального, муниципального управления, бизнеса и населения¹.

Б.С. Жихаревич рассматривает территориальное планирование как самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде². В рамках этого определения основой планирования является ориентация на перспективный облик местного сообщества, эффективное использование ресурсных потенциалов, положительных тенденций и предпосылок, концентрация усилий на приоритетных направлениях деятельности.

¹ Разработка стратегического выбора муниципального образования: учеб. пособие/ М.:ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

² Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / (Б.С. Жихаревич, Л.Э. Лимонов); Под общ. ред. С.А. Васильева. – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003.

Представители Кубанской школы развития местных сообществ Ю.В. Филиппов и Т.Т. Авдеева вместо территориального планирования используют категорию «планирование развития местного сообщества», связанное с поиском и использованием ресурсов развития, в том числе и территории местного сообщества, поскольку территория (место) проживания и взаимодействия людей являются неотъемлемым признаком местного сообщества.

А.Н. Швецов считает, что под территориальным планированием следует понимать конкретизацию на местности результатов социально-экономического развития, а именно «физическую привязку» к территории программ и планов развития, ведущие к их дополнению и обогащению. Он говорит о том, что в советский период территориальное проектирование (сегодня законодательно закреплён термин «территориальное планирование») выполняло роль связующего звена между территориальным прогнозированием, программированием и социально-экономическим планированием, с одной стороны, и строительством – с другой. Таким образом, его цель состояла в максимально рациональном размещении на конкретной территории производственных предприятий, транспортных и инженерных коммуникаций, а также мест расселения с учётом географических, экономических, архитектурно-планировочных и инженерно-строительных факторов и условий¹.

Согласно официальной трактовке, закреплённой в нормативно-правовых документах, территориальное планирование определяется как планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

До принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации разработка публичной властью документов территориального планирования была квазиобязанностью по причине отсутствия правовых последствий, которые бы наступали при отсутствии та-

¹ Швецов А.Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения // Российский экономический журнал. 2009. №4.

кого документа [1]. Однако Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» правовые последствия впервые определены, что обязывает публичную власть разрабатывать документы территориального планирования. В соответствии с указанным Кодексом территориальное планирование должно быть завершено до 2012 года. В противном случае вступает в силу запрет на перевод земель из одной категории в другую, на резервирование и изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Как следствие – останавливается процесс размещения общественной инфраструктуры и инвестиционного развития территорий.

По данным Министерства регионального развития РФ схемы территориального планирования утверждены в 31 субъекте РФ (в том числе генеральные планы городов федерального значения), что составляет 37% от общего числа. В свою очередь разработаны и направлены на согласование в Минрегион России схемы территориального планирования 20 субъектов РФ (24%). Среди находящихся на согласовании положительные заключения даны на схемы территориального планирования следующих субъектов РФ: Вологодская область, Астраханская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Республика Адыгея, Ростовская область, Новосибирская область, Омская область [3].

В целом в Российской Федерации на местном уровне подлежат утверждению 1955 схем территориального планирования муниципальных районов, из них утверждены – 199; 512 генпланов городских округов (утверждены 204), 1757 генпланов городских поселений (утверждены 390) и 20699 генпланов сельских поселений (утверждены 1974).

Таким образом, в целом по России генеральных планов городских округов утверждено 40%, схем территориального планирования субъектов РФ – 37% и генеральных планов сельских поселений – менее 10%.

Представленные данные свидетельствуют о том, что весь спектр документов территориального планирования (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений и др.) разрабатывается крайне медленно, а

разработанные градостроительные документы, по экспертным оценкам, зачастую невысокого качества. Однако в настоящее время к руководителям административно-территориальных образований приходит понимание необходимости использования инструментария территориального планирования как специфического управленческого ресурса, позволяющего обосновать такие территориальные цели и механизмы их достижения, реализация которых дает возможность обеспечить устойчивое комплексное социально-экономическое развитие территорий в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Необходимо отметить, что государственная политика в настоящее время направлена на создание системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере застройки. В статье 2 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ закреплены принципы градостроительной деятельности, в числе которых обеспечение устойчивого развития территорий. В свою очередь устойчивое развитие территорий определяется как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Устойчивость как одно из необходимых свойств развития территорий подразумевает под собой стабильность, предсказуемость и определенность.

В качестве условий устойчивого развития территорий выступают территориальное планирование и градостроительное зонирование [1].

В соответствии со статьей 1 указанного Кодекса документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, в которых устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения и внесения изменений.

Правила землепользования и застройки определены как единый документ зонирования территории. Также как и для документов территориального планирования, сроки их окончательного приня-

тия в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 351-ФЗ отнесены на 2012 г.

Таким образом, к этой дате, в частности во всех городах России, должны быть разработаны следующие документы: генеральный план, правила землепользования и застройки.

Законодательно сформулированы цели разработки указанных градостроительных документов:

1) создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создание условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Первые две цели в большей степени относятся к задачам генерального плана и стратегии его реализации, поскольку положения территориального планирования (а генеральный план и есть документ территориального планирования), включают в себя перечень мероприятий по реализации генерального плана и указания на последовательность их выполнения.

Вторые две цели относятся к задачам правил землепользования и застройки, поскольку они как документ необходимы для упорядочивания градостроительной деятельности и оптимизации землепользования муниципального образования. Правила землепользования и застройки формируют общие принципы развития разных функциональных зон города в пределах установленных регламентов. По сути они являются дополнением генерального плана развития города, некой развернутой легендой, его основных положений.

В качестве общей посылки Градостроительный кодекс РФ предполагает самостоятельную разработку документов территориального планирования и градостроительного зонирования органами местного самоуправления.

Так генеральный план – это документ территориального планирования, определяющий долгосрочное развитие города, основная задача которого планирование социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом пространственной привязки. В генеральном плане в графическом виде изложены положения стратегии развития муниципального образования – его функциональных зон различного назначения: жилого, общественного, производственного, рекреационного, в границах как раз генеральным планом определяемых; его транспортной, инженерной и социальной инфраструктур.

Правила землепользования и застройки – это документ градостроительного зонирования, опирающейся на существующую схему территориального деления. Градостроительные регламенты, определяющие допустимые виды разрешенного использования, предельные (минимальные и/или максимальные) площади земельных участков в границах одной территориальной зоны и предельные параметры застройки, и призваны через 10, 15, 25 лет привести развитие территориальных зон к запланированным генеральным планом параметрам. Так генеральный план определяет цель развития муниципального образования, а правила землепользования и застройки являются механизмом ее достижения.

Хотя однозначно не прописано, какой из градостроительных документов первичен, в Градостроительном кодексе РФ содержится прямое указание, что применительно к части (какой не указано) территории муниципального образования подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана. Однако прямо перед этим сказано, что подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений содержащихся в документах территориального планирования, одним из которых является генеральный план.

Следует отметить, что, во-первых, цели разработки правил землепользования и застройки частично соответствуют задачам генерального плана, во-вторых, регламенты в правилах землепользования и застройки устанавливаются в целях достижения показателей развития, определенных генеральным планом. Следовательно, генеральный план первичен, как документ задающий вектор развития территории.

Но проблема состоит в том, что при разработке генерального плана не совсем возможно учесть существующую сложившуюся структуру землепользования, в силу ее чрезвычайной дискретности и мозаичности. Однако в настоящее время, когда федеральным законом отсрочено окончание работ по принятию градостроительных документов, органам местного самоуправления предоставлена возможность практически одновременно разработать генеральный план и соответствующие ему (в части ближайших тенденций развития) правила землепользования и застройки [4].

Настораживает практика, складывающаяся во многих населенных пунктах и заключающаяся в давлении со стороны власти разработать правила землепользования и застройки даже при отсутствии генерального плана с целью подстраховки в будущем принимаемых сегодня решений о выделении земельных участков и выдачи разрешений на строительство. Это очень опасная тенденция, связанная с недооценкой значимости генерального плана и возникновением в будущем правовых коллизий при реализации градостроительной деятельности.

Таким образом, генеральный план и правила землепользования и застройки – это динамичные градостроительные документы. Они, являясь муниципальными нормативными правовыми актами, создают условия для планировки территории муниципального образования, привлечения инвестиций, соблюдения прав и законных интересов граждан, способствуют устойчивому развитию территории, обеспечивают создание безопасных и благоприятных условий жизнедеятельности человека, сохранение окружающей среды, объектов культурного наследия, рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

В современных российских реалиях муниципальное образование должно само определить траекторию своего перспективного развития, исходя из специфики собственного социально-экономического потенциала и влияния внешней среды. А территориальное планирование и градостроительное зонирование призваны способствовать эффективному развитию территории муниципального образования, что позволит обеспечить стабильность, определенность и предсказуемость развития территории, защиту публичных и частных интересов.

Литература

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 дек.

Трутнев Э.К. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

Перечень субъектов Российской Федерации, на проекты схем территориального планирования которых даны положительные заключения // [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/pol_zaklyuchenia.doc?AttachID=3233.

Савин Д.С. Шесть вопросов на злобу дня // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://terraplan.ru/content/view/819/>

Родина Татьяна Александровна

ОЦЕНКА УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ПОТРЕБИТЕЛЯ КАЧЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Повышение качества муниципального управления является важной задачей, поскольку именно качество территориального управления может рассматриваться как одна из характеристик качества жизни населения. С другой стороны, именно высокое качество муниципального управления, при прочих равных условиях, может выступать значимым фактором предпочтения территории как места проживания, посещения, ведения деятельности. Органы муниципального управления (далее – МСУ) должны обладать эффективной системой определения потребностей населения, отслеживать изменение мнений потребителей относительно качества муниципальных услуг. Статистика удовлетворенности потребителей, обладающая хорошей выборкой и периодически обновляемая, позволит проводить достоверную оценку качества муниципального управления. Удовлетворенность потребителя является предметом наиболее распространенных исследований, связанных с определением качества муниципальных услуг. При этом важно, чтобы органы МСУ действительно были намерены проводить улучшения, прежде чем развивать деятельность по измерению удовлетворенности потребителя, в противном случае такого рода деятельность

будет лишь раздражать жителей, отнимать их время и приводить к разочарованию в связи с отсутствием реальных улучшений.

Следует отметить, что удовлетворенность потребителя лежит в основе различных подходов к понятию качества. Поэтому необходим глубокий анализ сущности категории «качество».

Одним из первых категорию «качество» рассмотрел древнегреческий мыслитель Аристотель. По его мнению, то, что существует само по себе, и образует качество. И качество стоит на втором месте после сущности. «Качество – есть благо, обеспечивающее счастье».

Качество рассматривается Аристотелем в следующих значениях:

- 1) как видовое отличие сущности;
- 2) как характеристика состояний сущности;
- 3) как свойство вещи [1].

Таким образом, по Аристотелю, категория «качество» проявляется во многих отношениях. Первый вид качества выражает устойчивость предмета, его отличия от других вещей. Второй и третий – это состояния, свойства, которые способны измеряться и переходить друг в друга (тепло – холод, болезнь – здоровье и т. п.).

Аристотелевское понимание качества на многие столетия определило последующее развитие мысли. В дальнейшем основное внимание обращалось на предметный характер качества.

Идея системного понимания качества принадлежит Гегелю и Марксу. В философской системе Гегеля исходными логическими моментами бытия выступают качество, количество и мера. «Качество, – подчеркивает Гегель, – есть в первую очередь тождественная с бытием определенность, так что нечто перестает быть тем, что оно есть, когда оно теряет свое качество. Количество есть, напротив, внешняя бытию, безразличная для него определенность... Третья ступень бытия, мера, есть единство первых двух, качественное количество» [2]. Гегель выявил диалектику качества и количества, их взаимоопределяемость. Качество есть в-себе-количество, а количество – в-себе-качество. Такое понимание соотношения качества и количества открывало возможности функционального подхода к качеству, выражению его через количественные показатели, что стало значимым в XX столетии.

Качество как философскую категорию можно определить следующим образом: «Качество – объективная, существенная, относительно устойчивая внутренняя определенность целостности предметов и явлений». Русский философ Л. П. Карсавин связывал наличие субъекта, его сознание и самосознание с обязательностью его качества. Он часто использует термин «качествование» как выражение деятельной стороны качества, поскольку оно присуще активно действующему и познающему субъекту в ситуациях качества. Под этими ситуациями понимается процесс активного проявления качества, реализация возможностей (потенций) одного из качеств (условием этого является многообразие качества) при направленности его на другое, «иное». «Качествование, – отмечает философ, – есть момент личности и сама личность, но в связи с иным. И понятно, что какой бы из моментов- личностей – всеединства мы не взяли, во всяком могут индивидуализироваться все эти качества» [6]. Карсавин тем самым подчеркивает многогранность качества.

С более широких мировоззренческих позиций к проблеме качества подошёл И.А.Ильин, который увязал в одно целое качество и судьбу России. Это позволило увидеть многогранность качества, необходимость целостного, синтетического подхода к решению проблемы качества. «Качество необходимо России: верные, волевые, знающие и даровитые люди; крепкая и гибкая организация; напряженный и добросовестный труд; выработанный первосортный продукт; высокий уровень жизни. Новая, качественная эпоха нужна нашей Родине, эпоха, которая исцелила бы, зарастила бы все язвы революционного времени. Верим и знаем: придет час, и Россия восстанет из распада и унижения и начнет эпоху нового рассвета и нового величия. Но возродится она и расцветет лишь после того, как русские люди поймут, что спасение надо искать в качестве!» [5].

Понятие качества объекта с позиций его соответствия требованиям потребителя сложилось именно в условиях рыночной экономики. Идея такого подхода к определению качества принадлежит голландскими ученым Дж. Ван Этингеру и Дж. Ситтигу. Ими разработана специальная область науки квалиметрия, позволяющая давать количественные оценки качественным ха-

рактикам товара. Квалиметрия исходит из того, что качество заведомо от большого числа свойств рассматриваемого продукта. Для того чтобы судить о качестве продукта, недостаточно только данных о его свойствах. Нужно учитывать и условия, в которых продукт будет использован [3]. По мнению Дж. Ван Этингера и Дж. Ситтига, качество может быть выражено цифровыми значениями, если потребитель в состоянии группировать свойства в порядке их важности. Они считали, что качество – величина измеримая и, следовательно, несоответствие продукта предъявляемым к нему требованиям может быть выражено через какую-либо постоянную меру, которой обычно являются деньги.

На современном этапе выделяют несколько подходов к определению сущности категории «качество». Согласно международному стандарту Международной организации по стандартизации под качеством понимается совокупность свойств и характеристик объекта, услуги, обеспечивающая удовлетворение потребностей потребителей. Другой подход состоит в том, что качество определяется степенью расхождения между ожиданиями потребителей и их восприятием продукции. При такой точке зрения на качество провозглашается, что если вы превзошли ожидания потребителей, то у вас хорошее качество. В соответствии с третьим подходом к определению сущности данной категории качество рассматривается как степень соответствия услуги принятому стандарту, регламенту.

В результате исследований Академии проблем качества сформировалось концептуальное видение качества как одной из фундаментальных категорий, определяющих образ жизни, социальную и экономическую основу для успешного развития человека и общества. Такое видение качества представляется достаточно емким и более четко определяет значение задачи повышения качества.

Качество определяется рядом его составляющих, образующих так называемую спираль (петлю) качества. Применительно к объекту исследования – оценке качества оказания муниципальных услуг – можно выделить следующие этапы жизненного цикла муниципальной услуги (рисунок 1).



Рис. 1. Спираль (петля) качества муниципальной услуги

Спираль (петля) качества – это концептуальная модель взаимосвязанных видов деятельности, замкнутая последовательность мер, определяющих качество объекта, или в данном случае, обеспечение удовлетворения потребностей населения в муниципальных услугах на этапах их разработки и реализации, начиная от определения потребности населения в муниципальной услуге до оценки удовлетворенности потребителя и актуализации стандартов, регламентов, процессов. Качество создается и поддерживается на всех этапах спирали (петли) качества.

Для решения задачи повышения качества муниципальных услуг, а значит и повышения качества муниципального управления, удобно использовать триаду качества Д. Джурана, согласно которой качество, как многомерная категория разделяется на три аспекта: система, процесс, результат. Исследуя эти аспекты, он выявил наследственную связь – процесс наследует свойства системы, а результат соответственно процесса. Чем лучше показатели первых аспектов, тем продуктивнее конечный результат [4]. Таким образом, вся деятельность организации должна рассматриваться как совокупность процессов. Процессный подход – это описание деятельности организации в виде последовательности действий (операций), преобразующей входы в выходы, в которой выход преды-

дущего действия является входом последующего действия. Процессный подход открывает широкие возможности для визуализации, а значит, и для вовлечения сотрудников в процесс повышения качества.

Применительно к деятельности органов МСУ это означает, что орган МСУ будет рассматриваться потребителями как заслуживающий доверия в случае, если он гарантирует минимальную надежность процессов, необходимых для последовательного и надежного предоставления услуг, необходимых гражданам, и должен работать как целостная система. Для достижения этих целей рекомендуется, чтобы орган МСУ четко определил процессы управления, основные процессы, процессы повседневной деятельности и обеспечивающие процессы, которые по совокупности делают его надежным. На рис. 2 изображена общая модель процессного подхода управления качеством оказания муниципальной услуги с учетом требований потребителя.



Рис. 2. Модель процессного подхода управления качеством оказания муниципальной услуги

Предполагается, что повышение качества муниципального управления в целом, применительно к конкретному муниципальному образованию, является одной из важнейших предпосылок улучшения качества управления развитием данной территории, то есть местным развитием, за счет организации системы взаимодействия власти, бизнеса и третьего сектора по поводу повышения качества жизни населения и конкурентного статуса территории. Улучшение качества управления местным развитием предполагает:

- обеспечение удовлетворения потребностей разных групп населения;
- создание наиболее привлекательных условий для размещения и деятельности населения и хозяйствующих субъектов;
- привлечение инвесторов;
- расширение человеческих возможностей;
- усиление жизнеспособности местного сообщества;
- более эффективное использование ресурсов для достижения устойчивого развития территории.

Обеспечение устойчивого развития муниципального образования на основе улучшения качества управления развитием территории может быть достигнуто только при разработке и реализации муниципальной Политики качества, принципов и инструментария всеобщего менеджмента качества в деятельности органов МСУ. А это в свою очередь сделает необходимым разработку и реализацию Программы по измерению удовлетворенности потребителя, целью которой может быть достижение максимума лояльности потребителя деятельности органов МСУ. Удовлетворенность потребителя основана на выполнении или даже превышении его запросов. Для достижения этого необходимо так организовать систему местного самоуправления, чтобы «сделать все возможное для потребителей». Измерение удовлетворенности потребителя позволит:

- точно определить запросы потребителей и относительную важность этих запросов;
- понять, как потребители воспринимают местное самоуправление и соответствует ли деятельность его органов их запросам;
- определить приоритеты для улучшения – те области, в которых улучшение характеристик даст наибольшее увеличение удовлетворенности потребителя;

– выявить «расхождения в понимании», то есть те области, в которых органы местного самоуправления неправильно понимают приоритеты потребителя или свои собственные возможности удовлетворить его потребности;

– установить цели улучшения обслуживания и контролировать процесс этого улучшения по коэффициентам удовлетворенности потребителя.

Особо важно отметить, что к оценке определения уровня удовлетворенности потребителей качеством муниципального управления, следует подходить не формально, а по существу. Хотя форма является существенной частью определения общего взгляда потребителя на проблему его удовлетворенности, нельзя отделять форму от ее воплощения. Органы МСУ должны быть осторожны при определении того, что они хотят получить от исследования удовлетворенности потребителя. Например, опрос 100 человек выявил, что они очень довольны функционированием местной автобусной линии. Однако более детальный анализ показал, что большинство этих людей редко пользуются или вообще не пользуются автобусом. Результат такого опроса бесполезен. Необходимо также выбрать правильный подход к исследованиям. Орган МСУ может считать, что его потребители очень довольны муниципальными услугами, поскольку практически отсутствуют претензии. Так может быть до тех пор, пока не обнаружится уменьшение доли этой муниципальной услуги, например, услуги детского дошкольного воспитания в муниципальном образовании. Количество претензий не всегда верный индикатор удовлетворенности потребителя.

Большинство измерений удовлетворенности потребителя проводится по основе четырех- или пятибалльной шкалы: «очень удовлетворен», «удовлетворен», (воздержался), «не удовлетворен», «очень не удовлетворен». Как правило, удовлетворенность выражают величиной процента, который среди оценок, выставленных потребителями, составляют оценки «очень удовлетворен» и «удовлетворен». К сожалению, это ведет к довольно грубому измерению. Большинство органов МСУ получают 75–85% ответов, свидетельствующих об удовлетворенности потребителя. Даже плохо работающие организации легко могут наблюдать 60 %. Трудность состоит в том, что при таком исследовании очень сложно разглядеть улучшения, происхо-

дящие из года в год. Точность исследования такова, что изменения в один или два процента находятся в пределах статистической погрешности вычислений и не означают реальных изменений, тогда как большинство организаций готовы прилагать усилия, чтобы увидеть улучшение выше одного или двух процентов.

Изучение удовлетворенности потребителя может быть связано не только с опросами. Стоит также обратить внимание на данные, полученные от альтернативных видов связи органов МСУ с потребителем. Эти данные не обязательно должны быть обширными, тем не менее, при правильном использовании, они могут способствовать построению целостной картины обратной связи с потребителем.

Измерение удовлетворенности потребителей должно стать двигателем улучшения качества муниципального управления. Так, философия международного стандарта ИСО по управлению качеством предполагает, что основное внимание должно сосредоточиваться на том, чтобы система управления качеством обеспечивала на выходе качество для потребителя и направляла бы усилия на его постоянное улучшение. В стандарте ИСО 9001:2008 потребитель рассматривается как главный объект основанной на процессах системы управления качеством.

Потребители нуждаются в том, чтобы характеристики услуги соответствовали их потребностям и ожиданиям. Эти потребности и ожидания в совокупности называются запросами потребителя. Запросы потребителя могут быть установлены им в договоре или могут быть определены самой организацией. Из-за того, что потребности и ожидания потребителя меняются, а также вследствие влияния конкуренции и технического развития, органы МСУ вынуждены постоянно улучшать свои услуги и организацию оказания муниципальных услуг, что ведет к лучшей удовлетворенности потребителя, а также удовлетворенности других заинтересованных сторон. Потому на рисунке 2 именно потребитель, а не органы МСУ, изображен в качестве исходного пункта системы управления качеством. Роль органа МСУ заключается в «обеспечении того, чтобы запросы потребителя были определены и выполнены с целью достижения лучшей удовлетворенности потребителя». При этом руководитель органа исполнительной власти муниципально-го образования ответственен за обеспечение доступности необхо-

димых ресурсов, позволяющих организации – Администрации местного самоуправления – разрабатывать и оказывать муниципальные услуги в соответствии с запросами потребителей Измерение уровня удовлетворенности потребителей и достижение лучшей удовлетворенности должны использоваться как основные данные для непрерывного улучшения системы управления качеством. Этот тип процесса «план – производство – проверка – действие» является непрерывным и создает необходимость регулярно определять запросы потребителя и измерять его удовлетворенность.

Оценка степени удовлетворенности потребителя делает необходимым внедрение во все процессы деятельности администрации муниципального образования требований международного стандарта ИСО 9001 и последующую сертификацию разработанной системы менеджмента качества управления развитием территории (далее – СМКУРТ). Внедрение требований международного стандарта ИСО 9001 и последующая сертификация СМКУРТ, в конечном счете, будут позитивно влиять на способность органов МСУ оказывать муниципальные услуги на высоком качественном уровне (рисунок 3).



Рис. 3. Система менеджмента качества управления развитием территории

Успешной сертификации СМКУРТ должна предшествовать большая работа всех подразделений администрации. Всем руководителям структурных подразделений необходимо пройти обучение и получить именные сертификаты, подтверждающие их компетентность.

Основными целями внедрения СМКУРТ в деятельность администрации местного самоуправления являются:

- улучшение качества оказания муниципальных услуг;
- повышение уровня работы муниципальных служащих;
- осуществление административной реформы и реализация федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- создание благоприятных условий для привлечения инвесторов.

Но следует отметить, что, понимая необходимость внедрения СМКУРТ, администрации местного самоуправления могут столкнуться со значительными трудностями, поскольку ранее процедуру внедрения и последующей сертификации систем качества в России проходили, как правило, промышленные предприятия. Это позволяло им оптимизировать процессы управления производством, снижать издержки производства, улучшать качество выпускаемой продукции, повышать объемы продаж и удовлетворенность потребителей, а в конечном итоге достигать высоких показателей и устойчивого развития. Таким образом, внедрение СМКУРТ в деятельность администрации местного самоуправления позволит оказывать муниципальные услуги более качественно в целях обеспечения конкурентоспособности и устойчивого инновационного развития экономики муниципального образования, повышения качества жизни населения. Кроме того, внедрение СМКУРТ в деятельность администрации местного самоуправления будет вести к повышению эффективности муниципального управления за счет сокращения затрат на осуществление процесса управления и/или оказания муниципальных услуг при сохранении их качества.

Силами муниципальных служащих администрации муниципального образования требуется спроецировать основные положения международного стандарта на деятельность администрации и разработать механизм взаимодействия между ее структурными подразделениями, унифицировав ранее используемые методы. В этих целях во всех звеньях администрации муниципального образования следует разработать и внедрить стандарты осуществления основных процессов, пересмотреть положения о подразделениях, должностные инструкции муниципальных служащих, разработать критерии компетентности руководителей и сотрудников, разработать показатели оценки качества всех подразделений администрации, проводить внутренние аудиты, расширить критерии оценки

удовлетворенности жителей деятельностью разных направлений администрации. Также необходимо внедрять современные технологии повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления на основе установленных Указом Президента №607 от 28.04.2008 г. «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов» и распоряжением Правительства РФ №1313-р от 11.09.2008 г.

Положительными результатами внедрения СМКУРТ в деятельность органов МСУ могут быть:

- сформулированная стратегия деятельности администрации, утверждение муниципальной Политики качества;
- оптимизация организационной структуры администрации, улучшение взаимодействия между структурными подразделениями;
- разработка документации СМКУРТ по всем процессам деятельности администрации, что позволит унифицировать порядок оказания муниципальных услуг, проанализировать каждый процесс и найти пути улучшения;
- разработка «Реестра услуг администрации муниципального образования для граждан и юридических лиц»;
- повышение открытости механизмов предоставления услуг и рост доступности муниципальных услуг для населения;
- повышение прослеживаемости и прозрачности документооборота, унификация системы процесса делопроизводства;
- повышение исполнительской дисциплины, ответственности и компетентности сотрудников
- выявление и реализация потенциалов по улучшению работы отдельных подразделений и администрации в целом.

Возможно, на первом этапе работы органов МСУ в области качества муниципального управления, понимая всю сложность задач по разработке и реализации муниципальной Политики качества и внедрения СМКУРТ, следует разработать и реализовать целевую комплексную программу в области качества (далее – ЦКП в области качества). При этом данная программа должна быть разработана в интересах всего местного сообщества как для активизации нужной деятельности, так и для ограничения нежелательных ее форм. В основу муниципальной ЦКП в области качества может быть положена краевая целевая программа «Качество», рассчитан-

ная на 2006–2010 годы, реализация которой обеспечила существующие положительные тенденции в области качества в потребительской сфере Краснодарского края.

Муниципальная ЦКП в области качества должна быть основана на следующих основных принципах:

- преюбреженность по отношению к региональной целевой программе «Качество», другим нормативным правовым актам и мероприятиям по обеспечению качества и безопасности товаров, работ и услуг на потребительском рынке;

- добровольность участия в Программе ее исполнителей, организаций и предпринимателей, производящих товары, работы и услуги;

- ответственность в соответствии с действующим законодательством участников и исполнителей Программы;

- открытость Программы для участия в ней как местных, так и внешних субъектов потребительского рынка. Содержание Программы, результаты ее реализации и информация о ходе выполнения мероприятий в полном объеме доступны для всех ее участников и других заинтересованных сторон;

- системность в проведении комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных мер социально-экономического, технического и организационно-правового характера;

- безусловная ориентация на потребителя с целью удовлетворения потребности населения в товарах и обеспечения доступности основных услуг, безопасных и высокого качества.

Основные цели муниципальной ЦКП в области качества – повышение качества жизни населения, как основы социальной стабильности местного сообщества; рост качества и конкурентоспособности товаров, работ и услуг, производимых и находящихся в обращении на потребительском рынке муниципального образования.

Для достижения поставленных целей муниципальной ЦКП в области качества должны быть решены следующие основные задачи:

- реализация и дальнейшее совершенствование муниципальной политики в области качества;

- разработка участниками Программы комплекса мер по повышению качества, безопасности и конкурентоспособности продукции, а также доступности основных товаров, работ и услуг на потребительском рынке;

– развитие и реализация организационно-экономических методов управления качеством, обеспечение муниципального регулирования и общественной поддержки, внутренняя и внешняя мотивация повышения качества и конкурентоспособности товаров, работ и услуг;

– поддержка субъектов хозяйственной деятельности, внедряющих системы качества на основе международных стандартов;

– повышение общего культурного и профессионального уровня населения в области качества на основе создания системы непрерывного образования на всех этапах жизнедеятельности человека, на базе уже существующих и вновь создаваемых образовательных структур;

– мониторинг и анализ состояния потребительского рынка, качества и безопасности пищевых продуктов.

Реализация мероприятий муниципальной ЦКП в области качества позволит:

– усовершенствовать организационно-правовой механизм управления качеством;

– развивать региональную идею всеобщего повышения качества отечественной продукции и услуг, совершенствовать процесс воспитания культуры качества и корпоративной культуры;

– осуществлять поддержку организаций и предпринимателей в целях стимулирования проведения работ, направленных на повышение конкурентоспособности товаров, работ и услуг;

– создать условия интеграции муниципальной экономики в экономику края, а потребительского рынка – в краевой рынок;

– посредством повышения конкурентоспособности товаров, работ и услуг адаптировать экономику к условиям ВТО, повысить конкурентный статус и инвестиционную привлекательность как отдельных хозяйствующих субъектов, так и всего муниципального образования в целом, снизить ожидаемые отрицательные социальные последствия от вступления Российской Федерации в ВТО;

– повысить качество управления исполнительных органов местного самоуправления на основе внедрения систем менеджмента качества;

– проводить образовательные мероприятия в области качества, создать сеть обучения руководителей и специалистов по управле-

нию качеством на основе международных стандартов и концепции Всеобщего менеджмента качества.

Эффективность реализации муниципальной ЦКП в области качества будет оцениваться по следующим критериям:

- увеличение объема товарооборота продукции, соответствующей обязательным требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, требованиям технических регламентов, на 20%;

- снижение на потребительском рынке края доли продукции, не соответствующей нормативным требованиям по качеству и безопасности до 15%;

- рост числа предприятий, внедривших и сертифицировавших системы менеджмента качества на основе международных стандартов и принципов Всеобщего менеджмента качества не менее чем в 10 раз;

- ежегодное обучение до тысячи специалистов в области менеджмента качества;

- повышение обеспеченности населения основными видами высококачественных и безопасных услуг в 3–4 раза при снижении разницы в объеме для жителей сельских поселений и городов;

- повышение объема привлеченных инвестиций за счет роста инвестиционной привлекательности хозяйствующих субъектов, в том числе организаций потребительской сферы, в два раза.

Можно надеяться, что муниципальный менеджмент, основанный на требованиях Международного стандарта ИСО 9001 и постоянное улучшение СМКУРТ позволит поднять работу муниципальных служащих на новый, современный уровень, сделает более прозрачными и оптимальными все процессы управления, а также значительно улучшит качество предоставляемых населению муниципального образования услуг, а значит, создаст условия для повышения удовлетворенности потребителей.

Литература

- Аристотель. Соч. в 4-х томах. – М.: Мысль, 1976.
- Гегель. Энциклопедия философских наук. Т.1. Наука логики. – М.: Наука, 1974.
- Гличев А.В. и др. Прикладные вопросы квалиметрии. – М.: ИПК Издательство стандартов, 1983.

Джуран Дж. М. Качество и прибыль. – М.: ИПК Издательство стандартов, 1970.

Ильин И.А. Спасение в качестве. Русский колокол, 1928.

Карсавин Л.П. Философия истории. – СПб.: Комплект, 1993.

Рудаков Михаил Николаевич

ПРОТИВОРЕЧИЯ РОССИЙСКОГО РЫНКА ТРУДА: РЕГИОНАЛЬНО-МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В системе взаимосвязанных элементов рыночной экономики рынков труда занимает особое место. Социальная окраска экономических проблем его функционирования, активные действия субъектов и известная противоположность их экономических интересов, значимая роль и ответственность органов государственной власти делают социально-трудовые отношения объектом не только серьезных научных исследований, но и острых политических дискуссий¹.

Несмотря на то, что рыночная трансформация российской экономики оказалась всеобъемлющей и затронула, в большей или меньшей мере, все ее сферы, смена характера и изменение содержания социально трудовых отношений приняли специфически российские формы, имеющие к тому же существенную региональную специфику.

С учетом обозначенной темы статьи ограничим все многообразие рыночно-трудовой тематики двумя наиболее острыми и противоречиво звучащими ее проблемами – безработицей и оплатой труда.

Социологические опросы показывают, что безработица воспринимается населением как одна из главных проблем существования. Однако объективный анализ показывает следующее². Начиная с

¹ Например, острую реакцию в обществе вызвали предложенные Российским союзом промышленников и предпринимателей поправки в Трудовой кодекс, призванные усилить рыночный характер социально-трудовых отношений и ликвидировать существующий «перекос» во взаимоотношениях работодателей с наемными работниками.

² Здесь и далее количественные показатели обобщены и сгруппированы из официально опубликованных статистических данных, источники которых приведены в конце статьи.

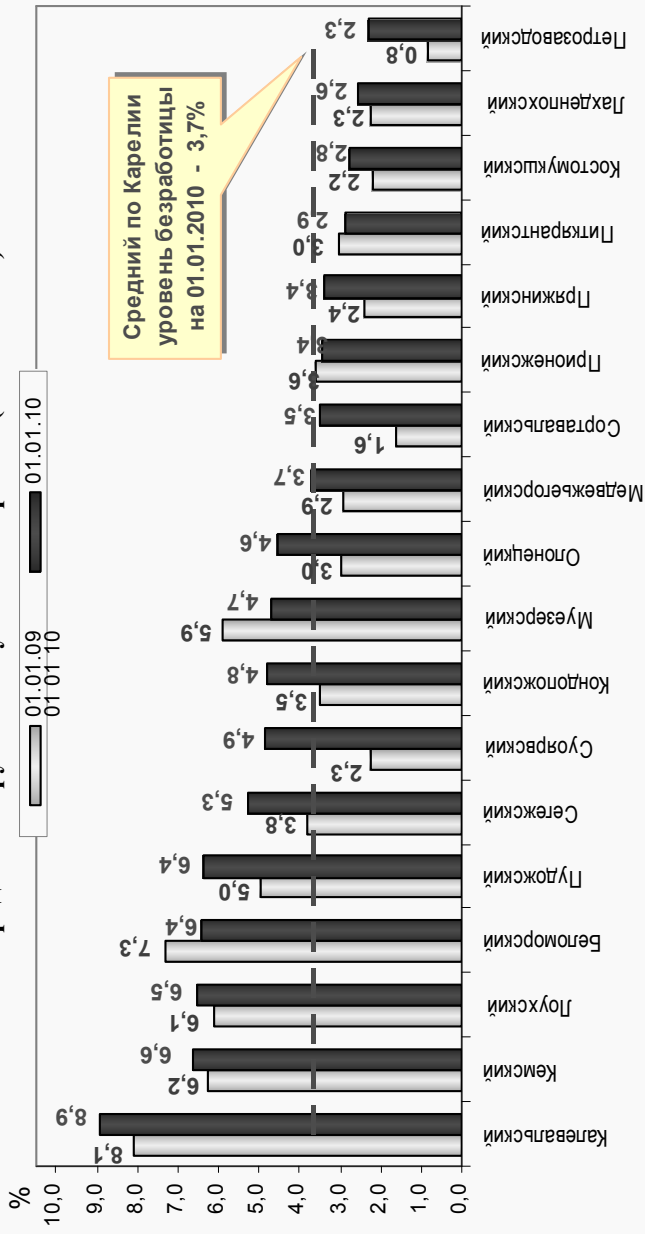
2000 года, масштабы и характеристики безработицы изменялись противоречиво. С одной стороны, число состоящих на учете в службе занятости граждан, официально зарегистрированных безработных, а также получающих пособие по безработице на протяжении всех последних лет непрерывно уменьшалось, достигнув, по итогам 2008 года, соответственно, 10,9, 9,8 и 8,6 тыс. человек. Такая динамика обусловила снижение уровня зарегистрированной безработицы до 2,5% к экономически активному населению. С другой стороны, напряженность на рынке труда практически не изменялась (около 4 человек на одну вакансию), а доля оставшихся без работы по причине высвобождения с предприятий возросла до 12,1%. При этом на протяжении всего периода сохранялся и сезонный характер изменений на рынке труда: даже в кризисный 2009 год уровень официально регистрируемой безработицы достиг к маю 3,8% против 2,5% в начале года, снизившись к октябрю до 2,7% и существенно увеличившись к концу года до 3,7%.

Циклический характер региональной безработицы убедительно доказывается ее динамикой в 2010 году: начавшееся оживление в экономике снизило численность безработных, зарегистрированных в службе занятости населения с 14052 человек в начале года до 8401 человек по итогам сентября, а уровень регистрируемой безработицы уменьшился, соответственно, с 3,7% до 2,2%.

Положительные тенденции демонстрирует динамика безработицы и в разрезе муниципальных образований: рост уровня регистрируемой безработицы в 2009 году в большинстве муниципальных районов и городских округов сменился его снижением по итогам января-сентября 2010 года (см. диаграммы 1, 2). Снижение отмечено во всех районах республики. Наибольшее снижение в следующих муниципальных районах и городских округах: в Калевальском на 5,4 п.п., Лоухском на 3,8 п.п., Кемском на 3,4 п.п., Пудожском на 3,0 п.п., Беломорском на 2,7 п.п., в Сегежском на 2,5 п.п., Муезерском на 2,2 п.п., Питкярантском на 2,0 п.п., Суоярвском на 1,7 п.п.

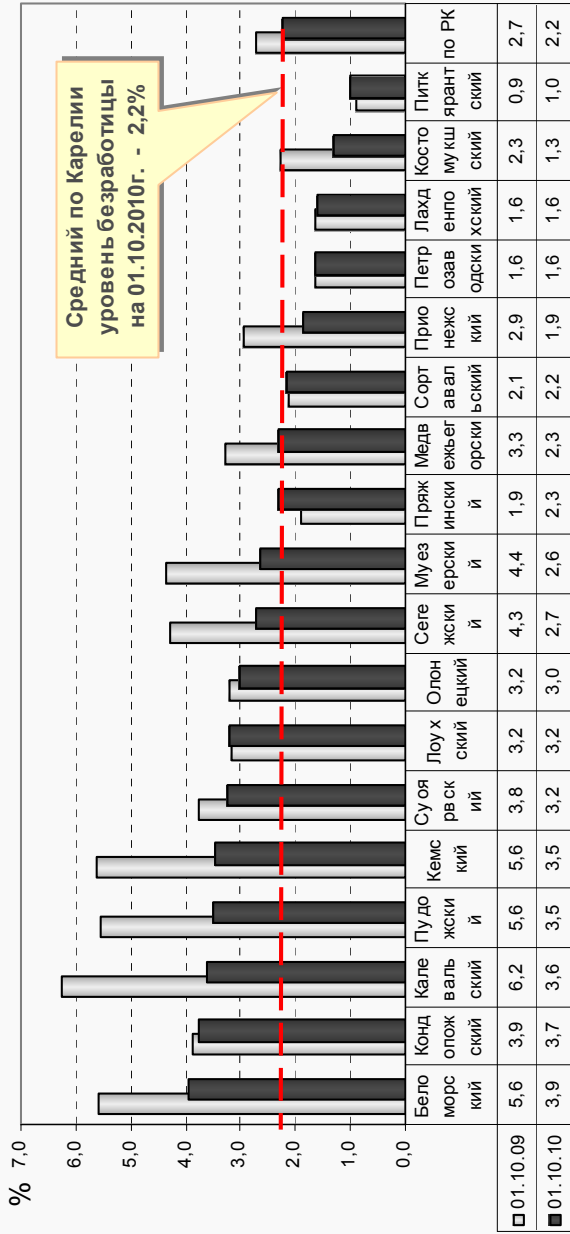
Диаграмма 1

Уровень регистрируемой безработицы в муниципальных районах и городских округах Республики Карелия (в % к ЭАН)



Уровень регистрируемой безработицы в муниципальных районах
и городских округах Республики Карелия (в % к ЭАН)

Диаграмма 1



Вместе с тем, сохраняющаяся напряженность на рынке труда вызывает обеспокоенность. Важнейшая причина складывающегося положения – ограниченное количество вакансий, заявляемое предприятиями и организациями в органы службы занятости: за 2008 год заявленная потребность в работниках составила 34747 ед., 2009 год – 29899 ед., за январь-сентябрь 2010 года – 23648 ед. (девять месяцев 2009 года – 26172 вакансии). При этом до 80% составляют вакансии по рабочим профессиям, а около 45% заявленной потребности в работниках сосредоточено в г. Петрозаводске.

Вместе с тем показательна динамика напряженности на рынке труда по категориям работников. Наибольшее количество безработных регистрируются как неквалифицированные рабочие – 3296 на 1.01.2010 г. и 1675 по состоянию на 1.10.2010 г., при этом на одну вакансию приходилось, соответственно, 56,8 и 2,5 зарегистрированных безработных. Существенное уменьшение напряженности на рынке труда состоялось за этот период также по группе рабочих средней и высокой квалификации – на 1.10.2010 г. на одну вакансию претендовали, соответственно, 1, 94 и 1,1 безработных. Аналогичные изменения произошли практически по всем квалификационным группам.

Таким образом, масштабы и уровень безработицы, напряженность на рынке труда республики в целом и в большинстве муниципальных образований не вызывают особой тревоги. Тем не менее, недостаточная экономическая динамика отдельных муниципальных образований (Калевальский, Кемский, Беломорский, Лоухский, Пудожский муниципальные районы) сохраняет в них существенные проблемы сохранения рабочих мест и трудоустройства работников.

Масштабы занятости и безработицы, их динамика заставляют обратить внимание на уровень и динамику заработной платы в регионе. Напомним читателю, что в начале 90-х годов в республике были увеличены так называемые «северные надбавки» к заработной плате¹. В результате минимальная величина законодательно установленных доплат составила 65%, а среднемесячная начисленная заработная плата в целом по региону стала увеличиваться более быст-

¹ Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» (с последующими изменениями и дополнениями).

рыми темпами, чем в среднем по России: к 1998 году превышение, с учетом увеличенных надбавок, составило более 25% (рис.1).

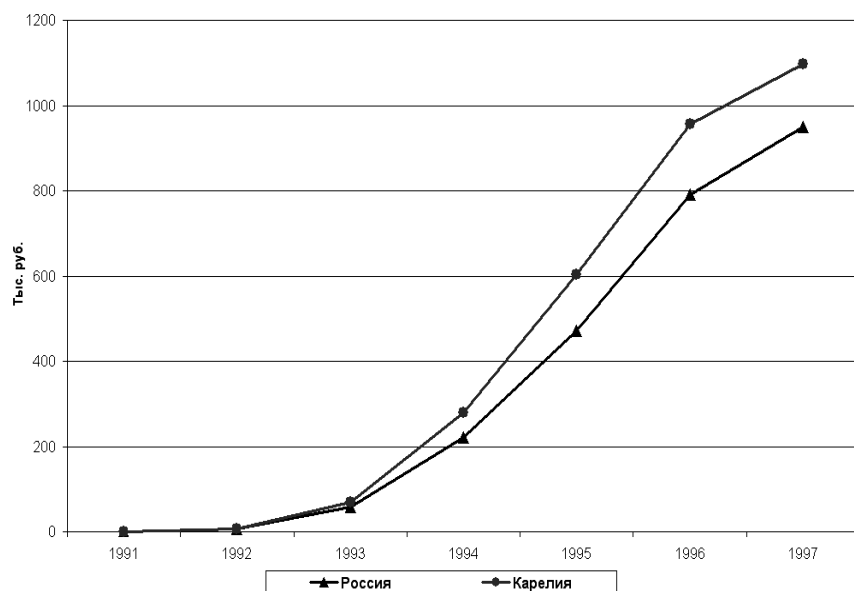


Рис. 1. Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника в 1991–1997 гг. (тыс. руб.)

Однако после 1998 года ситуация стала меняться: темпы роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы стали отставать от среднероссийских. Применительно к ее абсолютным размерам переломным оказался 2007 год: впервые за годы рыночного реформирования среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в республике оказалась ниже средней по России (13342,1 против 13593,4 руб.). В 2008 году тенденция сохранилась, более того, отношение карельской заработной платы к среднероссийской составило уже 97,7% по сравнению с 98,15% в 2007 году. Предварительные итоги 2009 года ситуации не изменили – российский показатель оказался равным 18795,1 руб., карельский – 18342,2 руб. (следовательно, вышеуказанное соотношение достигло 97,6%). «Зарплатный крест» начал приобретать устойчивые очертания (Рис. 2).

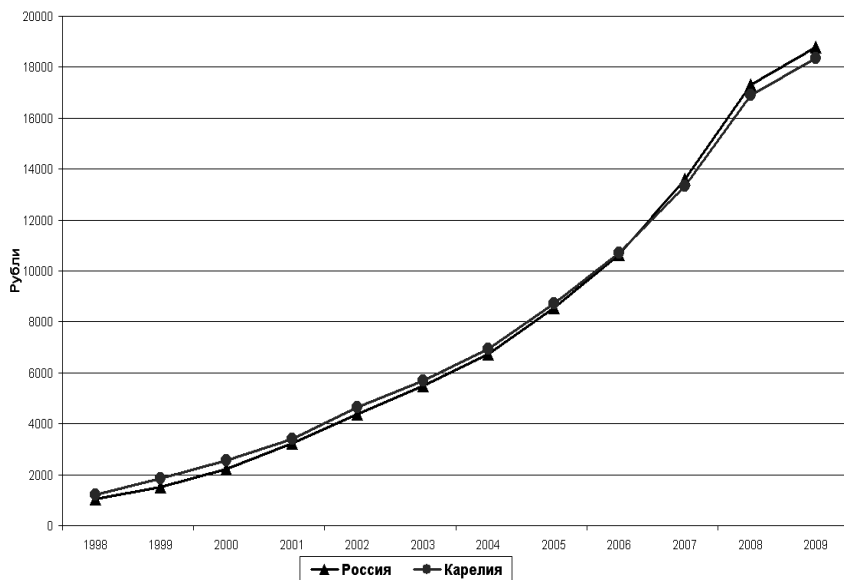


Рис. 2. Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника в 1998–2009 гг. (руб.)

Вместе с тем, для понимания и оценки уровня жизни населения следует знать не только объем и динамику денежных доходов, но и их структуру. Анализ последней в республике позволяет не только выяснить своеобразие процесса получения различных форм доходов и их взаимозависимости, но и сделать некоторые выводы о специфике трудовой мотивации населения региона.

Прежде всего, необходимо отметить существенно более высокий, по сравнению с российским уровнем, удельный вес оплаты труда (без учета скрытой) в денежных доходах населения (по итогам 2008 года – 53,8 против 44,7%). Причем этот показатель на протяжении всех постсоветских лет, превышая среднероссийский уровень, оставался достаточно высоким и лишь в 1995 году опускался чуть ниже 40% (39,2). Учитывая более высокий, чем в среднем по России, размер назначенных в Карелии пенсий, нетрудно объяснить и более высокий удельный вес в денежных доходах социальных выплат – 20,9% по сравнению с 13,2. Однако в совокуп-

ности это означает, что до 70% денежных доходов населения имеют официальное трудовое происхождение.

К сказанному следует добавить, что доля доходов от собственности в республике более чем в три раза ниже среднероссийской и для современных условий представляется ничтожно малой (менее 2%). В тоже время удельный вес статистически не строгих «других доходов», включающих скрытую оплату труда, также значительно меньше российского уровня – 15,7 против 25,7%. Несложный расчет показывает, что доля скрытой оплаты труда в карельской экономике практически вдвое ниже российского уровня.

Анализ положения с оплатой труда и денежными доходами населения Республики Карелия был бы неполным, если не рассмотреть специфику изменения этих показателей по отдельным видам экономической деятельности. Сразу заметим, что общая структура соотношения зарплат по видам экономической деятельности в республике принципиально не отличается от российской: оплата труда финансистов превышает среднюю по региону более чем в два раза, для государственных служащих это опережение составляет чуть менее 1,7 раза, занятых в добыче полезных ископаемых – примерно полтора раза.

Однако в последние годы утрачивают свое «преимущество» в оплате труда энергетики, транспортники и связисты, отстают от среднего уровня и строители. Одним из немногих благополучных видов экономической деятельности в Карелии в последние годы остается рыболовство и рыбоводство – в нем заработная плата занятых растет существенно более высокими темпами: отставая в 2004 от республиканского ориентира более чем на 25%, в 2008 она опередила последний на 44,6%. В тоже время, в сельском и лесном хозяйстве, образовании и здравоохранении уровень оплаты отстает от средних по республике показателей на 20–35%.

Объяснить высокий уровень оплаты труда работников финансовых структур не составляет труда – исторически сложившаяся в России (и не только) тенденция, однако к уровню и динамике оплаты труда госслужащих возможно присмотреться пристальней. Эмпирической базой анализа может выступить сравнение размеров оплаты труда по рассматриваемым видам экономической деятельности в России и Карелии (табл. 1).

Таблица 1

Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника по видам экономической деятельности России и Республики Карелия (руб.)

Вид деятельности	2004	2005	2006	2007	2008
Россия					
Средняя в экономике	6739,5	8554,9	10633,9	13593,4	17290,1
Финанс. деятельность	17383,8	22463,5	27885,5	34879,8	41871,8
Госуд. управление	7898,6	10958,5	13477,3	16896,3	21344,1
Гос. упр./ср. в экон. (%)	117,2	128,1	126,74	124,3	123,45
Гос. упр./фин. деят. (%)	45,44	48,78	48,33	48,44	50,97
Республика Карелия					
Средняя в экономике	6935,1	8730,3	10697,4	13342,1	16892,9
Финанс. деятельность	19182,1	21577,1	24286,8	30262,4	36333,4
Госуд. Управление	10316,9	14387,8	18048,0	22110,8	28375,8
Гос. упр./ср. в экон. (%)	148,76	164,8	168,71	165,72	167,97
Гос. упр./фин. деят. (%)	53,78	66,68	74,31	73,06	78,09

Прежде всего, следует отметить соотношение заработных плат по соответствующим видам деятельности в Карелии и России. Финансисты республики не могли (за исключением 2004 года) начислять себе более высокую, чем в России, заработную плату. Более того, их отставание от российских коллег все время увеличивалось (соотношение уровней соответствующих заработных плат, составившее в 2005 году 0,96, уменьшилось в 2008 году до 0,87).

Напротив, по виду деятельности «государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение» на протяжении всего периода имеется устойчивое превышение над российскими показателями почти на треть.

Кроме того, как видно из Таблицы, в России превышение оплаты труда госслужащих над средним уровнем отличается стабильностью (около 25%) и даже несколько снижается после 2005 года. В Карелии это превышение существенно выше и только за период 2004–2008 гг. выросло почти на 20 пунктов (67,97 против 48,76%). Сравнение заработной платы госслужащих с оплатой труда финансистов также показательно для региона: темпы «приближения» заработной платы карельских госслужащих к оплате труда финансистов существенно превышают аналогичные российские изменения. Следовательно, на региональном уровне оплата труда по виду деятельности «государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязатель-

ное социальное обеспечение» все более смещается от среднереспубликанских к наиболее высоким, «финансовым» показателям.

Безусловно, данные выводы могут быть оспорены, поскольку не учитывают структуру оплаты труда данного вида экономической деятельности, причем главный аргумент ясен и вполне оправдан: заработная плата в «обеспечении военной безопасности», безусловно, может превышать общий уровень оплаты труда государственных служащих. Однако, во-первых, это никоим образом не изменит соотношений уровней и тенденций между Карелией и Россией. Во-вторых, в качестве «противодействующего» аргумента возможно рассмотреть статистику только одного, 2009 года. Данный год – кризисный, и поэтому оплата труда работников «в погонах» вряд ли ощутимо изменялась и, следовательно, общая динамика преимущественно определялась заработками государственных (и муниципальных) служащих. Динамика оплаты труда сравниваемых видов экономической деятельности представлена на рис. 3.

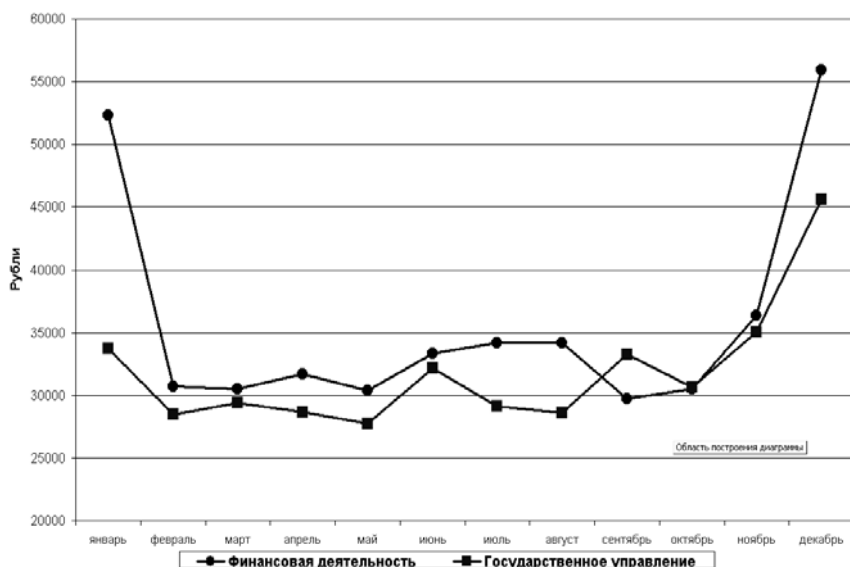


Рис. 3. Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника по видам экономической деятельности в Республике Карелия в 2009 г. (руб.)

Выводы сделать нетрудно: различие между анализируемыми видами доходов в целом по году обуславливается существенными декабрьско-январскими бонусами, которые могут позволить финансисты (даже принимая во внимание существенный рост выплат в госуправлении в конце года). В тоже время в течение года среднемесячная начисленная заработная плата «государственников» не слишком отличается, а подчас и превосходит оплату труда в финансовом секторе. Расчеты показывают, что в данном виде деятельности рост номинальной заработной платы в 2009 году составил не менее 12%, ощутимо превысив темпы роста ее среднереспубликанского уровня (около 8,5%).

В завершение рассмотрения тезиса о динамике оплаты труда госслужащих обратим внимание на соотношение зарплат работников федеральных, республиканских и муниципальных органов власти. В январе-сентябре 2009 г. их среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) в целом составляла 34857 руб., в том числе в федеральных органах государственной власти – 37002 руб., республиканских – 37659 руб., в органах местного самоуправления – 24749 руб. Заметим, что если превышение «республиканцев» над «федералами» составляло чуть менее 2%, то заработная плата в органах исполнительной власти тех же уровней различалась уже почти на 10% (36710 и 33399 руб. соответственно), муниципальные же служащие проигрывали региональным чиновникам более 35%.

К сказанному следует добавить, что по виду экономической деятельности «государственное управление ...» весомой добавкой к заработной плате, следовательно – увеличением денежных доходов, являются выплаты социального характера. Причем, если превышение заработной платы данной категории занятых над среднереспубликанским уровнем составляло в 2008 году «всего лишь» 68% (табл. 1), то по выплатам социального характера оно составило более 2,8 раз (1037,5 рубля против 369,4), а сравнительно с образованием и здравоохранением – 5 и более раз.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что условия оплаты труда государственных служащих Карелии выглядят более привлекательными, чем в среднем по России: это касается не только уровня заработной платы, но и ее динамики, места в «структуре» оплаты труда различных видов экономической деятельности.

В разрезе муниципальных образований положение с оплатой труда также выглядит достаточно противоречиво. Статистика показывает, что лишь в Беломорском и Кемском муниципальных районах среднемесячная начисленная заработная плата работников превышает среднереспубликанский уровень (табл. 2). Понятно, что в основе этого лежит уровень «северных надбавок».

Таблица 2

Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника (по кругу крупных и средних организаций, январь – декабрь 2009 года)

	Фактически, рублей		Темп роста в % к соответствующему периоду прошлого года
	период с начала отчетного года	соответствующий период с начала прошлого года	
Республика Карелия	19868,4	18024,0	110,2
<i>Городские округа:</i>			
Петрозаводский	21520,8	19760,9	108,9
Костомукшский	26025,9	25441,2	102,3
<i>Муниципальные районы:</i>			
Беломорский	21718,2	18070,1	120,2
Калевальский	18803,7	15965,1	117,8
Кемский	26465,5	22250,0	118,9
Кондопожский	18148,1	16603,1	109,3
Лахденпохский	14635,0	11906,9	122,9
Лоухский	19057,2	15937,4	119,6
Медвежьегорский	18298,0	15733,8	116,3
Муезерский	15041,3	13312,2	113,0
Олонецкий	13343,0	11080,7	120,4
Питкярантский	16558,4	15342,0	107,9
Прионежский	15480,5	15018,5	103,1
Пряжинский	15093,7	12743,7	118,4
Пудожский	14615,6	12061,2	121,2
Сегежский	18202,1	15350,4	118,6
Сортавальский	17249,8	15310,6	112,7
Суоярвский	16469,9	14730,4	111,8

В указанном отношении показательной является ситуация с размерами среднемесячной заработной платы в Сегежском районе республики. Имея на территории два крупнейших, мирового значения предприятия (Сегежский ЦБК и Надвоицкий алюминиевый за-

вод) и высокий уровень «северных» надбавок, район стабильно имеет среднемесячную заработную плату ниже среднереспубликанского уровня. Несмотря на все заверения руководителей Сегежского ЦБК (холдинг «Инвестлеспром»), заработная плата на предприятии вызывает постоянные конфликты, разрешение которых происходит лишь при участии республиканских властей и лично Главы республики. Тем не менее, положение принципиально не меняется.

В Кондопожском муниципальном районе существенное влияние на уровень заработной платы оказал экономический кризис: до 2008 года район был одним из лидеров и средняя заработная плата превышала республиканский уровень, позади оставался и Сегежский район. Однако в 2009 году темпы роста заработной платы в Кондопожском районе были одни из самых низких в республике, что обусловило и отставание по абсолютным размерам оплаты труда.

«Южные» же муниципальные районы – Прионежский, Пряжинский, Олонецкий и Пудожский стабильно находятся в отстающих по уровню заработной платы, существенно уступая региональному уровню. Суммируя сказанное с положением в оплате труда Петрозаводского и Костомукшского городских округов, можно сделать вывод о жесткой зависимости уровня заработной платы не только от географического положения, но и от наличия на территории муниципального образования крупных, устойчиво работающих предприятий.

Таким образом, уровень и динамика заработной платы и денежных доходов населения Республики Карелия свидетельствуют, что в целом благоприятная макроэкономическая ситуация в регионе еще не должным образом трансформировалась в социально-значимые результаты и рост благосостояния работников. «Тучное» десятилетие, к сожалению, подтвердило бытующее мнение – за пределами Карелии население живет лучше. Сравнение с изменением аналогичных российских показателей доказывает, что их динамика в Карелии недостаточна для достижения адекватных результатов: доходы населения Карелии все более отстают от достигнутых в среднем по России, а их территориальный «разброс» подтверждает сложности развития муниципальных экономик.

Литература

Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб./Росстат. – М., 2009. – 795 с.

Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб./Росстат. – М., 2006. – 896 с.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб./Росстат. – 2009. – 990 с.

Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004: Стат. сб./Росстат. – 2004. – 966 с.

Социально-экономическое положение и уровень жизни населения России. 2007: Стат. сб./Росстат. – М., 2007. 493 с.

Социальная сфера Республики Карелия. Статистический сборник/Карелиястат. – Петрозаводск, 2009. – 150 с.

Социальная сфера Республики Карелия. Статистический сборник/Карелиястат. – Петрозаводск, 2004. – 140 с.

Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб./Росстат. – М., 2007. – 611 с.

Труд и занятость в Карелии: Статистический сборник/Карелиястат. – Петрозаводск, 2009. – 95 с.

Труд и занятость в Карелии: Статистический сборник/Карелиястат. – Петрозаводск, 2004. – 82 с.

Лесной комплекс Республики Карелия: Статистический сборник/Карелиястат. – Петрозаводск, 2009 – 61 с.

Информация о социально-экономическом положении Республики Карелия. Ежемесячный доклад/Карелиястат. – Петрозаводск, 2009.

Доклад Главы Республики Карелия Катанандова С. Л. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2007 года)». – Петрозаводск, 2008. – 182 с.

Доклад Главы Республики Карелия Катанандова С. Л. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2008 года)». – Петрозаводск, 2009. – 192 с.

Доклад Главы Республики Карелия Катанандова С. Л. «О положении в республике, выполнении государственных программ, осуществлении внутренней политики и внешних связей Республики Карелия (итоги 2009 года)». – Петрозаводск, 2010. – 196 с.

Оплата труда работников по видам экономической деятельности. Информационно-аналитический бюллетень / Карелиястат. – Петрозаводск, 2009. – 49 с.

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Карелия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://krl.gks.ru>

Официальный сайт Министерства труда и занятости Республики Карелия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mintrud.karelia.ru>

Сачук Татьяна Викторовна

ПОСТРОЕНИЕ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК РАЗВИВАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕСС ¹

В нашей стране накоплен уже определенный опыт разработки и реализации стратегических и плановых документов социально-экономического развития территории на региональном и местном уровнях. Многие ученые и практики территориального управления высказывают ряд конкретных и более общих замечаний к качеству подготовленных документов, выделяют наиболее типичные ошибки и недочёты, но в данной статье мы предлагаем рассмотреть два вопроса, без ответа на которые крайне сложно в принципе оценивать качество и результативность стратегических документов:

1. Что подразумевается под стратегией социально-экономического развития территории?

2. Каким должен быть процесс разработки стратегии социально-экономического развития территории, чтобы повысить качество и результативность действий по её реализации?

Во-первых, употребляя категорию «стратегия», авторы, и это видно из контекста, вкладывают различный смысл в эту категорию, а именно:

– это намеченный руководством план по достижению долгосрочных целей на основе прогнозов, это предначертанный план сохранения сложившихся ранее тенденций;

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Возрождение сел: имидж и стратегия развития сельских поселений (на примере Кондопожского района)», проект № 09-02-42201а/С

– это принцип поведения или следование некой модели поведения, вытекающей из прошлого удачного опыта («мы всегда так делали»);

– это уникальная позиция с точки зрения клиента и на фоне конкурентов, ее необходимо сформировать и сохранять;

– это перспектива, желаемый образ в будущем, который может отличаться от образа сегодня;

– это определенный прием, маневр с целью «обойти» конкурента, особенно, когда речь идет о привлечении ограниченных ресурсов, это попытка оказать давление на конкурента и пролоббировать свои интересы.

Возможно, существуют и другие трактовки данной категории, но нам важно обратить внимание, что в зависимости от того, какой смысл вкладывает инициатор стратегического планирования в категорию «стратегия», процесс ее разработки, качественное наполнение и механизмы реализации будут разниться.

По нашему мнению, специфика стратегического планирования применительно к территории (месту), предполагает, прежде всего, выработку перспективного видения территории в будущем. Для начала надо достаточно ясно «увидеть» желаемое состояние объекта планирования. При этом будущий образ территории (места) необходимо представлять с учетом ряда условий:

1. Не надо бояться думать о хорошем. Если мы не готовы даже подумать о благополучном будущем этого места (населенного пункта), то надо сразу паковать чемоданы и «голосовать ногами». Тем, кто называют это «фантазиями», предлагаю вспомнить себя, когда они думали по поводу своего маленького ребенка, каким он будет в будущем здоровым, умным, образованным, успешным и т.д. Вряд ли, кто-то из родителей видит будущее своих детей иным, и это нормально. И, представив своего успешного взрослого ребенка, родители «возвращаются» в день сегодняшний и начинают выделять основные этапы и события, которые необходимо осуществить, чтобы такая приятная «фантазия» состоялась в действительности. Таким же образом следует делать, когда мы приступаем к разработке стратегии развития территории.

2. Достижение желаемого образа территории будет происходить в изменяющейся внешней среде, поэтому надо быть готовым,

не отказываясь от принципиально важных характеристик образа, вносить коррективы в методы и инструменты достижения желаемого результата. Так, если по ходу взросления ребенка выяснится, что у него нет музыкального слуха (а мама так мечтала о музыкальном образовании ребенка), значит надо найти другую форму развития творческих способностей ребенка. Не надо в стратегии социально-экономического развития планировать конкретные задачи (действия), следует пытаться спрогнозировать желаемые эффекты (полезности) социально-экономического развития территории и предусмотреть разные возможности достижения этих эффектов (полезностей) на определенных этапах реализации стратегии. Кроме того, по мере реализации стратегии могут возникать новые возможности, ранее не существовавшие или не выявленные, и надо быть готовым ими воспользоваться.

3. Надо понимать, что наше воздействие на объект управления – территорию и его преобразование всегда наталкивается на противодействие изменениям со стороны тех, кто проживает и ведет деятельность на этой территории. Своевременное вовлечение людей в процесс разработки будущего образа территории и достижения поставленных ориентиров позволяет снизить уровень сопротивления изменениям. Требуется постоянное разъяснение и информационное сопровождение разработки и реализации стратегии для широкой общественности с использованием доступных средств распространения информации. Следует делать эту информацию понятной и ясной с учётом разных адресных групп. Но, если случилось так, что субъект управления наталкивается на массовое сопротивление и неприятие нововведений, надо найти в себе мужество и готовность прислушаться к мнению жителей. Иначе мы превращаемся в Бармалея из старого советского фильма, который обещал всех сделать счастливыми даже против их воли. Не скорректировав политику преобразований, местные власти могут получить в ответ агрессию населения, что значительно «отбросит» территорию назад.

4. В каждой группе, сообществе людей есть те, голос которых слышен громко, они готовы яростно отстаивать свои интересы и своё видение будущего территории, и есть те, кто не умеет, не готов заявить о своих потребностях и нуждах. Органы местного са-

моуправления имеют дело с различными субъектами в экономической, предпринимательской, общественной сферах, интересы которых бывают противоречивы и эгоистичны. Необходимо использовать такие инструменты при разработке будущего образа территории, чтобы дать шансы всем высказать свою точку зрения, договориться о механизме согласования разных точек зрения, выработать общественный консенсус по поводу образа территории. Стратегия развития территории должна учитывать и согласовывать интересы разных групп и отдельных граждан в отношении ключевых вопросов муниципального развития. При этом следует не просто выслушивать и принимать к сведению разные точки зрения, но и предлагать каждому участнику процесса лично что-то сделать для достижения поставленной цели. Мало заявлять о необходимости сохранять экологическую чистоту, что лично ты (ваша группа) готовы для этого сделать.

5. Желаемый образ территории не должен быть слишком аморфным – «всё будет хорошо». Как только мы начнем задавать вопросы: «А «хорошо» это как?», «А для кого «хорошо»?», «А лично для Вас «хорошо» в чем заключается?», «А что лично Вы готовы сделать для того, чтобы Вашим детям было жить здесь хорошо?» и т.д. возникает достаточно конкретный образ будущего благополучия, который можно представить как некую систему проектов, реализуемых на территории. Это позволяет управлять процессом работы с ними и с постоянно меняющимся содержанием проблемного поля. Вся структура управления втягивается в постоянный процесс проектирования своей деятельности, приобретая эластичность и способность к изменениям. Использование проектного подхода позволяет спрогнозировать промежуточные этапы, формализовать ожидаемые результаты социально-экономического развития территории. А мониторинг достижения промежуточных результатов повышает веру жителей в возможность положительных изменений, способствует росту удовлетворенности жителей и позволяет «завоевывать» всё новых сторонников и помощников социально-экономического развития территории.

А теперь зададимся вопросом, можно ли выделить разные подходы к формированию стратегии, и какой из этих подходов наиболее уместен в практике формирования стратегий социально-эконо-

мического развития территории. В известной книге «Школы стратегий»¹ Г. Минцберга, Б. Альстрэнда, Дж. Лэмпела представлены основные положения, сильные и слабые стороны, вклад в теорию и практику управления десяти школ стратегий. Понимая все ограничения применения теории и практики стратегического менеджмента коммерческой организации к некоммерческим субъектам, всё-таки считаем допустимым, использовать некоторые из разработок в области стратегического менеджмента, вводя соответствующие коррективы и делая некоторые уточнения. Особое внимание, на наш взгляд, заслуживает представленная авторами Школа обучения, которая рассматривает построение стратегии как развивающийся процесс. Рассмотрим базовые положения данной школы.

Сложный и непредсказуемый характер внешней среды организации вызывает необходимость обновлять собственные знания, и потому выработка стратегии должна обрести форму процесса обучения. Возможно лучшим в организации «учеником» должен быть ее руководитель, но гораздо чаще имеет место обучение коллектива. Стратегии возникают тогда, когда люди – действуя иногда индивидуально, но чаще коллективно – приходят к изучению складывающейся ситуации и способностей организации справиться с нею, и, в конечном счете, к действенной схеме поведения. Свой вклад в процесс создания стратегии может внести практически каждый, приобщенный к данной организации и нужной информации человек. Важно зажечь огонь творчества для поиска новых стратегических перспектив. Коллективный процесс, в результате которого неожиданно возникает некая стратегия это целая цепь событий: люди взаимодействуют, конфликтуют и приспосабливаются друг к другу, они учатся друг у друга и в итоге приходят к согласию. Подлинное обучение происходит на стыке мышления и действий, когда его субъекты анализируют свои поступки. Хорошее описание ситуации в состоянии заменить предписания, так как иногда в нем можно отыскать пример действий в подобных ситуациях других компаний. Ничего не делая, нельзя ничему научиться. Страте-

¹ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. Издательство Питер», 2000. – 336 с.: ил. – (Серия «Теория и практика Менеджмента»).

гические инициативы осуществляются теми, у кого есть способности и ресурсы для обучения. Удачные инициативы формируют опыт действий, которые могут перерасти в схему. Обучение следует рассматривать как повышение уровня собственных знаний, динамический подход к развитию способностей, готовность действовать в условиях хаоса и неопределенности, быстро и гибко реагировать на события¹.

На основе опыта автора по разработке стратегий социально-экономического развития ряда муниципальных районов и поселений Карелии, беремся утверждать, что именно такой подход к разработке стратегии социально-экономического развития территории наиболее оправдан. Рассмотрим наиболее важные моменты построения стратегии социально-экономического развития территории в рамках Школы обучения.

1. Для разработки стратегии следует сформировать рабочую группу, в которую необходимо включить руководителя и сотрудников органа исполнительной власти, депутатов, предпринимателей, представителей местных НКО и всех наиболее активных жителей данной территории. Важно сформировать рабочую группу таким образом, чтобы в полной мере представить местное сообщество. Несмотря на отсутствие единой трактовки этой категории можно утверждать, что наибольшее значение для формирования и существования местного сообщества имеют следующие его характеристики:

- общие цели, интересы, потребности;
- общие ресурсы, к которым члены сообщества имеют доступ;
- общий контекст и язык общения, в который погружены члены сообщества.

Хорошо, если удастся привлечь к работе над стратегией социально-экономического развития муниципального образования представителей научных и учебных заведений, специалистов региональных Министерств и ведомств, предпринимателей, сотрудников учреждений культуры, здравоохранения и т.д., и при этом будет выполняться следующее условие: привлеченные «со стороны» члены рабочей группы должны быть выходцами из этой террито-

¹ Там же, с. 148–192.

рии (с этой территорией связано их детство и юность, продолжают проживать их родственники) и потому они, как правило, испытывают внутренне желание оказаться полезными своей «малой Родине». В результате концентрации человеческих ресурсов, формируется некое интеллектуальное ядро – штаб по разработке и реализации стратегии. Правда, порой возникает сложность заставить руководителя штаба – Главу администрации – прислушиваться к мнению других членов рабочей группы. Но в большинстве случаев использование определенных «технических приемов» организации взаимодействия, а также участие в работе людей «со стороны» позволяют снять данную проблему.

2. В зависимости от профессиональной принадлежности члены рабочей группы имеют разный уровень знаний и опыта в области планирования (даже предприниматели не обладают достаточным уровнем знаний в этом вопросе, опыт социалистического долгосрочного планирования тоже не всегда полезен, опыт НКО по формализации целей и задач с целью привлечения грантовых средств узко специализирован). Необходимы новые знания – знания в области стратегического планирования социально-экономического развития территории, когда основной целью не является получение прибыли, а речь идет, об оказании общественных услуг и создании условий для повышения качества жизни населения. И потому даже «пробный шар» в виде дискуссии о том, как участники рабочей группы понимают такие категории как: «качество жизни», «потребности», «ресурсы и потенциал развития территории», «внешняя среда территории» и т.д., позволяет осознать, что необходимы новые знания и некоторая согласованность в понимании ожидаемого образа территории и результатов реализации стратегии. С учетом всего выше изложенного процесс разработки стратегии вплетается в процесс обучения основам стратегического планирования социально-экономического развития территории.

Опираясь на личные знания и опыт членов рабочей группы, предоставляя им новую информацию и, создавая тем самым новые знания, важно сразу же помогать сформировать новые навыки и умения. То есть процесс обучения постоянно сопровождается выполнением практических работ применительно к своей территории. При выполнении практических работ можно использовать

разные формы организации деятельности: индивидуальные, групповые, коллективные. Это может быть работа по шаблону, выбор из нескольких вариантов, построение сценариев, ранжирование по значимости или в зависимости от срочности решения задачи, организация мозговых штурмов и деятельности в рамках фокус-групп и т.д. При этом важно понимать, что обучение взрослых людей имеет свои значимые отличия, тем более, когда каждый из них имеет разный уровень заинтересованности, жизненный и профессиональный опыт, мотивацию обучения и т.д. Порой можно столкнуться с завышенным самомнением, нежеланием получать новую информацию, пессимизмом, агрессией, чрезмерно жесткими суждениями и т.д. Поэтому следует очень чутко прислушиваться к группе и использовать в зависимости от ее специфики разные формы, методы и инструменты обучения, а также делать обучение интересным, максимально практичным и конкретным, работать в хорошем темпе. На каждой рабочей встрече (а их должно быть не менее 5–7 с периодичностью 7–10 дней) важно подводить промежуточные результаты, стимулировать членов группы высказывать суждения и пожелания относительно процесса обучения и достигнутых результатов, а также поддерживать общий настрой на работу.

Опыт показывает, что по мере получения новых знаний и выполнения определенных практических работ, бывает оправданно повторно возвращаться к обсуждению наиболее сложных вопросов социально-экономического развития территории. Происходит постепенное «углубление» в предмет, становятся видны «новые» риски и возможности. Человек сам убеждается, что предыдущее видение было поверхностным и не отражало сути проблемы, приходит понимание «первопричин», уточнение формулировок. В результате растет самосознание и самоуважение – «я знаю новое», кроме того, люди начинают работать «со смыслами», что позволяет снять ненужную конфронтацию внутри группы, возникает ощущение единения, радость от того, что мы делаем общее дело.

Следует обратить внимание на еще один важный дополнительный эффект от участия человека в рабочей группе – каждый из заинтересованных участников процесса (присутствовал на всех или многих встречах, был лично активен и хорошо мотивирован, выполнял «домашнюю работу») получает новые знания, которые мо-

гут пригодиться непосредственно в его профессиональной деятельности в дальнейшем. Так сотрудники Администрации местного самоуправления говорили, что смогли в дальнейшем лучше обосновать ведомственную программу, учителя подготовили более грамотно заявку и получили грантовое финансирование, а предприниматели разработали бизнес-план и нашли сторонников своего проекта и т.д. И потому каждая попытка разработать стратегию развития территории в целом бывает оправдана и полезна, потому что какое-то количество человек смогли получить новые знания, и будут их в дальнейшем использовать.

3. Опыт показывает, что на первом этапе работы группы важно помочь ее членам всесторонне описать каким образом происходило развитие территории в последние 3–7 лет, а иногда вспомнить и более ранний период, что позволяет выявить основные положительные и отрицательные тенденции. Эта работа помогает лучше осознать состояние территории сегодня и выявить причинно-следственные связи. Следует обратить внимание членов рабочей группы на те значимые изменения внешней макро и микро среды территории, которые являются неконтролируемыми факторами, но фактически оказали влияние, а значит, и в дальнейшем могут оказать влияние на развитие территории, и потому их следует изучать, прогнозировать, и стараться эффективно и быстро приспосабливаться к их изменениям.

Здесь бывает крайне важно показать, как к аналогичным изменениям внешней макро и микро среды приспосабливались другие территории. Изучение чужого опыта, как положительного, так и отрицательного полезно. С одной стороны примеры всегда делают процесс обучения более интересным, но и позволяют многое объяснить и донести до членов рабочей группы посредством аналогий. Подтверждается базовая посылка теории социального прагматизма Джона Дьюи, который считал, что общество имеет врожденное стремление к улучшению и эта тенденция может быть усилена действиями самих людей. Улучшение – это вера в то, что существуют определенные факторы, которые в любом случае могут быть подвергнуты позитивным изменениям. Только вера, находящаяся в основе философии действия, позволяет проводить реформы и добиваться прогресса благодаря человеческому фактору. Важно

осознать «имеем ли мы веру в улучшение и смелость продолжать этот путь»¹. Возникает желание повторить чужой положительный опыт (если смогли они, и мы сможем), начинает «включаться» местная специфика: «а у нас можно было бы...». Это очень важный момент, который надо грамотно поддержать и зафиксировать, именно здесь могут родиться местные проекты улучшений. Они могут носить локальный характер и быть краткосрочными, не выглядеть «стратегическими», а решать конкретные проблемы территории, но здесь главным является сам факт сформировавшегося желания улучшить свою жизнь собственными объединенными усилиями. Человеческие ресурсы превращаются в социальный капитал территории, который порой является ведущим потенциалом социально-экономического развития территории, особенно для сельских поселений. Эти идеи локальных улучшений необходимо будет в дальнейшем доработать до реально реализуемых проектов с четко указанным непосредственным результатом, сроками реализации, участниками, ресурсами (организационными, человеческими, материальными и др.). Кстати, именно в этот момент времени могут пригодиться особые ресурсы, которыми обладают члены рабочей группы – выходцы из этой территории – занимающие сегодня важные должности на региональном уровне или имеющие особые знания и навыки в прикладных отраслях (их участие способствует решению целого ряда организационных вопросов и позволяет осуществлять проекты местных улучшений). В дальнейшем каждый реализованный проект местных улучшений позволит поддерживать стремление людей жить лучше, и будет повышать веру в собственные силы.

И есть еще один важный момент такого рода работы, люди научаются разделять объекты внутренней и внешней среды территории, и не бояться нестабильности внешней среды, научаются видеть в кажущемся хаосе не только негативное, но и находить новые воз-

¹ Гассий В.В. Роль социального капитала в развитии гражданского общества: теория социального прагматизма Дж. Дьюи / Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г., Краснодар, Кубанский гос. Ун-т, 2010, с. 44.

возможности, открывающиеся шансы для решения существующих проблем. К такому повороту вещей в большей степени бывают готовы предприниматели, которые ведут бизнес и выживают в условиях нестабильной внешней среды. Именно их опыт может быть в дальнейшем использован, когда обсуждаются разные возможные стратегии развития территории или разные сценарии в рамках одной стратегии. Продуманные заранее ответы на вопрос: «Что мы будем делать в случае, если...?» придают уверенность в успешном социально-экономическом развитии территории в будущем.

4. При выборе стратегии развития территории или разработке сценариев ее реализации мы понимаем, что каждый из членов группы имеет собственное представление о проблемах и возможных перспективах развития, индивидуальное представление о приоритетах и способах достижения значимых целей. На этом этапе работы у каждого «своя правда» и конфликты неизбежны. Но правильно организованная работа позволяет всесторонне рассмотреть разные точки зрения, проследить краткосрочные и долгосрочные эффекты и риски, выявить истинные причины многих социальных и экономических проблем, а также впервые сформировать «переговорную площадку». В результате дискуссии между предпринимателями (разрабатывают карьер, производят щебень) и местными экологами (обеспокоены ухудшением экологической обстановки) впервые может быть достигнуто соглашение о совместных действиях по контролю за ситуацией (уровень радиации, уровень шума при проведении взрывных работ, качество сохранности дорожного покрытия и т.д.). И даже если удастся договориться о «пустяках», например, не проводить взрывы на карьере в ночное время или выделить щебень для ремонта разбитой грузовиками местной дороги, а экологи будут включены в состав экспертного сообщества при разработке новых карьеров, – это уже важный шаг к нахождению взаимопонимания.

Важно отметить, что такое сотрудничество членов рабочей группы позволяет выработать новые формы кооперации и взаимодействия разных субъектов. В результате такого объединения интересов разных участников проекта удается решать комплексные социально-экономические задачи территории. Так в одном из районов удалось успешно объединить усилия нескольких участников:

– учреждение дополнительного образования (есть оборудование, педагоги, условия обучения и т.д.) заинтересовано в привлечении дополнительных финансовых средств, и готово обучать взрослое неработающее население, в том числе ремесленной деятельности, изготовлению сувениров с местной символикой и т.д.;

– предприниматели района, желают развивать туризм и нуждаются в местных сувенирах и изделиях местных промыслов (готовы предоставить деньги на обновление оборудования, в дальнейшем быть покупателями данной продукции и рассматривать процесс изготовления сувениров как самостоятельный объект посещения туристами);

– Центр занятости населения района (имеет возможность привлекать бюджетные средства на переподготовку неработающих граждан и оказывать финансовую поддержку безработным, прошедшим обучение, и создающим свой малый бизнес) обязан реализовать региональную и местную программы поддержки занятости;

– Администрация местного самоуправления района разработала и реализует программы поддержки самозанятости населения и поддержки малого бизнеса (на основании 209-ФЗ может предоставить на льготных условиях муниципальные помещения для создания объекта инфраструктуры поддержки малого бизнеса – Цеха ремесел, а также использовать другие инструменты поддержки малого бизнеса – финансовые, консультационные, информационные и т.д.);

– неработающие жители, готовые пройти обучение и заняться изготовлением сувениров и ремесленных изделий (получают стабильный источник дохода, могут работать как индивидуальные предприниматели или создать кооператив).

Такое объединение усилий и координация деятельности позволяет реализовать одну из сложных задач социально-экономического развития территории – обеспечение занятости населения и способствует развитию малого бизнеса на территории. Безусловно, многое зависит от того, есть ли среди членов рабочей группы такие широко мыслящие инициативные люди, готовые рискнуть. Но хочется особо подчеркнуть, что, поскольку данный проект был успешно реализован, уже можно говорить о некоторой схеме действий. Смелая инициатива одного человека переросла в практику, которая может быть описана, формализована и реализована на другой территории.

Является ли такого рода достигнутый эффект стратегическим? На наш взгляд, да. Конечно, речь в данном случае идет всего лишь об одной грани нашего желаемого образа – будущего состояния территории, а именно: «территория, на которой удалось скоординировать действия и ресурсы разных участников и это позволило создать новые рабочие места, снизить социальную напряженность, увеличить доходы населения и пополнить местный бюджет». Практически не затратив ограниченные финансовые ресурсы местная администрация получила значительный синергетический эффект от координации деятельности участников проекта, готовых вложить разные ресурсы в достижения общего результата. Возникли новые связи, сети, формы взаимодействия, происходит реальный процесс формирования социального капитала, вовлечение которого в практику позволяет решать конкретные социально-экономические задачи территории.

5. Можно выделить ещё одну важную отличительную черту такого рода подхода к разработке стратегии социально-экономического развития территории, а именно маркетинговую составляющую. Как только в первый момент времени члены рабочей группы согласятся, что важнейшей задачей является сохранить данный населенный пункт, поселение, район в перспективе и не допустить ухудшения социально-экономической ситуации, подтверждением чего является, в том числе, отток жителей, особенно молодежи, так сразу возникают вопросы: «Почему люди «голосуют ногами»? Что их привлекает на другой территории, и что они не могут найти на своей?». Именно в этот момент «включается» механизм территориального маркетинга, когда основной целью территориального управления признается удовлетворение потребностей жителей (постоянных, временных – гостей территории) и организаций (коммерческих и некоммерческих) данной территории в более комфортных условиях проживания и/или осуществления деятельности¹, и потому надо найти ответы на целый ряд вопросов:

– каковы эти потребности, каким образом они удовлетворяются сегодня, можно ли повысить уровень удовлетворенности клиентов и что для этого надо сделать;

¹ См. подробнее Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009.

– определить основные критерии сравнения и выявить свои преимущества (или поставить задачу их сформировать) с учётом специфики спроса разных адресных групп;

– выявить официальные и неофициальные символы территории, что позволит привлечь к территории большее внимание, станет визитной карточкой территории, и привлечет гостей на территорию;

– разработать политику продвижения информации о территории, определить какие средства и инструменты продвижения были бы более эффективны;

– рассмотреть возможные формы и инструменты кооперации и сотрудничества, а также выявить и вовлечь в работу всех заинтересованных в успешном развитии территории лиц, и с их участием и помощью лоббировать интересы территории, что позволит повысить качество жизни на этой территории и т.д.

Следует отметить, что при этом важно соотносить мнение о территории ее жителей и «внешних» клиентов. Так в результате изучения брендов территории нескольких сельских поселений мы смогли выявить проблему несоответствия представлений о территории, а порой и полное искажение образа территории в представлении «внешних» клиентов. Как оказалось «внешним» клиентам важно порой то, что сами жители и муниципальные служащие не рассматривают как ресурс развития своей территории. В одном из сельских поселений Карелии, расположенном недалеко от столицы республики – города Петрозаводска, притягательным объектом стал заброшенный аэродром, который сна протяжении ряда лет используется жителями столицы и других близлежащих районов для проведения слёта байкеров и мотофестиваля. При этом сотрудники местной администрации оказались мало об этом проинформированы и, следовательно, пока не смогли организовать в связи с этими событиями сопутствующих мероприятий по организации питания, реализации товаров местных производителей и т.д. В то же время известные сотрудникам местной администрации 12 археологических объектов, разбросанных по территории сельского поселения, не были известны и не интересовали гостей территории. Может быть, в дальнейшем и из этих археологических объектов удастся, например, объединив в единый туристический маршрут, создать

привлекательный повод для посещения муниципального образования. Над решением этого вопроса следует задуматься.

Совместный поиск уникальных черт своей территории позволяет определить те основные «точки внимания», развитие и совершенствование которых позволит в дальнейшем создать местные бренды и стать «визитными карточками» территории, формировать выделяющийся из ряда других образ территории. Фактически исподволь начинает формироваться понимание необходимости поиска и продвижения символов территории, грамотного позиционирования территории и проведения активной политики продвижения территории. Так в Гирвасском сельском поселении возникла идея создания территориального символа («гирвас» в переводе «лось») и использования в дальнейшем образа лося при изготовлении сувенирной продукции, развития сферы гостеприимства (гостевые дома, пункты питания и досуга и т.д.), создания объектов посещения, регистрации торговой марки, организации местного праздника и т.д. Дополнительным эффектом от такого рода работы становится более глубокое изучение собственных ресурсов территории, придание нового смысла известным и знакомым объектам, у членов рабочей группы и не только у них начинает прибывать интерес к своей территории. «Оказывается, что у нас много интересного, но мы так раньше не думали» – примерно так высказывают люди своё отношение к такого рода работе. Поиск основы для формирования брендов территории позволяет найти порой неожиданные возможности в развитии территории за счет более грамотного, полного, эффективного использования существующих природно-географических, социальных, технологических и иных ресурсов территории¹.

6. В ходе разработки стратегии социально-экономического развития территории необходимо правильно расставить акценты. Важно повысить качество жизни местных жителей, для чего нам необ-

¹ Сачук Т.В. Формирование брендов территории как элемент имиджевой политики сельских поселений, Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. 8–10 июня 2010г. Петрозаводск, Кондопога / Отв. рел. А.И. Шишкин, Т.А. Кодолова. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – с. 187–190.

ходим приток внешних ресурсов в виде гостей территории, внешних инвестиций и т.д. При этом следует отметить, что территориальный маркетинг изначально призван соотносить краткосрочные и долгосрочные цели социально-экономического развития территории, создавать условия для развития каждого члена общества, уважать его право на сохранение природного и культурного ландшафта, традиций и принципов местного сообщества. И здесь возникает вопрос морали, готовы ли мы обеспечить социально-экономическое развитие территории любой ценой и где те границы, которые общество не должно позволить себе переступить с учетом краткосрочных и долгосрочных интересов. По крайней мере, следует четко определить интересы местного сообщества, договорится о той «цене», которое местное сообщество готово заплатить за приток ресурсов на территорию, и убедиться, что полезностей от реализации данного проекта в краткосрочной и долгосрочной перспективе будет больше, чем ожидаемых «затрат» и рисков.

По нашему мнению, местное сообщество имеет право четко и однозначно высказывать свои требования к инвесторам, и настаивать на соблюдении долгосрочных интересов местного сообщества. Если жители уже убедились, что нарушение технологии выращивания рыбы на закрытых водоемах предпринимателями с целью сократить издержки производства, приводит к быстрому снижению качества воды и «загниванию» водоема, можно понять желание местных депутатов более детально вникнуть в бизнес-проект потенциального инвестора, и внести в инвестиционное соглашение определенные обязательства для инвестора. Кроме того, необходимо предусмотреть систему общественного контроля за соблюдением данного соглашения в дальнейшем. Понятно, что так могут поступать преимущественно те поселения, которые действительно обладают какими-то уникальными преимуществами с точки зрения места расположения или близости к транспортным путям, или имеющие на территории соответствующую инфраструктуру по переработке, хранения и реализации товаров. Но в целом ставить вопрос о защите интересов местного сообщества и об не ухудшении качества жизни в ходе реализации инвестиционных проектов на территории следует всегда.

Люди должны разделять общие моральные ценности, приветствовать и поощрять честность, порядочность, ответственность, добро,

справедливость, и осуждать зависть, жестокость, подлость, предательство. Местному сообществу для успешного развития важно действовать в рамках совместно разделяемых ценностей, что может находить выражение в конкретных проектах – волонтерская работа в виде помощи пожилым людям и людям, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации, забота о детях, охрана животных и культурных объектов и т.д. Формирующийся социальный капитал местного сообщества естественным образом начинает преобразовываться в символический капитал, когда важными становятся общность ценностей, чувство принадлежности и сопричастности, чувство ответственности. Формируется местная идеология, выявляются местные символы, базирующиеся на местных культуре, традициях, возникает целостный образ территории, где главным действующим лицом являются ее жители и только в их силах своими действиями достичь успешного социально-экономического развития данного места.

7. Процесс разработки стратегии развития территории, подкрепленный сформировавшимся желанием работать во благо своей «малой Родины», гордиться ею, обеспечить ее будущее может быть дополнен решением создать местное НКО, в виде Агентства развития территории. Мы считаем это важным этапом. Только в тех случаях, когда процесс разработки стратегии не заканчивается только «бумагой», а создаются такого рода организации (группа жителей не за страх, а за совесть, желающая работать во благо своей территории), можно говорить об успешном окончании первого этапа разработки и фактически началом реализации стратегии социально-экономического развития территории. Именно это НКО и будет совместно с Администрацией местного самоуправления реализовывать наработанные в ходе процесса формирования стратегии проекты социально-экономического развития территории. Можно подсказать, что, объединив усилия нескольких НКО, например, соседних сельских поселений, удастся достичь большей результативности и эффективности деятельности.

Еще одним важным прикладным результатом разработки стратегии социально-экономического развития территории может стать желание создать кооперативы (производственные, потребительские и др.), поскольку, осознав силу «целого», люди с большей готовностью готовы к объединению ресурсов (материальных, финансовых и т.д.).

При этом кооперативы могли бы охватывать жителей разных населенных пунктов, в том числе носить межпоселенческий характер. Например, в Карелии было бы оправдано создание кооперативов по переработке даров леса (грибы, ягоды, лекарственные травы и т.д.), вылову, переработке и реализации рыбы, выращивании и переработке овощей, мяса и другой продукции личных подсобных и фермерских хозяйств. Пока количество вовлеченных в кооперацию личных подсобных хозяйств невелико (порядка 3 % по Республике Карелия), но следует уже сейчас создавать условия для развития и межпоселенческих кооперативов. Уже сегодня в Карелии есть примеры, когда проводится имущественная поддержка кооперативов в городских и сельских поселениях и муниципальных районах: «некоторые кооперативы разместили свои офисы в зданиях администрации муниципалитетов, к примеру СКПК «Пудож-Агро» в Пудожском районе, СКПК «Доверие» в п. Лоухи, СКПК «Прионежье-Агро» в п. Шуя. В посёлке Салми кооперативу безвозмездно было передано здание».¹

В ходе разработки отдельных проектов реализации стратегии могут быть высказаны предложения о развитии межтерриториальной кооперации и межмуниципального сотрудничества особенно в вопросах поддержки малого и среднего бизнеса, инвестиционных программ, а также в рамках реализации национальных проектов, например, «Развитие АПК». Если несколько поселений смогут скоординировать свои усилия и объединить ресурсы, то за счет «эффекта масштаба» инвестиционная привлекательность территории (муниципального района) и самозанятость населения могут увеличиться, а также может быть достигнут синергетический эффект даже при ограниченных финансовых и иных ресурсах отдельных муниципалитетов – участников совместных проектов.

Наконец, развитие межтерриториального сотрудничества и кооперации бывает полезным при подготовке и реализации социальных проектов муниципальных образований (обучение, консультирование, со-

¹ Розанова Л.И. Альянс бизнеса и органов местной власти./ Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью: Сб. науч. тр./ Под ред Т.В. Сачук. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009, с. 88 в сб. Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью, Петрозаводск, изд-во ПетрГУ. 2009, с. 106.

провожение и поддержка отдельных граждан или групп населения, формирование и распространение успешного опыта решения социальных задач и т.д.), в том числе в активизации деятельности некоммерческих общественных организаций и объединений. Именно те социальные проекты, которые направлены на решение значимых для многих муниципалитетов проблем развития местного сообщества, могут быть поддержаны в первую очередь грантодателями.

Кроме того, увидев, что местное сообщество в достаточной степени организовано и готово активно работать во благо развития территории и повышения качества жизни на ней, региональные органы исполнительной власти также начинают активнее поддерживать эти муниципальные образования (ресурсы идут к тем, кто готов и умеет их более эффективно использовать).

В заключении хочется отметить, что важно не потерять ни одну из высказанных членами рабочей группы идей, и своевременно доработать наиболее ценные из них до проектов, реализация которых осуществима в краткосрочной и среднесрочной перспективах. Создание местного НКО – Агентство развития территории, также полезно и потому, что позволяет не растерять сформировавшийся круг контактов, связей, взаимодействий между людьми – жителями этой территории, и поддерживать их социальную активность в дальнейшем в ходе реализации стратегии социально-экономического развития территории.

Таким образом, процесс разработки стратегии социально-экономического развития территории действительно превращается в развивающийся процесс, когда процессы разработки, корректировки и реализации стратегии не делимы, когда новые знания охватывают и вовлекают в работу всё больший круг сторонников успешного развития территории, когда формируется и действует активное местное сообщество.

Литература

Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. Издательство Питер», 2000. – 336 с.: ил. – (Серия «Теория и практика Менеджмента»)

Розанова Л.И. Альянс бизнеса и органов местной власти./ Актуальные вопросы управления муниципальной собственностью: Сб. науч. тр./ Под ред Т.В. Сачук. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 150 с.

Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. 8–10 июня 2010г. Петрозаводск, Кондопога / Отв. ред. А.И. Шишкин, Т.А. Кодолова. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – 352 с.

Сачук Т.В. Территориальный маркетинг.-СПб.:Питер,2009.

Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ: тезисы докладов Всероссийской научной конференции молодых ученых 6–9 октября 2010 г., Краснодар, Кубанский гос. Ун-т, 2010. – 268 с.

*Тарасов Владимир Александрович,
Коваль Александр Владимирович*

РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Современное состояние исследования проблем антикризисного управления экономическими системами в РФ можно охарактеризовать как период становления, поскольку ни теоретически, ни, тем более, юридически, он еще не оформлен. Необходимо помнить, что самостоятельность муниципальных образований (далее – МО) неотчуждаема. Проанализировав зарубежный опыт, нельзя не обратить внимание на тот факт, что банкротства МО это скорее исключение, чем правило. Во многих странах федеральные процедуры банкротства сопровождаются достаточно жестким соблюдением прав МО и направлены на максимальное сохранение независимости МО в части оказания услуг населению, а в некоторых из них, например, США на субфедеральные бюджеты ложится бремя банкротства муниципальных^{1 2}. Ничего подобного в российской практике не существует и, по нашему мнению, этот

¹ Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Зарубежный опыт// Муниципальная власть. 2007. № 1.

² Тарасов В.А., Коваль А.В. Банкротство муниципальных образований: анализ зарубежного опыта и российской ситуации. В кн.: Наука и эпоха: монография. Книга 2 – Воронеж: ВГПУ, 2010 стр. 68–168.

пробел следует заполнить. На кафедре государственного и муниципального управления Куб ГУ разработана концепция антикризисного управления муниципальными образованиями (рисунок 1)^{1 2}. В рамках этой концепции предусматривалась процедура реструктуризации задолженностей МО с участием специально создаваемого Агентства по реструктуризации долговых обязательств МО³, однако, алгоритмы реструктуризации долгов проработаны не были. Необходимо также отметить, что на стадии разработки концепции не ставилась задача определения источника средств для реструктуризации текущей задолженности МО. Тем не менее, данный вопрос является ключевым и требует продуманного подхода. Какие варианты могут быть?

Первый вариант

На уровне Федерального округа создается некоммерческий фонд, наделяемый целевым капиталом, который формируется из ежегодных отчислений из бюджетов всех уровней.

Прибыль фонда используются для выкупа муниципальных облигаций, выпускаемых для реструктуризации задолженности МО. Причем, данная мера должна применяться в случае, когда финансовое состояние муниципалитета попадает под стадию наблюдения и финансового оздоровления (рисунок 2). В случае с введением внешнего финансового управления и банкротством эта мера малоэффективна, так как выпускаемые облигации будут практически неликвидны, а сумма задолженности МО слишком велика.

¹ Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: основные алгоритмы. Человек Сообщество Управление. Научно-информационный журнал. Приложение 2006 «Развитие местных сообществ: теория и практика» ISSN 179-5629 \ Краснодар, 2006, стр. 63–73.

² Тарасов В.А., Коваль А.В. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: концепция для России. Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития: Материалы международной научно-практической конференции (27.04.2010) – ч.3./Отв. ред. Л.А.Тягунова – Саратов: ИЦ НАУКА, 2010, 351с.

³ Тарасов В.А., Атамась Е.В., Глушко А.О. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Правовое регулирование статуса несостоятельных муниципальных образований в РФ // Муниципальная власть. 2007. № 2.

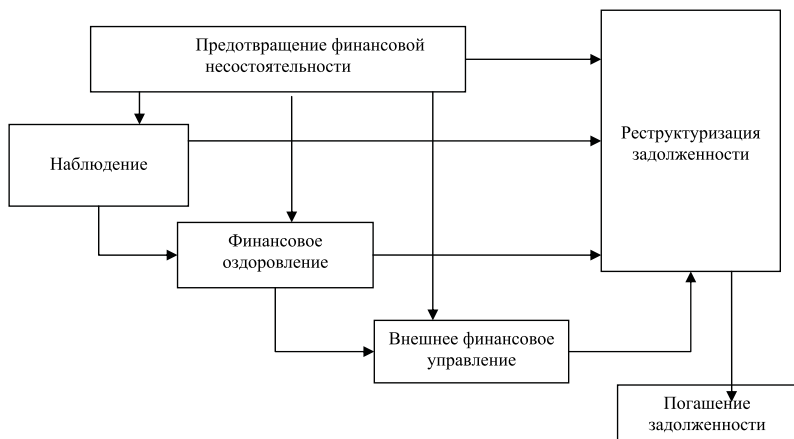


Рис. 1. Процедуры финансовой несостоятельности муниципальных образований

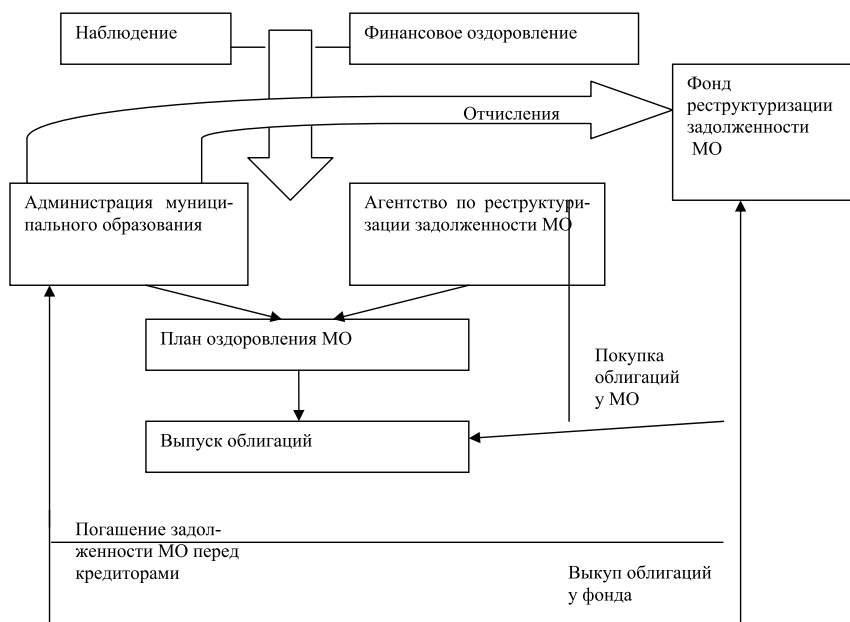


Рис. 2. Создание регионального некоммерческого фонда

Одним из сложных моментов этого варианта, является создание эмиссионного фонда. По Российскому законодательству любые процедуры должны проходить на конкурсной основе. Следовательно, фонд, должен попадать под определение единственного источника либо необходимо вносить изменения в бюджетный кодекс. В случае единственного источника могут возникнуть проблемы с антимонопольной службой. Но и плюсов так же не мало.

Выпуск облигаций МО позволяет оздоровить экономику и оптимизировать структуру долга. Преимущества облигаций перед банковским кредитом заключаются в более низких ставках за счет рыночного ценообразования и более длинных сроках обращения, а так же большей гибкости в управлении муниципальным долгом. Необходимо отметить, что эксклюзивный выкуп облигаций фондом позволяет устанавливать предельно минимальную доходность этих облигаций (единственный «нерыночный» момент в этой схеме).

Бюджетный кодекс ограничивает сумму займа следующими показателями:

- объем долга не должен превышать объема доходов бюджета муниципального образования без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней;
- объем расходов на обслуживание муниципального долга не должен превышать 15% расходов бюджета;
- предельный объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета, не должен превышать 10% доходов бюджета без учета финансовой помощи.

Учитывая специальный характер данной антикризисной процедуры, приведенные выше положения БК РФ требуют пересмотра (в порядке исключения).

Погашение основной суммы долга может производиться одновременно в конце срока обращения или поэтапно (амортизация долга). При необходимости (например, при принятии решения о рефинансировании) эмитент может сократить объем собственного долга, выкупив на рынке все свои облигации или их часть. Впоследствии облигации снова могут быть пущены в свободное обращение путем продажи на рынке.

Погашение облигаций происходит в соответствии с планом реструктуризации задолженности, разработанным в соответствии с

вышепоказанными процедурами оздоровления или внешнего финансового управления. МО постепенно производит выкуп своих облигаций у Фонда.

Облигациям МО свойственна низкая ликвидность, поскольку объемы заимствований обычно незначительны.

При достаточности собственной прибыли Фонда, получаемой от размещения целевого капитала, Фонд может просто выкупать антикризисные облигации МО. Однако, можно предусмотреть возможность секьютизации выкупленных облигаций МО через выпуск соответствующих облигаций Фонда.

Минусы данного алгоритма традиционные для России:

- отсутствие специалистов;
- слабо используемые возможности фондового рынка;
- низкая доходность облигаций;
- высокий риск отрицательной доходности и трудности ее компенсации;
- а не с провалов ли деривативов начался нынешний кризис?..

Второй вариант

Страхование неплатежеспособности муниципального образования обязательное и ежегодное. Следует определиться, от чего страховать? Например, может применяться франшиза, исключая из перечня страховых случаев процессы наблюдения и оздоровления. На стадии наблюдения вообще не идет речь о неплатежеспособности – есть только признаки. На стадии оздоровления еще можно обойтись вполне рыночными мерами (См. первый вариант) и избежать неплатежеспособности. Таким образом, остается только крайний вариант, покрываемый страховкой – наступление неплатежеспособности, требующей введения режима внешнего финансового управления, причем, наступление страхового случая устанавливает суд. Положительная черта данного варианта – реструктуризация и режим внешнего финансового управления продлятся не долго, поскольку всё время, которое необходимо – это время на принятие решения судом, установления действительной суммы задолженности, получения страховой суммы и погашение задолженности (рисунок3).



Рис. 3. Схема погашения задолженности страховой компанией

Минусы алгоритма заключаются в том, что очень сложно определить какую сумму ежегодно должно отчислять МО страховой компании. Статистические данные отсутствуют, в связи с чем проведение актуарных расчетов практически невозможно. Сумма должна быть не обременительна для бюджета МО, но и покрывать убытки страховой компании при наступлении страхового случая.

По нашему мнению, сумму страховки проще всего рассчитать как процентное отношение от общего объема расходов бюджета МО, за исключением расходов на осуществление переданных государственных полномочий. Это будет базовая ставка. Далее необходимо учесть дефицитный или профицитный бюджет у МО. При профиците коэффициент сделать меньше и поощрять многолетнюю положительную динамику. Чем больше и дольше профицит, тем меньше коэффициент. При дефицитном бюджете коэффициент соответственно больше, но он уменьшается с уменьшением дефицита.

Минусом данного варианта может быть нежелание страховщиков страховать МО, либо будут задержки с выплатами при наступ-

лении страхового случая, как это сейчас происходит с ОСАГО. С другой стороны, не исключена коррупция и сговор со стороны МО и страховщика. Так же страховая компания должна быть очень надежной, ведь при страховке МО от банкротства речь идет не о тысячах, а о десятках и сотнях миллионов рублей. В связи с этим, нам видится возможным определение пула страховых компаний, которым будет разрешено страховать риск муниципального банкротства, на уровне решения федерального правительства.

Так же как и в первом варианте, необходимо проведение конкурсных процедур при выборе страховой компании, однако, возможен вариант, когда государство определяет несколько компаний, надежность которых не вызывает опасений (как в случае с пенсионным фондом). Ведь в случае разорения страховой компании государство вынуждено будет само выступить гарантом, слишком широк резонанс. Можно рассмотреть и наиболее простой и, вероятно весьма эффективный вариант, когда страховщиком выступит федеральный бюджет (учитывая, что «львиная» доля доходов поступает именно в него). Конечно, в данном случае вспоминается венгерский опыт возникновения массовых задолженностей МО, поэтому необходимо четкое прописывание процедуры, во избежание злоупотреблений со стороны МО.

Третий вариант

Самый простой вариант. Говоря о необходимости что-то делать с МО, у которых бюджетная обеспеченность стремится к нулю (а таких – большинство), становится виден следующий алгоритм (рисунок 4.).

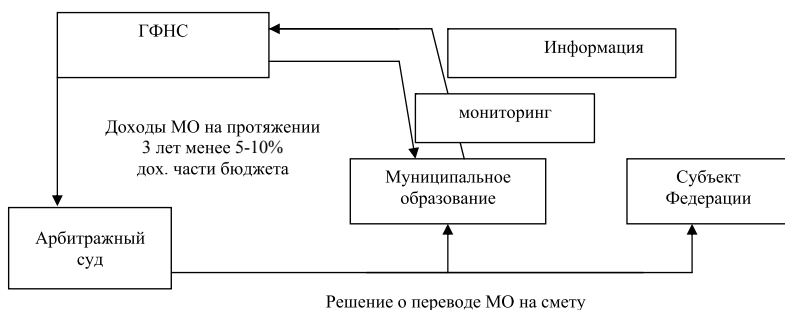


Рис. 4. Переход на сметное финансирование

Если МО в течение 3 лет подряд за счет собственных доходов не может сформировать более 5–10% доходной части бюджета, то оно (конечно же, через решение суда – основание легитимности решения) лишается права иметь собственный бюджет и далее существует в пределах сметы, утвержденной и финансируемой из бюджета Субъекта РФ, куда и поступают бывшие собственные доходы бюджета МО, учет которых ведется отдельной строкой (рисунок 4).

Возможен и обратный вариант (рисунок 5.) – если в течение 3 лет собственные доходы превышают 50–60% барьер – право формировать собственный бюджет возвращается (для симметрии и легитимности – по решению суда).

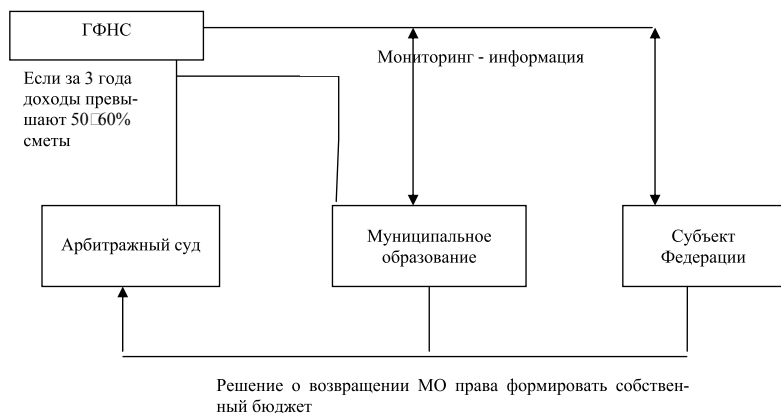


Рис. 5. Возврат МО к формированию собственного бюджета

Этот алгоритм заимствован из американской практики, где существуют так называемые «unincorporated city». Но из американского аналога мы исключили тот факт, что в «unincorporated city» местную власть вообще не выбирают, а присылают «доверенное лицо» от правительства графства или штата. Мы, в России, пожалуй, на это пойти не можем – с таким трудом проведенную муниципализацию отменять не стоит.

Есть ли в этом варианте положительные моменты? Конечно, есть. Тонны бумаги, сотни банковских транзакций и неимоверное количество человеко-часов уходит на проведение «выравнивания», затем на дотации, затем на договора о передаче бюджет-

ных обязательств и т.д. и т.п. А потом еще нужно осуществить контроль и найти концы... Еще одна положительная черта – огромное количество МО перестанут попадать под действие первых двух алгоритмов. Оставшиеся же будут действовать намного более разумно.

По нашему мнению, первый вариант необходимо применять, когда кризис только назревает или на его начальных стадиях. Условием успешного выпуска облигаций, их продвижения на рынке, а также последующего их выкупа МО является его платежеспособность. В данном случае облигации являются удачной заменой кредитам, процентные ставки по которым слишком высоки.

На стадии оздоровления, так же может применяться выпуск облигаций, вместе с другими мерами. Для оказания помощи в разработке плана реструктуризации и необходимо Агентство.

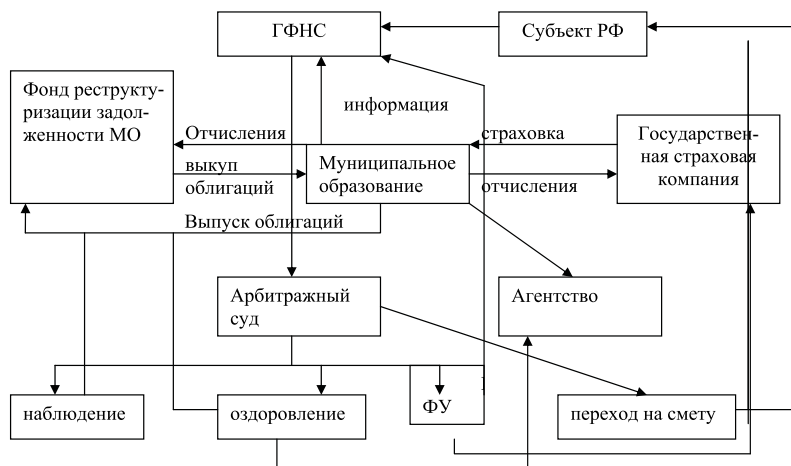


Рис. 6. Процедуры реструктуризации задолженности МО

Если все-таки финансовое состояние МО ухудшается и необходимо введение внешнего финансового управления, то после проведения ряда реанимационных мероприятий, если долги и собственные доходы МО достигают критического уровня, необ-

ходимо принять решение о наступлении страхового случая и выплате страховки. Такое решение должно быть принято арбитражным судом. Внешний управляющий предоставляет заключение в ГФНС, которая в свою очередь передает документы в арбитражный суд, а суд выносит решение о выплате МО страховки (второй вариант).

В дальнейшем, если платежеспособность МО не восстанавливается, уровень его доходов меньше предельной нормы, то переходим к третьему варианту – на сметное финансирование. Третий вариант, так же может и должен быть использован вне зависимости от первых двух, на подготовительном этапе введения в действие антикризисного пакета законодательных актов, поскольку уже сегодня можно легко найти сотни МО, не разу не собравших собственных доходов более 5% от величины расходной части бюджета.

Литература

Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Зарубежный опыт// Муниципальная власть. 2007. № 1

Тарасов В.А. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: основные алгоритмы. Человек Сообщество Управление. Научно-информационный журнал. Приложение 2006 «Развитие местных сообществ: теория и практика» ISSN 179–5629 \ Краснодар, 2006, стр 63–73

Тарасов В.А., Коваль А.В. Банкротство муниципальных образований: анализ зарубежного опыта и российской ситуации. В кн.: Наука и эпоха: монография. Книга 2 – Воронеж: ВГПУ, 2010 стр 68–168

Тарасов В.А., Коваль А.В. Финансовая несостоятельность муниципальных образований: концепция для России. Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития: Материалы международной научно-практической конференции (27.04.2010) – ч.3./Отв.ред. Л.А.Тягунова – Саратов: ИЦ НАУКА, 2010, 351с

Тарасов В.А., Атамась Е.В., Глушко А.О. Финансовая несостоятельность и антикризисное управление муниципальными образованиями. Правовое регулирование статуса несостоятельных муниципальных образований в РФ // Муниципальная власть. 2007. № 2

КУБАНСКАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ: ГЕНЕЗИС, СПЕЦИФИКА, ПОСТУЛАТЫ ¹

Большинство новых научных школ в гуманитарных науках обязано своим возникновением трудностям переходных периодов в общественном развитии, с которыми сталкиваются миллионы людей, а также неспособности существующих институтов справиться с проблемами, возникающими в эти периоды.

Становление кубанской школы развития местных сообществ относится к концу восьмидесятых-девяностым годам прошлого века. Это были годы крушения старой социально-экономической системы, когда главным стал вопрос о выживании как государства, так и каждого его гражданина. Российская экономическая теория того времени не могла дать удовлетворительных ответов на многие жизненно важные вопросы. На наш взгляд, главной причиной кризисного состояния экономической теории явилось то, что из нее «ушел человек – субъект реальной истории, ушел, оставив там производственные отношения, отчужденные от их творца и носителя»².

Выход из кризиса виделся в том, чтобы повернуть экономическую науку к «стереоскопическому видению человека во всех его проявлениях – как индивида, члена семьи, социальной группы, государства и общества, находящих отражение в его интересах, в многообразных видах деятельности и отношениях в материальной и духовной сферах»³.

Одной из наиболее важных и сложных задач в начале 1990-х годов была ускоренная подготовка управленческих кадров, способных адекватно воспринимать и решать проблемы переходного периода. Для решения этой задачи в мае 1992 года в Краснодарском крае был создан Центр переподготовки и повышения квалификации кадров, а позже

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и администрации Краснодарского края (проект № 10-02-38222).

² Филиппов Ю. Человек и экономические категории // Вестник высшей школы. 1991, №2, с.62.

³ Любимов Л., Яровая Е. Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1993, №2, с.12.

Центр кадровой политики при администрации Краснодарского края. За несколько лет его существования переподготовку прошли около двух тысяч представителей местной власти. Для работы с этим контингентом были приглашены преподаватели Кубанского государственного университета – экономисты, юристы, историки, социологи.

Работа в Центре дала нам возможность пройти хорошую «школу жизни» и накопить материал для строительства новой научной школы. Определились контуры дальнейших исследований. Во-первых, мы на практике убедились, что развитие общества происходит через изменения в людях, в их мировосприятии, ценностных ориентациях и соответственно поведении. Во-вторых, применение интерактивных методов обучения (проблемно-деловых, инновационно-поисковых, планирующих игр и др.) позволило смоделировать «местное сообщества как общность граждан, объединенных общими интересами совместного проживания...»¹. Стало ясно, что проблемы местного развития необходимо исследовать в контексте не территории как таковой, а сообщества людей по месту жительства, т.е. местного сообщества. В-третьих, нельзя сводить местное самоуправление к разделению полномочий между государственным и муниципальным уровнями власти. Нужно исследовать местное сообщество как особый социальный организм, системными признаками которого являются: население, территория, социальное взаимодействие и психологическое чувство сообщества. В-четвертых, развитие не сводится к экономическому росту. Целью развития является повышение благосостояния населения. Экономическое развитие является одним из средств достижения этой цели².

Эмпирические исследования не ограничились периодом нашей преподавательской работы в краевом Центре повышения квалификации и переподготовки кадров. Они стали постоянным видом деятельности творческого коллектива, занимающегося проблемами развития местного сообщества. Они продолжались и во второй по-

¹ Игровые методы в исследовании и решении проблем местного самоуправления: аналитический отчет о Всероссийском семинаре-совещании 31 мая – 5 июня 1994г. / Под ред. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1994, с.62.

² Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2.

ловине 90-х годов XX в. и в первое десятилетие XXI века. Первым опытом хозяйственно-договорной работы с муниципальными образованиями по планированию местного развития была реализация в 1995–1996 гг. программы «Оценка состояния и определение перспектив социально-экономического развития Красноармейского района»¹. В последующие годы хозяйственно-договорные работы проводились и в других муниципальных образованиях. Последний из проектов был завершен в 2008 году в Ленинградском районе Краснодарского края².

Большую роль в изучении зарубежного опыта развития местных сообществ сыграли:

– участие преподавателей кафедры государственного и муниципального управления в реализации международных проектов: «Укрепление государственного управления на Юго-Западе России» (1996–2000 гг.), «Создание системы университетской поддержки развития местных сообществ» (2001–2003 гг.), «Социально-экономическая реформа на Юге России» (2003–2005 гг.);

– зарубежные стажировки в США (1995 г., 2003 г., 2004 г., 2008 г.), Нидерланды и Францию (1997 г.), Великобританию (1999 г.), Ирландию (2005 г.), Данию (2000 г.), Германию (2007 г.), Польшу (2008 г.).

Вместе с тем с первых дней нашей деятельности, связанной с развитием местных сообществ, мы сознавали, что для строительства нового для России научного направления нужен прочный теоретический фундамент.

В России начала 1990-х годов феномен местного сообщества как локальной социально-экономической системы практически не исследовался. Однако чудом сохранились труды российских ученых-муниципалов, изданные в конце 1920-х годов – Л.А.Велихова, В.Н.Твердохлебова, Н.В.Бурмистрова, З.Г.Френкеля и др. Для нас

¹ Филиппов Ю., Авдеева Т., Лях В., Пахомов Н. Приоритеты определяются интересами местного сообщества // Человек и труд. 1996, №9.

От исполнительства к стратегии развития местного сообщества. Коллективная монография / Под ред. Авдеевой Т.Т., Железко С.Н., Филиппова Ю.В. Краснодар, 1996.

² Стратегия социально-экономического развития сельских поселений Ленинградского района. Отчет о научно-исследовательской работе. Краснодар, 2008.

«нитью Ариадны» в исследовании хитросплетения сложных проблем развития местных сообществ стал фундаментальный труд Л.А.Велихова «Основы городского хозяйства». Как отмечал сам автор, это произведение является «первым опытом концентрированного академического курса, сжато излагающего муниципальную науку в ее целом»¹. К сожалению, период развития муниципальной науки в советской России оказался недолгим, поскольку иерархически организованная власть не нуждалась ни в местном самоуправлении, ни в муниципальной науке.

В то же время в Западной Европе и США исследования в этой области не прекращались, вследствие чего «развитие местных сообществ» стало одним из престижных направлений научной мысли. Введение предмета «Развитие местных сообществ» в университетский учебный процесс американские авторы связывают с именем Уильяма Биддла, который в 1947 г. начал читать курс «Динамика сообщества»². Сегодня многие известные университеты мира ведут научные исследования, готовят кадры специалистов и оказывают практическую помощь в области развития местных сообществ. Одним из самых известных в мире центров фундаментальных и прикладных исследований, подготовки кадров и реализации проектов по развитию местных сообществ является университет штата Висконсин (США). В рамках направления «Развитие местных сообществ» наиболее широкое распространение получили пять специализаций:

1. планирование развития местных сообщества;
2. экономическое развитие местных сообществ;
3. городское развитие;
4. сельское развитие;
5. местное управление³.

Обобщение опыта, накопленного в 1990-е годы, и переосмысление результатов научных исследований российских и зарубежных

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928, с.5.

² Robertson W.E. Directory: Community Development Education and Training Programs. Columbia, Mo.: Community Development Society, 1987.

³ Филиппов Ю.В. Повороты судьбы (к 10-летию Кубанской школы развития местных сообществ) // Человек. Сообщество. Управление. Приложение, 2006, с.10.

ученых, касающихся в той или иной степени предмета исследования, позволили нам создать учебник по новой социально-экономической дисциплине – «Основы развития местного хозяйства»¹.

В нем в определенной системе были представлены исходные положения концепции развития местных сообществ, которые в дальнейшем легли в основу доказательной базы научных исследований и учебных дисциплин, разработанных в последние 10 лет адептами этой концепции. Среди них – «Теории местного экономического развития», «Стратегическое планирование местного развития», «Инструменты анализа муниципальной экономики», «Маркетинг территории», «Управление изменениями», «Управление проектами», «Групповая динамика», «Муниципальные финансы», «Муниципальная статистика», «Экономика города», «Пространственное развитие города», «Социальный капитал» и др.

К особенностям концепции развития местных сообществ можно отнести следующие. Во-первых, исследование проблем местного развития не ограничивается рамками экономического анализа, применяется междисциплинарный подход. Во-вторых, исследование переводится на более глубокий (чем национальный или региональный) уровень, т.е. на уровень небольших территориальных образований, где внутренняя целостность и имманентно присущая социальному организму системность (взаимосвязь пространства, характеристик населения, экономики и т.п.) проявляется наиболее отчетливо. В-третьих, развитие рассматривается в контексте общего социально-экономического развития не территории как таковой, а сообщества людей, отношения между которыми в силу соседства принимают характер «лицом к лицу». В-четвертых, местное хозяйство рассматривается не только как часть национальной экономики, но и как «единичное хозяйства». В-пятых, управление развитием представляется как особый вид деятельности, отличный от управления объектами или процессами.

Ключевыми категориями, которыми оперирует концепция развития местных сообществ являются «местное сообщество», «местное хозяйство», «местное развитие».

Местное сообщество определяется как общность людей, связанных общими интересами совместного проживания на ограничен-

¹ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.

ной территории и в силу этого вынужденных взаимодействовать для достижения общих целей¹.

Понятие «местное сообщество» отражает более широкий спектр взаимосвязей между людьми, чем более распространенная категория «муниципальное образование». Это позволяет перевести проблемы местного управления из надстроечного уровня (разграничение полномочий между уровнями власти) на базисный уровень и раскрыть социальное взаимодействие в различных его формах (не только правовой, но и экономической, межэтнической, межличностной и т.п.).

В качестве основных субъектов местного сообщества рассматриваются местное правительство, предприниматели и домохозяйства (семьи). Интересы всех субъектов местного сообщества, как и каждого жителя, можно свести к трем главным группам общих интересов: занятость, доходы, благоустройство. С точки зрения семей эти интересы вполне очевидны.

Эти понятия можно перевести и на предпринимательский язык. Занятость – это квалифицированная и гибкая рабочая сила, способная производить товары и услуги, востребованные при любых изменениях вкусов и предпочтений потребителей. Доходы семей – это увеличивающийся платежеспособный спрос и сбережения, а, следовательно, инвестиционные возможности. Благоустройство – это возникающие новые потребности, дающие импульсы развитию существующих и возникновению новых форм предпринимательской деятельности.

Социальная функция местной власти, определяемая законом и ожиданиями населения, заключается в создании условий для удовлетворения нужд людей в товарах, услугах и условиях жизни. С этой точки зрения занятость, доходы и благоустройство являются критериями, по которым граждане могут оценить деятельность местной власти. Именно поэтому местная власть даже в силу инстинкта самосохранения должна рассматривать предпринимательство как своего партнера, берущего на свои плечи решение большей части задач, связанных с выполнением социальной функции местно-

¹ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000, с.43.

го правительства. Вклад отдельного предприятия в социальное развитие местного сообщества может оцениваться по следующим основным критериям:

1. занятость (сколько рабочих мест создает предприятие);
2. качество рабочих мест (уровень зарплаты, стабильность и др.);
3. связь с местной ресурсной базой (учет характеристик местной рабочей силы, природные ресурсы и др.);
4. вписанность в структуру местной экономики (влияние предприятия на экономическую активность в местном сообществе);
5. сохранение пространственной интегрированности местного сообщества (архитектура, внешнее благоустройство, условия жизни населения и др.).

В современной российской научной литературе используется чаще всего термин «муниципальное хозяйство», который трактуется, прежде всего, как совокупность предприятий и учреждений (муниципальной собственности или независимо от форм собственности), расположенных на территории муниципального образования¹.

В отличие от современных авторов Л.А.Велихов рассматривает муниципальное хозяйство не как совокупность предприятий, а как деятельность муниципалитета с целью удовлетворения коллективных потребностей населения². Однако жизнь местного сообщества невозможно свести лишь к деятельности муниципалитета.

В тезаурусе теории развития местных сообществ содержание понятия «местное хозяйство» раскрывается следующим образом.

Местное хозяйство есть взаимодействие трех субъектов местного сообщества (население, бизнес, власть), обусловленное общностью интересов единого экономического, социального и информационного пространства. Целью этого сотрудничества является обеспечение нормальных для данного сообщества условий жизни, занятости и доходов и соответствующего уровня удовлетворения потребностей населения в частных и локальных общественных благах³.

¹ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997, с.13.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.. 1928, с.218.

³ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2, с.58.

Местное хозяйство является составной частью национальной и региональной экономики, но в то же время имеет ряд особенных признаков, характеризующих его как автономное, «единичное» экономическое пространство. Во-первых, далеко не всегда национальные интересы и мотивы поведения крупных фирм совпадают с потребностями местных сообществ, что объясняет необходимость создания экономической системы, ориентированной на решение местных проблем. Во-вторых, отношения между участниками местного хозяйства носят характер отношений «лицом к лицу». Предприниматель, наемный работник, муниципальный служащий – это не абстракция (персонифицированные отношения), а реальные люди. Поэтому способы решения, например, проблем занятости на национальном и местном уровнях имеют свою специфику. В-третьих, в рыночной экономике местное правительство по своему экономическому поведению ближе к правлению корпорации, чем к административному органу власти.

Наконец, третьей ключевой категорией концепции является «развитие». Местное развитие затрагивает широкий круг интересов, в силу чего существует множество трактовок этого понятия¹. Для большинства экономистов его смысл заключается в ускорении экономического роста, лидеры местных сообществ связывают развитие с сокращением бедности и неравенства и т.д.

Наиболее полное представление о характере и глубине общественных преобразований дают, на наш взгляд, три взаимосвязанных характеристики – изменение, рост, улучшение².

Развитие как социальные изменения связано с разработкой и реализацией политики определенной мировоззренческой направленности. В концепции развития местных сообществ рассматриваются три разновидности политики – опора на собственные силы, техническая помощь, политический конфликт.

¹ Филиппов Ю.В., Черная Е.А. Управление местным развитием как особый вид деятельности / В кн.: Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ. Краснодар, 2010.

² Community Development in Perspective. 1994/ Iowa State University Press / Ames. Iowa, p.9.

Развитие как рост означает структурные изменения, которые ведут к технологическому прогрессу, повышению качества продукции и т.п.

Развитие как улучшение характеризует такие социальные перемены, которые обеспечивают равные возможности более широкому кругу лиц воспользоваться локальными общественными благами (качественное образование, жилье, личная свобода и т.п.).

Управление развитием существенно отличается от управления функционированием. Управление развитием требует принятия нестандартных решений, нового распределения ролей и соответственно принятия обязательств, выходящих за рамки формальных функций.

Управление развитием предполагает два взаимосвязанных вида деятельности – идеально-преобразующую и материально-преобразующую¹. Идеально-преобразующая деятельность – творческая работа по формированию мысленно представляемой модели местного сообщества, в которой в идеальном виде представлены возможности качественно нового способа удовлетворения потребностей социальных групп местного сообщества. Материально-преобразующая деятельность – это процесс материализации, практического воплощения идеальной модели.

Важнейшей составляющей потенциала развития местного сообщества являются организационно-управленческие ресурсы, которые приводят в движение определенную комбинацию ресурсов местного сообщества, выполняют роль двигателя прогресса. Организационно-управленческие ресурсы развития местного сообщества – это совокупность организационных форм, социальных отношений и технологий идеально- и материально-преобразующей деятельности, направленной на качественное изменение локальной эко-социэкономической системы (местного сообщества)².

¹ Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. Монография. М., 1999, с.226.

² Филиппов Ю.В. Обновление России: организационно-управленческие ресурсы местного развития // Человек. Сообщество. Управление. 2009, №4, с.13.

Таким образом, концепция развития местных сообществ имеет свой специфический объект, предмет и методологию исследования и занимает особую нишу в изучении социально-экономических систем.

Литература

- Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1928
- Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997
- Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. Монография. М., 1999
- Игровые методы в исследовании и решении проблем местного самоуправления: аналитический отчет о Всероссийском семинаре-совещании 31 мая – 5 июня 1994г. / под ред. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1994
- Любимов Л., Яровая Е. Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1993, №2
- От исполнительства к стратегии развития местного сообщества. Коллективная монография / Под ред. Авдеевой Т.Т., Железко С.Н.. Филиппова Ю.В. Краснодар, 1996
- Стратегия социально-экономического развития сельских поселений Ленинградского района. Отчет о научно-исследовательской работе. УДК 332.01.2. №ГР 0100704297. Краснодар, 2008
- Филиппов Ю. Человек и экономические категории // Вестник высшей школы. 1991, №2
- Филиппов Ю.В. Повороты судьбы (к 10-летию Кубанской школы развития местных сообществ) // Человек. Сообщество. Управление. Приложение, 2006
- Филиппов Ю.В. Обновление России: организационно-управленческие ресурсы местного развития // Человек. Сообщество. Управление. 2009, №4
- Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Местное сообщество и местное хозяйство в стратегии региона // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1996, №2
- Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000
- Филиппов Ю.В., Черная Е.А. Управление местным развитием как особый вид деятельности / В кн.: Социальный и человеческий капитал как основа инновационного развития местных сообществ. Краснодар, 2010
- Филиппов Ю., Авдеева Т., Лях В., Пахомов Н. Приоритеты определяются интересами местного сообщества // Человек и труд. 1996, №9
- Community Development in Perspective. 1994/ Iowa State University Press / Ames. Iowa

Юдаева Светлана Владимировна

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Формирование новой, более активной миграционной политики является важнейшим условием изменения качества российской экономики, перехода к постиндустриальному развитию страны.

Региональные и местные власти постепенно становятся важными партнерами федерального правительства в долгосрочных политико-экономических процессах принятия решений, в том числе в области миграционной политики. При этом участие региональных и местных властей, несомненно, должно играть позитивную роль, поскольку они имеют лучшее представление о состоянии местного рынка труда, промышленности, они заинтересованы в росте благосостояния, наращивании человеческого капитала и промышленном развитии своих регионов и районов.

Республика Карелия является приграничным регионом России, имеет общую границу с Финляндией и считается привлекательным для мигрантов регионом. На протяжении последних лет в республике наблюдается незначительный миграционный прирост. В основном привлекаются низкоквалифицированные ресурсы, что соответствует общероссийской тенденции, – в промышленность, лесное хозяйство, строительство, торговлю и на транспорт. При этом общая численность привлекаемых иностранных работников составляет около одного процента от совокупной численности занятого населения республики и существенного влияния на рынок труда в республике не оказывает.

Основными экспортерами иностранной рабочей силы в республику являлись страны СНГ: Украина, Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Армения, Кыргызстан, Молдова. В результате, как и во многих других регионах страны, в Карелии продолжается формирование сложного этнического состава населения.

В отличие от крупных российских центров притяжения иностранной рабочей силы, проблема нелегальной миграции в Карелии как таковая отсутствует. Эффективная работа по профилактике нарушений миграционного законодательства со стороны Управление Федеральной миграционной службы (Далее – УФМС) по Республике Карелия, увеличение результативности проведения проверок объектов различных форм собственности и деятельности, способствовали снижению количества выявленных правонарушений миграционного законодательства и в целом улучшению организации деятельности по противодействию незаконной миграции.

На сегодняшний день приоритетом региональной миграционной политики объективно должно являться привлечение высококвалифицированных специалистов, прежде всего посредством Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Однако задача это очень серьезная, учитывая невысокий инвестиционный потенциал республики, отсутствие необходимой инфраструктуры, да и не очень привлекательные климатические условия.

Принятие в 2006 году Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, основной целью которой является не только возврат на родину русскоязычного населения, но и привлечение уже подготовленных специалистов, стало одним из первых шагов по активизации иммиграционной политики нашего государства.

В отечественной практике впервые был создан регулятивный механизм добровольного переселения соотечественников, который служит интересам как переселенцев, так и самой страны и позволяет стимулировать соотечественников к переезду в Россию в целях обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми и кадровыми ресурсами¹.

¹ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007–2009 годах. Краткий вариант.

Региональные программы переселения разрабатываются субъектами Российской Федерации и определяют рамки организации работы с участниками Государственной программы на конкретной территории вселения. Проект Программы Республики Карелия был разработан еще в 2006 году. Четыре района Республики Карелия – Сегежский, Беломорский, Медвежьегорский, Муезерский районы – были объединены в единую территорию вселения «Средняя Карелия». В проекте Программы были представлены около 20 крупных инвестиционных проектов, реализация которых позволила бы создать 5000 новых рабочих мест, на треть из которых, могли бы претендовать приехавшие по программе специалисты.

В 2007–2009 гг. заинтересованными органами исполнительной власти республики с участием органов местного самоуправления и УФМС России по Республике Карелия проводилась работа по внесению изменений и доработке проекта с учетом замечаний сделанных федеральными органами исполнительной власти по результатам его рассмотрения. Одним из результатов согласований проекта Программы с Правительством страны стало отнесение территории вселения «Средняя Карелия» к категории «А». Данная категория присваивается стратегически важным для России приграничным территориям, характеризующимся сокращением численности населения. Для переселенцев, выбирающих регионы категории «А», предусмотрен максимальный объем социальных гарантий и государственной поддержки.

Однако в условиях финансово-экономического кризиса республиканскими властями было принято решение об обращении в Правительство Российской Федерации с просьбой об отсрочке разработки проекта Программы. Решение было обусловлено возросшими рисками по реализации Программы, среди которых были названы такие как отказ работодателя от найма переселенца после его приезда, установление фактического размера заработной платы ниже заявленного работодателем, возрастание нагрузки на бюджетную систему в случае предоставления переселенцу дополнительного перечня услуг и пр.

Следует отметить, что такое решение противоречит общей концепции Государственной программы. Трудовая и переселенческая миграция это два разных типа внешней миграции и в от-

ношении каждого из них проводится различная миграционная политика. Следовательно, при разработке проектов региональных Программ переселения необходимо продумывать не временные рабочие места, а те, которые вне зависимости от конъюнктуры будут способствовать долгосрочному развитию региона, модернизации его промышленности, совершенствованию его социальной инфраструктуры.

На сегодняшний день реализация региональных программ переселения осуществляется в двадцати четырех регионах Российской Федерации и 18 тысяч участников Госпрограммы смогли реализовать свое право на переезд в Россию. Следует отметить, что это гораздо меньше, чем прогнозировалось при разработке программы, так например, только в первый – 2007-год реализации программы, ожидался приезд 50 тысяч переселенцев.

Наиболее сложной проблемой, как показывает опыт регионов, уже реализующих свои программы, является обеспечение приехавших людей жильем. В случае реализации региональной программы переселения Республики Карелия, механизмом решения жилищной проблемы должно было стать участие переселенцев в подпрограмме «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Республике Карелия на 2006–2008 г. и до 2010 г.» региональной целевой программы «Жилище» на 2004–2010 гг.

Согласно данным мониторинга реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения в 2007–2009 годах, в настоящее время лишь 8,7% переселенцев проживают в постоянном жилье, т.е. они либо имели возможность его приобрести, либо получали его, например, по наследству. Большая же часть (83,3%) вынуждена жилье арендовать. При этом единовременное пособие на обустройство (т.н. «подъемные»), выданное на семью, в случае оплаты проживания в съемной квартире заканчиваются уже через месяц. Строительство центров временного пребывания (как, например, в Липецкой области) по существу также не решает проблему обеспечения пересе-

ленцев жильем. По идее, необходимо аккумулирование средств федерального, регионального и муниципальных бюджетов с определенным участием самих переселенцев, а также работодателей. Однако в условиях финансового кризиса бюджеты всех уровней вынуждены пересматривать свои расходные обязательства, при этом не в сторону их увеличения. Поэтому реально на современном этапе переселенцы могут рассчитывать только на свои силы.

Понимание указанной проблемы на высшем уровне, безусловно, есть. Федеральная миграционная служба России подготовила проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в части снижения налоговой нагрузки на переселенцев в период обустройства в Российской Федерации. Кроме этого, предложенные изменения, в случае их принятия, по мнению разработчиков, будут способствовать скорейшей социальной адаптации мигрантов в регионе вселения.

В настоящее время для большей их части определяющими являются притягивающие факторы, т.е. факторы, побуждающие переселяться туда, где можно обеспечить себе и своей семье более высокое качество жизни. Основная часть въехавших по Госпрограмме (почти 70%) это люди трудоспособных возрастов, среди которых доминируют возрастные контингенты 30–39 лет и 20–29 лет. По сути своей это трудовые, а не этнические мигранты. В целом следует отметить несколько запоздалый характер мер, предпринятых и предпринимаемых в данной сфере. Практически все, кто имел возможность или хотел переехать в Россию, за два десятилетия после распада СССР уже сделали это без всякой поддержки со стороны России и вопреки всем административным и финансовым барьерам. Действие выталкивающих факторов миграции (их воздействие делает невозможным дальнейшее проживание в местах постоянного проживания, независимо от того, существуют ли условия в местах переселения для успешной адаптации) пришлось в основном на 90-е годы прошлого столетия. Именно в этот период миграция стала специфическим способом поиска

этнокультурной безопасности для русскоязычного населения бывших союзных республик. При этом предлагаемые им в рамках региональных программ вакансии, например в сфере образования, здравоохранения не сильно востребованы у местного населения. Несмотря на то, что речь идет о квалифицированном труде, плата за него по всем меркам очень незначительная. Например, врачам различной квалификации в Алтайском крае предлагается заработная плата от 4500 до 10000 рублей¹. В этом случае вряд ли приходится ожидать большого притока переселенцев, а как следствие и социально-экономического развития многих российских территорий. Так как именно дефицит трудовых ресурсов является основным ограничением для решения многих инвестиционных, инновационных задач развития страны.

Яцкевич Виктория Викторовна

ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

Одним из актуальных вопросов конституционно-правового статуса личности в любом обществе является вопрос об эффективности и доступности механизма обеспечения реализации и защиты ее прав, свобод и законных интересов.

В Российской Федерации необходимость создания и обеспечения функционирования механизма обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов личности предопределена природой правового государства, в котором «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, и они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием².

¹ Официальный сайт Федеральной миграционной службы [Электронный ресурс]. Режим доступа: fms.gov.ru

² ст. 2, 18 Конституции Российской Федерации 1993 год.

Институт обращений граждан в органы власти – важнейшая составная часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства. В связи с этим актуальность осуществления научно-теоретического исследования сущности, содержания и функций института обращений граждан в государственные органы, органы местного самоуправления не только актуальна, но и имеет важное теоретическое и практическое значение.

Институт обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления является правовым институтом конституционного права не только потому, что ст. 33 Конституции РФ гражданам предоставлено право апелляции к государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, а прежде всего в силу декларирования Российского государства правовым, демократическим, социальным государством¹. Закрепление права обращений в Конституции подтверждает особую значимость, важность данного права, поскольку «не все права и свободы, которыми обладает человек и гражданин, подлежат закреплению в Конституции, а только основные, или фундаментальные из них»². Создание и функционирование института обращений – свидетельство того, что он позволяет существенным образом обеспечить возможность участия граждан в управлении делами государства. В силу того, что институт обращений в государственные органы, органы местного самоуправления является правовым институтом конституционного права, он относится к предмету науки конституционного права и обязан быть исследован через содержание механизма его реализации только с позиции данной науки (конституционного права).

Следует подчеркнуть, что институт обращений по самой сути всегда воздействует на деятельность органов государственной власти, в силу чего верно обоснование той части ученых, которые считают институт обращений формой, средством оказания воздей-

¹ ст. 1, 7 Конституции Российской Федерации 1993 год.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2005. С. 167–169.

ствия на решения и функционирование государственных органов и органов местного самоуправления. Результаты правовой работы в рассматриваемой сфере свидетельствуют о том, что посредством обращений граждане и их объединения воздействуют на разрешение общественно значимых вопросов органами государственной и местной власти.

Обращения граждан – важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением.

Обращения граждан являются, с одной стороны, существенным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного и общественного значения, с другой – одной из важнейших форм гарантий участия граждан в управлении делами общества и государства.

Обращения граждан также являются одним из источников информации о социально-экономическом положении различных групп населения или их месте проживания (район, город, село т.д.), об их настроениях и потребностях. Своевременное и качественное разрешение проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе, повышению авторитета органов власти и управления, укреплению их связи с населением.

В целях нормативной конкретизации и последующей полноценной реализации положения ст. 33 Конституции РФ 1993 г., в соответствии с которым граждане Российской Федерации имеют право обратиться лично либо через своего законного представителя, а также направить индивидуальное или коллективное обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам и других статей Конституции Российской Федерации, был принят в 2006 году Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ (далее – Закон о порядке рассмотрения или

¹ Федеральный закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года, №59-ФЗ.

Закон N 59-ФЗ), пришедший на смену правовому массиву, регулировавшему данный вопрос на протяжении последних 38 лет¹.

Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан стал очередным этапом в развитии российской государственности, и представляет собой правовой механизм реализации права граждан на обращение. Впервые в истории России значимость работы с письменными и устными обращениями россиян поднята на общегосударственный уровень и регулируется самыми высокими нормативными актами – конституцией страны и Федеральным законом №59-ФЗ.

Установленный Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. N 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. N 17. Ст. 144; Закон СССР от 26 июня 1968 г. N 2830-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. N 27. Ст. 237; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г. N 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. N 11. Ст. 192; Закон СССР от 25 июня 1980 г. N 2365-X «Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР» (в части, касающейся утверждения Указа Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»)) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. N 27. Ст. 540; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 г. N 8422-XI «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. N 6. Ст. 94; Закон СССР от 26 мая 1988 г. N 9004-XI «Об утверждении Указов Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений и дополнений в законодательные акты СССР» (в части, касающейся утверждения Указа Президиума Верховного Совета СССР «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»)) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. N 22. Ст. 361.

Конституционное право граждан на обращение в органы местного самоуправления конкретизируется в законодательных актах. Так, ст. 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ закрепляет обязанность должностных лиц органов местного самоуправления «дать письменный ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца».

Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан четко разграничивает различные виды обращений, что несомненно, играет положительную роль в упорядочении их рассмотрения, в проведении более глубокого анализа таких дел в целях выявления тенденций общего состояния законности, степени удовлетворения потребностей граждан и т.д. Каждый вид обращений имеет специфику и, следовательно, статус, который должен быть нормативно определен.

Существуют две основные классификации обращений – по форме и по содержанию. Исходя из первой, обращения различаются формой их подачи – устной и письменной.

Федеральный закон №59-ФЗ предусматривает возможность поступления обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования², таким образом, определяя новую разновидность письменного обращения – электронное сообщение.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации»³ под информационной системой понимается организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

Таким образом, к информационным системам общего пользования помимо почтово-телефонно-телеграфной системы передачи информации можно отнести Интернет.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 16 октября 2006 г.).

² Закон п.3 ст7 «требования к письменному обращению».

³ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Уже сегодня в зарубежных странах электронные технологии позволяют гражданам не только направлять обращения в органы публичной власти по каналам Интернета, но и общаться с чиновниками в режиме реального времени. В нашей же стране официальные сайты лишь немногих органов государственной и муниципальной власти предусматривают возможность интерактивного общения, направления электронных сообщений, а также получения актуальной, своевременно обновленной информации.

Более подробно о приеме обращений граждан в форме электронных сообщений (Интернет-обращений) и о требованиях по оформлению электронных обращений регламентировано в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452 ¹ (далее Типовой регламент).

Федеральный закон №59-ФЗ не конкретизирует требований, предъявляемых к оформлению электронных обращений, но в Типовом регламенте определено, что «для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (Интернет-обращений) должно применяться специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение»². Таким образом электронное обращение должно содержать все те же реквизиты, что и письменное обращение на бумажном носителе. Адрес электронной почты автора и электронная цифровая подпись являются только дополнительной информацией. Также Типовой регламент предусматривает, что после получения обращения гражданина в форме электронного сообщения, данное обращение распечатыва-

¹ Типовом регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452

² Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. N 452.

ется на бумажном носителе и в дальнейшем работа с данным обращением ведется также, как и с письменным обращением.

В Республике Карелия для работы с обращениями граждан в форме электронных сообщений на портале «Карелия официальная» создана «Электронная приемная».

Указом Главы Республики Карелия¹ утверждена Инструкция о рассмотрении обращений граждан и организации личного приема граждан в Правительстве Республики Карелия и Администрации Главы Республики Карелия. (далее Инструкция). Инструкция устанавливает основные требования к организации рассмотрения обращений и личного приема граждан в Правительстве Республики Карелия и Администрации Главы Республики Карелия. Обращения, поступившие по электронной почте, принимаются в отделе специальной документальной связи, где распечатываются и учитываются в журнале. Обращения, поступившие по информационным системам общего пользования, рассматриваются как обычные обращения. Органы местного самоуправления также имеют свои официальные сайты, но возможность напрямую работать с обращениями граждан в форме электронных сообщений, как правило, отсутствует. Например, официальный сайт поселения Чупа не предусматривает возможность подачи обращения в электронном виде, а официальный сайт Кондопожского муниципального района имеет выход на «Электронную приемную» официального сайта «Карелия официальная». Возможность подать обращение в форме электронного сообщения непосредственно в орган местного самоуправления есть на официальном сайте Администрации Петрозаводского городского округа.

Таким образом, для взаимодействия с гражданами по каналам информационных систем необходимо на официальных сайтах органов местного самоуправления создавать «Электронные приемные», которые позволят гражданам данного поселения непосредственно обращаться к муниципальным служащим поселения. В на-

¹Указ Главы Республики Карелия от 11 апреля 2007 года №51 «Об утверждении Инструкции о рассмотрении обращений граждан и организации личного приема граждан в Правительстве Республики Карелия и Администрации Главы Республики Карелия» (в ред. Указа Главы РК от 23.06.2007 N 92).

стоящий момент взаимодействие по каналам информационных систем осуществляется посредством Правительства Республики Карелия.

В рамках Концепции партнерства органов государственной власти, органов местного самоуправления, неправительственных организаций и бизнеса по развитию гражданского общества в Республике Карелия на 2006–2011–2016 годы планируется формирование единого, открытого и прозрачного информационного пространства, обеспечивающего постоянное беспрепятственное и оперативное взаимодействие органов власти, неправительственных организаций, бизнеса и населения республики.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абдрахманова Ингрид Альбертовна, преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске

Авдеева Татьяна Тимофеевна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Авджян Георгий Дмитриевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры организации и планирования местного развития, ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Адамова Раиса Викторовна, аспирант кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Арумова Евгения Сергеевна, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Бабичев Константин Николаевич, кандидат экономических наук, преподаватель кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Бокова Татьяна Анатольевна, кандидат педагогических наук, доцент кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске

Богданов Виктор Егорович, кандидат исторических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного регионального управления, Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске

Гетманцев Константин Владимирович, кандидат экономических наук, доцент кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Дьяченко Ирина Александровна, аспирант кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

- Евстафьев Артем Иванович**, аспирант кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Ерукова Надежда Сергеевна**, кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Злоказова Елена Ивановна**, кандидат политических наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Изотова Татьяна Николаевна**, начальник отдела муниципальной службы Государственного комитета Республики Карелия по вопросам развития местного самоуправления,
- Илясова Елена Валерьевна**, кандидат экономических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Ишутина Елена Владимировна**, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Кадникова Татьяна Геннадьевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Карпушев Алексей Михайлович**, преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Коваль Александр Владимирович**, аспирант кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Кравцова Наталья Николаевна**, ведущий специалист Администрации Шальского сельского поселения Пудожского муниципального района Республики Карелия

- Курило Анна Евгеньевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Лаврова Татьяна Георгиевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Максимович Сергей Владимирович**, соискатель кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет», начальник отдела по административной реформе администрации муниципального образования город Горячий Ключ Краснодарского края
- Марджанишвили Римма Вайновна**, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Минин Алексей Борисович**, начальник Управления Администрации Кондопожского городского округа
- Мишина Людмила Дмитриевна**, журналист
- Мясникова Татьяна Алексеевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Панасейкина Вероника Сергеевна**, кандидат экономических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Педанов Борис Борисович**, кандидат экономических наук, преподаватель кафедры государственного муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Погребовская Ирина Алексеевна**, Глава Вешкельского сельского поселения Суоярвского муниципального района Республики Карелия
- Рик Светлана Владимировна**, зам. Главы администрации Вешкельского сельского поселения Суоярвского муниципального района Республики Карелия
- Родин Александр Васильевич**, кандидат экономических наук, доцент кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Родина Ирина Юрьевна**, преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

- Родина Татьяна Александровна**, преподаватель кафедры организации и планирования местного развития ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Рудаков Михаил Николаевич**, доктор экономических наук, профессор кафедры Государственного и регионального управления Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Сачук Татьяна Викторовна**, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Тарасов Владимир Александрович**, кандидат химических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Филиппов Юрий Васильевич**, кандидат экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»
- Швец Лариса Павловна**, кандидат философских наук, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Юдаева Светлана Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске
- Яцкевич Виктория Викторовна**, старший преподаватель кафедры Государственного и регионального управления Карельского филиала Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» в г. Петрозаводске



**КАРЕЛЬСКИЙ ФИЛИАЛ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

ул. Чапаева, 6^а, г. Петрозаводск, Республика Карелия, 185002
Тел./факс (814-2) 72-20-32,
e-mail: info@gosacad.karelia.ru,
<http://gosacad.karelia.ru>

Филиал создан в 1995 году как Карельский филиал Северо-Западной академии государственной службы. В 2011 году преобразован в Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Филиал входит в единую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Российской Федерации.

Лицензия А № 282088 от 25.03.2008, выданная Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

Свидетельство о государственной аккредитации ВВ № 000295 от 25.03.2010, выданное Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ПОСТУПАЮЩИХ

1. Карельский филиал РАХНиГС осуществляет прием на обучение по следующим программам высшего профессионального образования:

- 1. Направление 080200.62 «Менеджмент» (профиль «Государственное и муниципальное управление») – по очной и заочной формам обучения.**
- 2. Направление 080100.62 «Экономика» (профиль «Финансы и кредит») – по заочной форме обучения.**
- 3. Направление 030900.62 «Юриспруденция» – по заочной форме обучения.**

По окончании обучения выдается **диплом СЗАГС государственного образца о высшем образовании.**

Дополнительную информацию можно получить
по телефону: (814-2) 72-21-01;
на сайте филиала: <http://gosacad.karelia.ru>

II. Карельский филиал РАХНиГС осуществляет прием документов для обучения по программам профессиональной переподготовки (на базе высшего профессионального образования)

1. «Государственное и муниципальное управление».
2. «Финансы и кредит».
3. «Юриспруденция».

Период обучения – 1 год.

Форма обучения – **заочная.**

По окончании обучения выдается диплом о профессиональной переподготовке государственного образца, удостоверяющий право на ведение профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления, финансов и кредита, юриспруденции соответственно.

Дополнительную информацию можно получить
по телефону: 8(8142) 72-21-92;
на сайте филиала: <http://gosacad.karelia.ru>

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*Сборник научных статей по материалам
межрегиональной научно-практической конференции
19 ноября 2010 года*

Печатается по решению совета
Карельского филиала СЗАГС в г. Петрозаводске
от 24.12.2010 г.

Издано в авторской редакции

Подписано в печать 30.03.2011. Формат 60х84¹/₁₆.
Гарнитура «Times New Roman». Печать офсетная.
Уч.изд. л. 18,5. Усл. печ. л.22,2.
Тираж 150 экз. Изд. № 181. Заказ 945.

Карельский научный центр РАН
Редакционно-издательский отдел
185003, г. Петрозаводск, пр. А. Невского, 50