
Учредитель: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Пермский государственный университет»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Сухих В.А., д.экон.н., председатель Правительства Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

Анимица Е.Г., д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ГОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

Гарсия Ольмо М.А., проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

Запольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права Российской академии правосудия, Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., проф. кафедры государственного и муниципального управления ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», Пермь

Ли Ян, проф., зав. кафедрой администрации управления Института государственной администрации, Китай, Нанкин

Силин Я.П., д.экон.н., начальник департамента внутренней политики аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, Екатеринбург

Шляхта Б., проф. Ягеллонского университета, Польша, Краков

Щерский К., проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Сухих В.А., д.экон.н. (гл.редактор)

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц. (зам.гл.редактора)

Блусь П.И., к.геогр.н., доц.

Будалин Е.П., к.юрид.н.

Булахтин М.А., д.ист.н., доц.

Василенко Ю.В., к.филос.н., доц.

Прудский В.Г., д.экон.н., проф.

Суслов М.Г., д.ист.н., проф.

Мусин Д.А. (отв. редактор)

СОДЕРЖАНИЕ

От редакции	4
I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	
Мальцева Е.П. Теория бюрократии М. Вебера и модернизация современной российской бюрократии	5
Олейникова А.А. Понятие «стратегия» в российской науке управления	12
II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	
Журинская О.В. Регулирование миграционных потоков граждан Китая на территории Дальнего Востока России	16
Колчанова Е.В. Социально-психологические аспекты коррупции в Российской Федерации	26
Куropова Е.А. Отраслевая система оплаты труда: оценка эффективности (на примере учреждений образования Пермского края) ...	33
Постникова К.А. Модели управления административно-территориальными единицами с особым статусом	39
Якимова М.Н. Проблема «текучести» кадров в органах государственной власти Пермского края: взгляд «изнутри»	45
III. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: теория, история, практика	
Урасова А.А. Модели реализации административной реформы на региональном уровне (на примере субъектов Приволжского федерального округа)	51
IV. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ	
Баберина К.С. Наделение полномочиями глав субъектов РФ: модели, тенденции, векторы	56
Доброхотова М.А. Управленческие подходы губернаторов О. Чиркунова и Н. Белых: сравнительный анализ моделей	61

Кафедра государственного и муниципального управления Пермского государственного университета в 2010 году осуществила первый выпуск управленцев, успешно трудоустроившихся в органах государственной власти и местного самоуправления. На кафедре созданы условия для научной деятельности студентов, аспирантов и соискателей. Они активно участвуют в работе конференций и семинаров, проводимых для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, экспертов в области государственного управления, что является необходимым фактором профессиональной подготовки профессионального управленца.

Важной вехой в развитии кафедры стало издание научного журнала «Ars administrandi» («Искусство управления»), в котором публикуются статьи по вопросам теории, истории, практики государственного и муниципального управления. Мы рады представить очередной номер журнала. В него включены статьи студентов и аспирантов кафедры государственного и муниципального управления Пермского университета и г. Краснодара (Кубанский государственный университет). Предлагаемые вниманию читателей исследования содержат анализ актуальных проблем федерального и регионального управления, административной реформы, различных аспектов развития государственной политики и управления.

В перспективе - в зависимости от научных интересов наших авторов – тематика публикаций может быть расширена и более детально рубрицирована. Приглашаем к сотрудничеству всех, кто заинтересован в осмыслении проблем государственного и муниципального управления.

В.А. СУХИХ, главный редактор



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 351/354

Е.П. МАЛЬЦЕВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление», специалист управления Росреестра по Пермскому краю.
Электронный адрес: zhenya_m14@rambler.ru

ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ М. ВЕБЕРА И МОДЕРНИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИИ

В современной России процессы модернизации имеют сложный характер, обусловленный тем обстоятельством, что предыдущий этап модернизации (переход от традиционного общества к индустриальному) при всех своих успехах до конца завершен не был. Переход от индустриального общества к постиндустриальному, который мы наблюдаем сегодня в России, отмечен большей широтой и сложностью стоящих перед нами задач, нежели это было в западных странах во второй половине XX в. Социально-экономическая многоукладность современного российского общества не позволяет использовать доктрины и программы модернизации, сфор-

мулированные на Западе во второй половине XX в., во всей полноте. Теория модернизации, представленная в трудах Дж. Бернхема и Д. Белла, которые указывали на особую роль группы управляющих, была сформулирована на ином культурно-цивилизационном материале. Так, Дж. Бернхем утверждал,

Актуализируются процессы модернизации, происходящие в современной России, и в первую очередь, касающиеся довольно специфического слоя российского общества – бюрократии. Данное явление рассматривается с позиций немецкого классика-социолога М. Вебера. Сквозная мысль – несоразмерность российских административных реформ реальному положению бюрократии, наличных административных практик и традиций, существенное опережение замысла, идеологии, подходов и основных направлений административных реформ наличному состоянию современной российской бюрократии. Кроме этого, даются некоторые научно обоснованные рекомендации по изменению направления и идеологии реформирования института государственной службы в ракурсе устаревшей для Запада веберовской модели рациональной бюрократии.

Ключевые слова: теория бюрократии; административная реформа; веберовская теория бюрократии; патримониальный и рациональный тип бюрократии; модернизация государственного управления

что в индустриальном обществе всем будут заведовать менеджеры вместе с технократами и бюрократами [3]. Его последователь, Д. Белл, говоря о постиндустриальном обществе, в котором главным ресурсом станет информация, ввел понятие меритократии – слоя общества, заменяющего бюрократию и технократию, обладающего в новом обществе самым высоким уровнем интеллектуального развития [2]. Оба опирались на учение М. Вебера, который исследовал, прежде всего, переход от традиционного общества к индустриальному и говорил, что на смену капитализму в целях рационального управления придет бюрократизированное общество. Почти каждую характеристику Д. Белла постиндустриального общества можно рассматривать как продолжение и переработку мысли М. Вебера о бесконечном процессе рационализации в западных индустриальных обществах [11].

Между тем в нашей работе мы вполне можем использовать концептуально-теоретическое наследие М. Вебера. Он является классиком всей современной социологии и политологии, его работы до сих служат предметом для проведения исследований. Описанная им реальность присутствует в России и сегодня, т.е. его подходы не утратили научной актуальности. Понимая, что идеи М. Вебера не могут удовлетворить наши запросы полностью, решаем вторую – сугубо теоретическую – задачу: выяснить насколько актуальны подходы Вебера сегодня.

Научная проблема, которая стоит перед нами, двойственна. Во-первых, исключительно важна реформа государственной службы в контексте проведения административной реформы. Административные реформы проводятся сейчас в русле нового менеджизма, как в передовых западных странах. Трудность реформы государственной службы заключается в том, что мы можем оказаться в пространстве двух теоретических моделей вследствие явной недостаточности теоретического осмысления. Думается, что основной резерв модернизации института российской государственной службы содержится в адаптации концепции М. Вебера к нашим условиям. Во-вторых, у нас появляется возможность проанализировать наследие М. Вебера на предмет его актуальности.

В ходе данного научного исследования были проанализированы процессы модернизации современной российской бюрократии сквозь призму теоретико-методологического инструментария немецкого социолога Макса Вебера, при помощи его модели политического господства, и бюрократии в частности.

С понятиями господств Вебер непрерывно связывал понятие идеальных бюрократий. Он противопоставляет идеальный тип патримониальной бюрократии типу рациональной бюрократии. Использование веберовских конструкций поможет лучше понять пройденный нашей страной путь, правильно оценить современное состояние российской политической системы и обозначить ее динамику в будущем.

Анализ современного российского законодательства в сфере реформирования государственной службы на предмет его соответствия теории рациональной бюрократии М. Вебера позволяет выявить главные изменения в идеологии института государственной службы и установить вектор ее развития.

Законодатели заявляют, что наша бюрократия уже является рациональной, о чем свидетельствует ряд нормативных актов, в первую очередь Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», и выбирают направление реформирования по рыночной модели: оплата труда госслужащих по результатам, внедрение количественных показателей результативности открытость и прозрачность. При этом сами акты в области реформирования имеют ряд недостатков, которые большей частью связаны с непоследовательностью в идеологическом плане. Кроме того, имеется риск подмены реформ технологическими проектами. Также было уделено некоторое внимание административной реформе, в русле которой и идет реформа госслужбы. Нужно сказать, что первая опережает вторую идеологически даже в формальных приоритетах, не говоря уже о реальности. Определение институциональных характеристик имеет значение для выявления и демонстрации разрыва между юридической и фактической сторонами вопроса, что необходимо для корректировки последующих изменений.

В итоге мы получаем огромное расхождение формальной стороны и практики. Лишь некоторые пункты Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» действуют в нашей стране на самом деле. Остальные же либо приукрашиваются, либо грубо нарушаются, что, например, касается коррупции. Реально основные особенности российского политического развития на современном этапе можно определить с помощью понятия неопатримониализма. Можно говорить о неопатримониальной модификации патримониальных отношений. Важнейшей особенностью функционирования неопатримониального режима в стране является положение бюрократии как основного актора политического процесса. Таким образом, для российской неопатримониальной бюрократии характерны следующие черты: идеология государственного служения с беспрекословным подчинением государю; клиентарные отношения, или отношения личной зависимости и покровительства, между чиновником и господином; корпоративизм чиновничества как особой группы; собственническое отношение к занимаемой должности, из чего вытекает связь бюрократии с бизнесом и политикой; патримониальной бюрократии присущи некоторые особенности рациональной бюрократии. Главным для нас было прощупать почву для реформ и определить, какая бюрократия реально у нас сформировалась.

На основе выявленной специфики процесса модернизации современной российской бюрократии мы сформулируем ряд рекомендаций по дальнейшему проведению реформ в сфере государственной службы.

Во-первых, имеют значение *темпы реформирования*. Необходимо заметить, что в России на протяжении всего исторического периода наблюдается отсутствие традиции эволюционных преобразований в государственном аппарате. Все реформы осуществлялись на основе кардинального отказа от старой системы и построения новой системы бюрократического аппарата. На современном этапе, благодаря теоретическим наработкам второй половины 1990-х гг, принятой Концепции по проведению административной реформы в Российской Федерации 2006 - 2010 гг. и основным федеральным законам, те

позатупности, можно говорить о возможности постепенного усовершенствования института госслужбы.

Во-вторых, чтобы обеспечить успех преобразований, необходимо «подстроить» тактические цели под стратегические, причем в русле конкретной идеологии, т.е. определить *теоретический путь* и спроецировать его на законодательство. Как уже отмечалось выше, в наших законах присутствует совмещение обеих моделей бюрократического управления, при этом в самых разных вариациях. Ни одна из теорий не удовлетворяет практиков государственного управления, более того, они выходят за их пределы и изменяют их фундаментальным принципам. Нас по-прежнему интересуют два пути реформ. О.В. Гаман-Голутвина правильно говорит, что «с сожалением приходится констатировать, что российский госаппарат весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической веберовской модели рациональной бюрократии» [4]. Несмотря на присутствие в законах рациональных принципов, реально мы не достигли и половины из них. Значит, для нас по-прежнему актуальны реформы в данном направлении. Более того, как в плане административной реформы, так и реформы госслужбы мы начинаем двигаться в русле новой теории, которая имеет не меньше недостатков и до которой мы попросту еще не дозрели. Это касается критики рыночных механизмов в государственном управлении. Таким образом, самыми главными являются противоречия между нерыночной по своей природе госслужбой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе, что приводит к утрате госслужбой своей специфики и разрушению института госслужбы, прежде всего этики [8]. Отсутствие регламента поведения чиновников является следствием гибкости распределения полномочий рыночной модели управления. Большая свобода чиновников способствует злоупотреблению инициативностью и коррупции. Открытость и ориентация на клиента приходят в противоречие с мероприятиями, которые требуют закрытого режима принятия решений.

Обратимся к административным реформам по новому менеджериству в других странах. Многие исследователи указывают на очевидно негативные результаты [1; 10]. Вот точка зрения Н.Н. Юрченко: «В Великобритании и США выявились противоречия между нерыночной по своей природе государственной службой и попыткой ее реорганизации на рыночной основе. В Германии отмечался рост бюрократизма, значительное сокращение кадров при одновременном сокращении государственных услуг, также кадров из госсектора и падение общего престижа государственной службы» [12, с. 67-70, с. 119]. А.Г. Барабашев имеет свое мнение на этот счет, довольно примечательное. Он полагает, что новый менеджериств на Западе используется как идеология реформ, «как требование подчинить государственную службу общественным запросам, как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма» [1, с. 22].

Особый аспект связан с тем, что готовность к проведению реформ государственного управления в странах Западной и Восточной Европы была различной. «В отличие от государств с многолетними традициями в сфере государственной службы и сложившейся административной культурой, в начале 1990-х годов в странах Центральной и Восточной Европы не существовало

мощных бюрократических преград, препятствующих проведению административных реформ», - пишет в своем исследовании Т. Рандма-Лийв [9, с. 75]. Значит к этапу внедрения технологии нового менеджизма посткоммунистические страны, в том числе и РФ, не только не решили своих проблем, но еще получили и новые. Все это - свидетельства актуальности веберовских традиций.

Ценную для нас мысль сформулировал А.В. Клименко: «Несмотря на то, что реформы государственного управления зачастую ассоциируются исключительно с NPM, в практике реформирования совершенствованию традиционной бюрократии также уделяется много внимания. Это объясняется не только тем, что технологии нового государственного управления применимы далеко не во всех областях общественного сектора и типах органов исполнительной власти, но и тем, что модель идеального бюрократа так же неисчерпаема по своему потенциалу, как и NPM» [6]. Вспомним, что для нашей страны являются актуальными ряд положений веберовской теории бюрократии. В этой связи интересно суждение А.Г. Барабашева: NPM не составляет единого целого, принципы этой теории можно использовать по отдельности [1]. Следовательно, на основе некоторых принципов и стратегии нового менеджизма, которые могут быть использованы и как самостоятельные, можно минимизировать слабые стороны веберовской бюрократии. Неэффективность расходования бюджетных средств, замедленное принятие решений и безынициативность могут быть компенсированы принципом оплаты по результатам, конкуренцией и новыми информационными технологиями. Вместо закрытости бюрократии и отсутствия обратной связи – открытость, прозрачность и контроль со стороны гражданского общества. А.В. Клименко предлагает также свой вариант: «Чем труднее измерить результаты, тем больше подойдет Вебер, чем легче – то NPM» [6].

В-третьих, важна *широта преобразований*. Это вытекает из того положения, что реформа госслужбы является главным ответвлением административной реформы. В.С. Комаровский по этому поводу пишет: «Суть проводимой реформы заключается в адаптации модели государственной службы к фундаментальным изменениям в экономике и обществе в целом, что требует концептуально осмысленных и целенаправленных действий политического руководства» [7, с. 31].

В-четвертых, имеет первостепенное значение *проведение реформы вглубь*. Чтобы ослабить негативные традиции, нужны изменения в самом политическом режиме, который является неопатримониальным по своей сути. Назначение аппарата – служить государству, а нужно бы сориентировать его на служение обществу. Поэтому важно внедрять демократические принципы и развивать гражданское общество, упрочить практику сотрудничества с ним. Кроме того, что касается самой рационализации, важно не только совершенствовать должностные регламенты и законы о коррупции, а глубже внедрять механизмы рационализации: как при исполнении полномочий, так и в поле общественного сознания. О.В. Гаман-Голутвина утверждает, что «реформа базируется лишь на нормативных и организационно-процедурных аспектах» [4]. Главным аспектом здесь должно стать развитие принципов «merit system»,

что является основой современной госслужбы в развитых странах, а именно: установление критериев и процедур оценки уровня профессионализма госслужащих, формирование механизма обновления состава госаппарата, создание современных программ подготовки и переподготовки кадров [12, с. 11 - 53]. Еще один важный аспект - формирование у государственных служащих качественных этических и нравственных установок. Особое внимание в данном контексте к служебной этике и моральным кодексам как механизмам ее регулирования уделил А.В. Оболонский [8].

В-пятых, *институциональная форма проведения преобразований*. В данном случае мы говорим о том, что нужная теоретическая схема должна быть закреплена в законодательстве и общество обязательно должно быть с ней ознакомлено, чтобы контролировать ее осуществление. Законодательное оформление может иметь вид новой Концепции реформирования государственной службы, которая ряд позиций может заимствовать из Концепции по проведению административной реформы в Российской Федерации 2006–2010 гг. При этом должно учитываться мнение гражданского общества, а сроки проведения не следует затягивать.

В-шестых, *сориентированность на перспективу*. Любое преобразование, должно быть открыто для эволюции, должно быть органичным в плане дальнейших изменений, и не только в части административной реформы, но и в самых различных сферах жизни.

Предлагаемые рекомендации могут быть полезны в деятельности по реформированию института государственной службы в нашей стране, на основе тесной связи с гражданским обществом.

Список литературы

1. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы гос. и муницип. управления. 2007. Т. 1, №1.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М., 1999.
3. Берхнем Дж. Менеджерияльная революция. М., 1993.
4. Гаман-Голутвина О.В. Не отзывчивые. Даже не рациональные // Независимая газета. 2010. 26 янв. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/scenario/2010-01-26/12_reforms.html (дата обращения: 13.03.2010).
5. Ирхин Ю.В. Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений // Среднерус. вестн. обществ. наук. 2007. №3.
6. Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной бюрократии в концепции административной реформы // ЧиновникЪ. 2005. № 5(39) [Электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=605> (дата обращения: 3.05.2010).
7. Комаровский В.С. Государственная служба и СМИ. Воронеж, 2003.
8. Оболонский А.В. Политическая этика, власть, право // Вопросы гос. и муницип. управления. 2007. Т. 1, №1.

9. Рандма-Лийв Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы гос. и муниц. управления. 2008. №2. С. 75.

10. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от Нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полис. 2003. №4 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2003/4/5.htm> (дата обращения: 1.12.2010).

11. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М., 2004.

12. Юрченко Н.Н. Теоретико-методологические аспекты политологического исследования Административной реформы в современной России // Изв. Саратов. ун-та. 2009. Т. 9, вып. 2.

А.А. ОЛЕЙНИКОВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: anastacia.88@mail.ru

ПОНЯТИЕ «СТРАТЕГИЯ» В РОССИЙСКОЙ НАУКЕ УПРАВЛЕНИЯ

Понятие стратегия трактуется в контексте современной российской управленческой науки. Отражен процесс формирования и развития представлений о стратегии в истории российской управленческой мысли. Даны описание и сравнение основных теоретических подходов к понятию «стратегия» в управленческой науке. Рассмотрены некоторые прикладные аспекты стратегического управления.

Ключевые слова: стратегия; стратегическое управление; история российской управленческой мысли; форсайт; сценарный подход в управлении

Стратегия управления, как комплексная концепция, начала формироваться только во второй половине XX века, однако некоторые представления о стратегическом управлении имели место и прежде.

Суждения о ключевых векторах развития нашей страны, ее будущем, обнаруживаются уже в трудах русских религиозных мыслителей эпохи Средневековья. Будущее Русского государства они связывали с

утверждением православного христианства, установлением сильной монархической власти, подчеркивали важность традиций и значимость национальной самобытности русского народа. В сочинениях И. Волоцкого можно обнаружить рассуждения о построении социального государства. Осмысление социальных аспектов государственного строительства нашло свое продолжение в работах ученых – полицейстов Ю. Крижанича и И. Посошкова. Большой вклад в системность науки управления внес А.А. Богданов. Советский период связан с плановостью во всех сферах. Специфика управленческой науки заключалась в ее экономической ориентации. Принципы управления государством отождествлялись с принципами управления производством. Была использована мобилизационная стратегия в государственной политике [3, с. 5 – 26].

С 70-х годов XX века появляются новые методы управления и вместе с ними сам термин «стратегическое управление». Концепция стратегического управления возникла как ответ на вызовы и угрозы внешней среды: усиление ее нестабильности, рост глобализации, обострение и кардинальное изменение принципов конкурентной борьбы, динамика потребительского спроса, сокращение жизненного цикла товаров, возрастание требований работников к условиям труда и качеству жизни. Стратегическое управление сегодня становится объективной необходимостью для российских компаний, выступает критерием соответствия современной реальности. Внешняя среда буквально вынуждает организации строить деятельность на принципах стратегического планирования: отечественные и международные аналитики считают, что российский рынок уже вступил в стадию, когда отсутствие разработанной стратегии мешает организациям на каждом шагу [9, с. с. 3 - 4].

На рубеже 80-90-х годов XX века вслед за политической и социально-экономической трансформацией общества и государства сложилось новое видение стратегии. Переход к рынку в нашей стране обусловил «экономизм» стратегического мышления и обилие моделей, заимствованных из стран с развитой рыночной экономикой.

Существенные трудности возникают уже при уточнении самого термина «стратегия». Строго понятийного содержания пока не сложилось. Некоторые из отечественных исследователей предпочитают оперировать определениями, предложенными основателями стратегического менеджмента. Так, А. Кулижский принимает определение А. Томпсона, Д. Гэмбла и А. Стрикленда, которые считают, что стратегия – это «план менеджерской игры для осуществления роста бизнеса, выявления позиции на рынке, привлечение и удовлетворение клиентов, успешное соревнование с конкурентами, ведение операций и достижение поставленных целей» [14; 6].

А.В. Брыкин придерживается определения Г. Минцберга и Д. Лэмпела, которые определяют стратегию как пять «П»: 1) план, руководство, ориентиры или направление развития из настоящего в будущее; 2) принципы поведения или модель поведения; 3) позиция; 4) перспектива; 5) прием, маневр с целью перехитрить соперника [10].

Некоторые исследователи предлагают тавтологические определения, которые не являются ошибочными, но и не раскрывают самой сути феномена стратегии. Например, В.С. Кузнецов под стратегией понимает единую политику организации по достижению поставленной стратегической цели [5, с. 36].

Ряд аналитиков предпринимают попытки раскрыть понятие стратегии посредством перечисления ее составляющих. Так, например, А.В. Сурин считает, что понятие стратегии включает: совокупность целей, которые предполагается достичь, и их приоритеты; тщательно разработанные технологии, обеспечивающие реализацию целей; комплекс целевых программ, проектов, мероприятий, которые позволяют осуществить поставленные цели; перечень ресурсов разного рода, которые необходимы для реализации стратегии и есть в наличии; основные риски, которые реально существуют на пути реализации поставленных целей [12, с. 5]. А.Н. Баранская рассматривает стратегию как совокупность проектов и программ, объединенных одной целью и поддерживаемых соответствующими операциями [1, с. 62].

Постепенно происходило обогащение научных представлений о стратегии управления такими терминами, как «гиперцель», «миссия» [13]. Пришло осознание того, что любая организация, в том числе государство, не существует изолированно, как было принято считать в предыдущий период, а находится в широкой системе связей. Эту внешнюю среду характеризуют динамизм, слабая прогнозируемость и активное влияние на организацию. Сам термин «стратегия» обретал новые смыслы [8, с. 34].

С.В. Городилов предложил характеристику стратегии, предполагающую ее связь с повышенными рисками в условиях непредсказуемости будущего [4, с. 21–23]. А.Н. Баранская отмечает, что стратегия из плавного движения к поставленной цели превращается в «единый большой рывок, состоящий из множества маленьких рывков» [1, с. 63].

Современные условия требуют от стратегии быть одновременно и сильной, и гибкой. Усложняется внутренняя структура стратегии: исследователи стремятся выделить в ней отдельные части, сформировать правила определения стратегии, определить базовый набор компонентов.

Стратегия обретает новую функцию – системного реагирования на изменения внешней среды. В.С. Кузнецов вслед за западными исследователями разрабатывает новые компоненты стратегии: использование возможностей среды – внешней и внутренней; сохранение сильных сторон организации параллельно с ликвидацией слабых; определение новых горизонтов, в том числе, посредством поиска потенциальных возможностей организации, включая угрозы, исходящие из внешней среды [5, с. 36–37].

Управленческая мысль наращивает стратегические знания благодаря видо-вому разнообразию стратегий: выделяются стратегии по критерию структурных единиц, для которых эта стратегия разрабатывается, по функциям стратегии и др. Появляется множество частных экономических стратегий, в основе которых лежат категории продажи и конкуренции.

Активно разрабатывается «стратегическое управление», понимаемое как комплексный феномен, направленный на прикладные аспекты, предполагающий рефлекссию по поводу оптимального выбора и реализации стратегии.

В российской науке было воспроизведено все многообразие западных концепций в области стратегического управления. Такие методики, как SWOT-анализ, сценарное планирование, планирование на основе «форсайта», были успешно адаптированы к российской действительности.

Стратегическое управление на основе сценарного анализа применяется для управления процессами с высоким уровнем неопределенности, которые протекают в «турбулентной среде» [7, с. 56]. Преимущество сценарного подхода состоит в том, что он позволяет по-новому взглянуть на происходящее вокруг, увидеть едва заявляющие о себе проблемы, подготовить организацию к будущим изменениям. В результате применения сценарного подхода заметно снижается уровень неопределенности, приобретается большая уверенность в правильности выбранной стратегии, приходит понимание того, как нужно поступать, если события будут разворачиваться по тому или иному сценарию. Так, на основе сценарного анализа осуществлялась разработка стратегии развития г. Москвы.

Новой технологией в стратегическом управлении для России является также организация стратегического развития на основе так называемого «форсайта». Эта технология в значительной степени ориентирована на государственное управление. Форсайт (Foresight) – это взгляд в будущее, новая практика определения приоритетов развития. Под форсайтом понимается процесс систематического определения новых стратегических научных направлений и технологических достижений, которые в долгосрочной перспективе смогут оказать серьезное воздействие на экономическое и социальное развитие страны [11, с. 17]. Начальник отдела Минпромторга России, к.э.н. А.В. Брыкин полагает, что в России этот метод целесообразно использовать для разработки приоритетов государственного финансирования новых направлений НИОКР. Хорошие результаты от использования такого подхода могут быть получены

в сфере укрепления контактов государственного сектора, частного бизнеса и общества, в развитии культуры сотрудничества [2, с. 9 - 11].

В настоящее время в России предпринимаются попытки использования технологии форсайта для выработки политики в области информационных технологий.

Одним из главных условий успешного применения методов стратегического управления является готовность общества (административного аппарата, руководителей организаций, отдельных специалистов, общественности) делать ставку на долгосрочные перспективы развития страны в целом, а не на краткосрочные выгоды.

Список литературы

1. *Баранская А.Н.* Проекты как инструмент реализации стратегии // Вестн. Моск. Ун-та. Сер.21: Управление (государство и общество). 2009. №2.
2. *Брыкин А.В., Шумаев В.А.* Организация стратегического развития экономики на основе форсайта // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. №2.
3. *Глазунова Н.И.* Государственное и муниципальное (административное) управление. М., 2007.
4. *Городилов С.В., Воробьев А.Д.* Проблемы и подходы к методическому обеспечению процесса формулирования стратегии предприятия // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. №5.
5. *Кузнецов В.С.* О стратегической альтернативности // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. №2.
6. *Кулижский А.* Стратегия: курсовая устойчивость и «гонка ради лидерства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krconsult.org/> (дата обращения: 28.03.2010).
7. *Лаева Т.В.* Сценарный анализ как основа стратегического планирования в организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. №2.
8. *Лукашевич В.В., Митрякова О.Л.* Программно-целевые аспекты управления персоналом полиграфических предприятий // Рос. печатник. 2003. №11.
9. *Мельничук Д.Б.* Семь граней стратегического управления предприятием // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. №5.
10. *Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Д.* Школы стратегий. СПб., 2001.
11. *Соколов А.В.* Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. 2007. №1.
12. *Сурин А.В.* Принципы разработки стратегии развития г. Москвы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2008. №1.
13. *Шеховцева Л.С.* О некоторых понятиях стратегического управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. №6.
14. *Thompson A., Gamble J., Strickland A.* Strategy: Winning in the Marketplace: Core Concepts. Analytical Tools. Cases [Электронный ресурс]. URL: <http://www.freedownloadbooks.net/> (дата обращения: 28.03.2010).



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:

федеральный и региональный уровень

УДК 325.14(47:51)

О.В. ЖУРИНСКАЯ, студентка 5-го курса историко-политологического факультета Пермского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: luckyblond891@rambler.ru

РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ ГРАЖДАН КИТАЯ НА ТЕРРИТОРИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

Рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования миграционных процессов в России в целом и на Дальнем Востоке в частности, оцениваются степень угрозы и перспективы миграций граждан Китая в приграничные регионы России, даются предметные рекомендации по совершенствованию их регулирования. На сегодня законодательная база в части регулирования этих процессов требует доработки, при этом основную угрозу для России представляют нелегальные миграции китайцев. Прежде всего, необходимо усовершенствовать свод законов и деятельность государственных органов в этом направлении.

***Ключевые слова:** иммиграция; миграционная политика России; миграционные процессы на Дальнем Востоке; регулирование миграционных потоков граждан*

Дальний Восток, несомненно, продолжает оставаться регионом, стратегически важным для национальных интересов Российской Федерации. В его развитии заинтересованы и наше государство, и наше общество. В связи с угрожающим российской экономике дефицитом рабочей силы и продолжающимся социальным кризисом некоторые российские специалисты [7; 21] предложили широко использовать китайскую рабочую силу и ввести в России либеральный иммиграционный режим. Дру-

гие [1], напротив, считают, что массовый въезд в страну китайских мигрантов нецелесообразен.

Кроме того, одновременно на протяжении последнего десятилетия шел непрерывный поиск наиболее эффективной административной системы управления миграционными процессами на Дальнем Востоке. Однако создать ее пока не удалось.

1. Законодательное оформление миграционных потоков граждан Китая на Дальний Восток Российской Федерации

Разумеется, для того чтобы избежать правонарушений в миграционной сфере, необходимо создание законодательной базы по данному вопросу.

При этом она должна быть тщательно отрегулирована и на федеральном, и на региональном уровнях.

Основные принципы управления миграциями заложены в федеральных нормативно-правовых актах, среди которых необходимо отметить ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [16] и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [19]. Первый из них устанавливает уведомительный порядок учета иностранцев (миграционная служба обязана зарегистрировать любого обратившегося иностранного гражданина). Кроме того, иностранцы ежегодно обязаны сообщать органам власти о проживании на территории Российской Федерации. В новой редакции закона отменяется обязанность иностранного гражданина перерегистрировать свои документы. Ему достаточно отправить лишь уведомление о желании в дальнейшем проживать на территории РФ. Заметим, что учет может быть проведен как по месту проживания, так и по месту работы.

Другой ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» предусматривает порядок оформления приглашений на въезд, регистрации и учета иностранных граждан, а также ответственность за нарушения. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» [5] вводит такой положительный момент, как расширение функционального назначения миграционной карты. В частности, в карту добавляются сведения о сроке пребывания гражданина, также она может служить подтверждением права иностранца на проживание в нашей стране. Помимо этого, увеличиваются сроки подачи некоторых документов, что снижает степень бюрократизации и упрощает регистрацию иностранных граждан. Не вполне понятна в новой редакции закона ст. 13, которая гласит: «Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию». По-видимому, иностранный гражданин получает право жить в РФ, но не получает права работать. Несмотря на подобный казус, представленные законы упрощают регистрацию иностранных граждан и уменьшают коррупционную нагрузку.

В области ограничений сфер трудовой деятельности иммигрантов показательно постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации» [12]. Данный нормативно-правовой акт запрещает иностранным гражданам розничную торговлю алкогольными напитками и фармацевтическими товарами. Доля иностранных работников в розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов к 1 апреля 2007 г. сведена к нулю. Тем не менее иностранцам разрешается работать грузчиками, уборщиками, оптовиками, хозяевами рабочих мест на рынках. К тому же квоты на привлечение иностранной рабочей

силы в РФ урезаются: до 309 тыс. для «визовых» гастарбайтеров и до 6 млн. для «безвизовых». И, наконец, еще одно новшество: «набор» гастарбайтеров будет производиться в соответствии с критериями, в числе которых - и страна проживания, и специальность, и квалификация. Возникает вопрос: зачем же в начале 2007 г. проводить либерализацию миграционного законодательства, а в конце этого же года его ужесточать. «Трудно представить, как придется сотрудникам миграционной службы разбираться в ворохе инструкций, взаимопроверкающих друг друга. С одной стороны, вступит в силу закон, который велит «ослаблять». С другой стороны, уже принято на уровне правительства решение «ужесточать» [10].

Детальные сведения о постановке мигрантов на учет можно извлечь из постановления Правительства РФ «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [18]. Этот нормативно-правовой акт устанавливает правила регистрации и снятия с регистрации, постановки на учет и снятия с него. При этом прописываются отдельные правила для разных категорий иностранных граждан.

Неотъемлемой частью миграционного законодательства является реализация Концепции регулирования миграционных процессов в РФ [15]. Этот «документ, который разрабатывался на протяжении нескольких лет и на который возлагались серьезные надежды, вызывает даже большее недовольство, чем его отсутствие, как таковое» [26]. Тому есть несколько причин. Во-первых, Концепция носит рекомендательный характер, потому не обязательна для исполнения. Во-вторых, в ней не предусмотрены конкретные мероприятия и сроки их реализации. И, наконец, на реализацию данной Концепции не выделены никакие финансовые ресурсы. Данный акт представляет собой документ общего характера, который содержит лишь некоторые позиции, требующие особого внимания. Однако отсутствует самое главное – стратегия реализации миграционной политики в РФ.

Разумеется, необходимо рассмотреть и федеральное миграционное законодательство, имеющее отношение непосредственно к гражданам Китая. В этой связи следует отметить, что количество подобных документов крайне ограничено. Это распоряжение Правительства «О подписании Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о создании Совместной рабочей группы по вопросам миграции» [17], что свидетельствует об обеспокоенности обеих сторон проблемами миграции и стремлении к сотрудничеству. Еще с 1993 г. действует распоряжение «О введении визового порядка въезда, выезда и транзита через территорию Российской Федерации граждан КНР» [13], которым устанавливается визовый режим для граждан Китая, имеющих общегражданские заграничные паспорта. Нельзя не отметить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых туристических поездках [23], которое определяет такой режим для туристов обоих государств и сокращает срок пребывания в России с 30 до 15 дней. Особую значимость представляет распоряжение Правительства РФ «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Специального административного района Гонконг Китайской Народной

Республики о взаимной отмене визовых требований для граждан Российской Федерации и постоянных жителей Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики» [17]. Данный документ устанавливает право безвизового въезда граждан при наличии специального проездного билета, а также при отсутствии намерений осуществлять трудовую и учебную деятельность и проживать в России или Гонконге. При этом срок каждого такого пребывания не может превышать 14 дней.

Вряд ли объем и качество существующих нормативных актов можно назвать удовлетворительным. На федеральном уровне, с одной стороны - упрощение регистрации и постановки на учет иностранных граждан, а также смягчение бюрократических процедур, а с другой - ужесточение регулирования, связанное с урезанием квот и запрещением определенных видов деятельности. Очевидным пробелом законодательства является масса погрешностей Концепции регулирования миграционных процессов в РФ и отсутствие стратегии реализации миграционной политики, а также недостаточное количество нормативно-правовых актов, устанавливающих правовые отношения с иностранными гражданами из КНР.

2. Оценка степени угрозы и перспективы китайской миграции на Дальнем Востоке

Как уже говорилось, в российском экспертном сообществе сложились две диаметрально противоположные точки зрения на проблему китайских мигрантов на Дальнем Востоке. Одни полагают, что присутствие граждан КНР на территории РФ действительно опасно и несет угрозу национальной безопасности страны. Другие считают, что китайцы не представляют реальной опасности и российским гражданам следует стремиться к сотрудничеству с ними, поскольку мигранты, их рабочая сила, являются неотъемлемой частью развития экономики Дальнего Востока РФ.

Так, исследователь МГИМО Л. Антонова считает, что китайские иммигранты представляют угрозу для России: «Значительное количество граждан Китая использует безвизовые туристические поездки для доставки и последующей продажи товаров широкого потребления, осуществления незаконной коммерческой и трудовой деятельности» [1]. Известно, что в рамках такого безвизового обмена на Дальний Восток въезжает около 20 % китайских граждан. Острота изложенной ситуации была несколько снижена в результате сокращения срока указанных поездок с 30 до 15 дней [23], но полностью предотвратить подобные нарушения пока не удастся. Другой проблемой является «неконтролируемая миграция граждан КНР, прибывших в Российскую Федерацию по коммерческим и деловым визам». При этом китайцы не уплачивают налогов, вывозят сырьевые ресурсы из регионов Дальнего Востока и такая деятельность получает активную поддержку со стороны государственных властей Китая. Трудно не согласиться, что нелегальная миграция представляет одну из самых серьезных проблем дальневосточного региона.

По оценкам другого исследователя, В. Гельбраса, главную угрозу для России представляют китайские землячества. И дело здесь не в численности иммигрирующих китайских граждан, а в том, что «объем «народной»

(приграничной) торговли — это чистый доход китайской стороны, формируемый за счет продажи в России китайских товаров, приобретенных у производителей на средства, полученные от их реализации в нашей стране» [14]. Очевидно, что положительное сальдо в торговле принадлежит не России, а Китаю. Каким образом китайские представители осуществляют подобную деятельность? Самая распространенная схема такова: одна компания регистрируется в России, при этом российский владелец не имеет права финансовой подписи, другая — в Китае на имя китайского гражданина. С китайской территории товары направляются в Россию, там продаются, а вся выручка направляется в КНР. Помимо этого, в России, и на Дальнем Востоке в частности, действуют китайские банки, финансирующие нелегальные операции, которые через российские посреднические фирмы закупают и отправляют в Китай лесоматериалы, кедровый орех, цветные металлы и другие дефицитные товары. При этом китайская рабочая сила угрозы не представляет, а наоборот является залогом экономического подъема, когда требуются дополнительные человеческие ресурсы. Поэтому внимание следует акцентировать на китайских землячествах, способных превратить Россию в сырьевой придаток Китая, а также задерживать становление рыночной экономики в нашей стране.

Угрозу государственной безопасности России в китайской нелегальной миграции усматривает и исследователь А. Сатаев: «Высокая латентность процессов нелегальной иммиграции не позволяет органам, ответственным за регулирование и учет миграционных процессов, а также независимым экспертам получить достоверные оценки общего количества и состава нелегальных иммигрантов» [22, с. 838]. Поэтому на сегодняшний день довольно сложно представить степень китайской угрозы, поскольку подсчитать численность приезжих пока невозможно, а это, в свою очередь, способствует уклонению от уплаты налогов и пошлин гражданами КНР. По итогам анализа, проведенного специалистами Федеральной миграционной службы, только прямые убытки, наносимые нелегальными иммигрантами, составляют более 200 млрд. руб. [5, с. 16]. Действительно, широкое распространение в России теневой экономики непосредственно активизирует вовлечение в нее нелегальных иммигрантов.

Несколько иного мнения придерживается исследователь китайских миграций в Амурской области С. Просви́рнов. «Численность китайской рабочей силы, привлекаемой в Амурскую область в последние годы, хотя и имеет тенденцию к увеличению, но еще не достигла тех критических значений, когда можно поднимать вопрос о национальной безопасности» [21, с. 75]. При этом данная позиция аргументируется еще и тем, что численность русских на северных территориях Китая ничуть не меньше, чем китайцев на Дальнем Востоке. В частности, китайцев в Амурской области насчитывается около 5 тыс., а русских в китайском городе Хэйхэ, расположенном недалеко от Благовещенска, — 3-4 тыс.. Соотношение, и правда, впечатляющее, но все-таки, на наш взгляд, необходимо учитывать не столько численность русских в Китае и китайцев на Дальнем Востоке, сколько последствия иммиграционных процессов для российской стороны.

Нельзя не отметить и положительные моменты китайской иммиграции на Дальний Восток. В первую очередь это китайская рабочая сила, которая

при грамотном использовании способна стать мощным рычагом экономического подъема исследуемого региона. Однако в качестве дополнительного человеческого ресурса привлекаются малограмотные граждане Китая для выполнения ручного неквалифицированного труда. С. Просвирновым отмечается тот факт, что в последние годы получил развитие «учебный канал китайской миграции в Приамурье», что, несомненно, создает перспективы для привлечения высокообразованных кадров для работы в России. Необходимо лишь создать для них соответствующие условия, чтобы после окончания вузов китайские выпускники оставались в нашей стране.

Для получения более детальных сведений по данному вопросу исследовались публикации в печатных изданиях регионов Дальнего Востока – в газетах «Владивосток» (Владивосток) [3] и «Тихоокеанская звезда» (Хабаровск) [25]. Отмечается, что одной из основных причин, влекущей за собой нелегальную трудовую деятельность, явилась несовершенная законодательная база. Это и отсутствие механизма привлечения квалифицированной рабочей силы, и разорванная цепочка «рабочий-работодатель», вследствие чего работодатель составляет заявку на привлечение рабочих, однако рабочие имеют право выбрать другое предприятие. Зная подобную процедуру, работодатель подает заявку на большее количество рабочих. А где находят себе применение остальные, уже неизвестно. Скорее всего именно они и ведут нелегальную деятельность.

По сообщениям изучаемых СМИ, вопросы миграции, в особенности китайских граждан, обсуждались на международном форуме «Трудовая миграция в Евразийском регионе: тенденции, проблемы и пути сотрудничества» [6; 11], проходившем во Владивостоке в 2008 г. Кроме того, для решения данной проблемы еще в 2006 г. была создана Совместная Российско-китайская группа по вопросам миграции [9], первое заседание которой было посвящено вопросу создания определенных преференций для китайцев, которые трудятся на Дальнем Востоке на законных основаниях.

При этом большинство авторов СМИ с пониманием относятся к выходцам из Китая и предлагают собственные варианты для урегулирования вопросов легализации и обеспечения достойной миграционной политики на Дальнем Востоке. В интервью с Таисией Рожанской, начальником отдела внешней трудовой миграции УФМС по Приморскому краю, прозвучало предложение о строительстве многофункциональных адаптационных центров для иностранцев, где их будут обучать языку и какой-либо специальности [8].

О создании единой для всей России системы миграционного контроля заявил руководитель управления по делам миграции УВД Приморского края Сергей Пушкарев [24]. Предлагается в первую очередь урегулировать законодательство в области миграционной политики и исключить из него противоречивые статьи. Очевидно, что ужесточение нормативно-правового регулирования приведет только к усилению нелегальной миграции.

Итак, китайская рабочая сила является важным фактором стабилизации экономики Дальнего Востока. Но при этом важно наладить действующие механизмы миграционной политики, чтобы трудовые ресурсы из КНР не превратились в угрозу для стратегически важного региона России.

3. Совершенствование управления миграционными потоками граждан КНР на Дальнем Востоке

«Мировая практика показывает, что ни одному государству не удалось наладить достаточное правовое обеспечение миграционной деятельности» [2, с. 1]. Разумеется, и Россия не стала исключением из этого, поскольку на сегодняшний день законодательство нашей страны в сфере миграции представляет собой крайне разрозненную, не структурированную совокупность с массой пробелов и противоречий в некоторых аспектах. Разные авторы предлагают разнообразные способы решения данной проблемы, но, тем не менее, все они сводятся к созданию целостной системы нормативных актов. Это может быть и кодифицированный нормативный акт – Миграционный кодекс РФ, или же Федеральный закон, регулирующий основы миграционных процессов. К тому же, необходимы и нормативные акты другого характера, затрагивающие иммиграции конкретно китайских граждан, которые бы регулировали их приток и гарантировали соответствующие условия пребывания. Также необходимо привести региональное законодательство субъектов Дальнего Востока в соответствие с федеральным, дополнить его нормативными актами в сфере миграции, в частности во всех регионах должны быть приняты Концепции миграционной политики. Начинания в этой сфере уже были предприняты в 1999 г. губернатором Хабаровского края Ишаевым В.И. [22, с. 839], однако не получили поддержки в других субъектах ДФО. Как следствие, непременно наладить взаимодействие и сотрудничество между дальневосточными регионами для разрешения проблем в сфере миграции.

Для оптимизации государственной политики в области миграции важно прибегнуть к комплексному подходу. Только сочетание усиленного контроля над нелегальными формированиями и криминальными структурами, которые занимаются импортированием человеческих ресурсов из Китая, вкупе с отслеживанием и пресечением самих незаконных мигрантов может дать положительный результат. Для этого необходима перестройка работы всех органов, прямо или косвенно оказывающих влияние на миграционные процессы: федеральных и региональных органов власти, миграционных службы федерального и регионального порядка, служб занятости, таможенных и правоохранительных органов. Было бы разумно «передать все функции управления миграционной деятельностью специальному федеральному органу исполнительной власти – Федеральной миграционной службе РФ» [2, с. 13], а также создать отдельный вид государственной службы, отвечающий за миграционную деятельность, тем самым вывести ФМС РФ из состава МВД. Действительно, подобные меры способны исключить несогласованность действий и дублирование функции различных органов, занимающихся вопросами миграции. В дополнение к этому, не помешала бы всеобщая автоматизированная система миграционного учета граждан, поскольку до сих не имеется точных цифр о количестве китайских граждан на территории России и Дальнего Востока.

В данном ключе следует учитывать и то, что в России никогда не было целенаправленной демографической политики [4], которая помогла бы решить вопрос с естественным воспроизводством собственного населения и количественно установить потребность в дополнительных человеческих ресурсах.

В целях российского руководства на ближайший период должна стоять разработка программы развития Дальнего Востока, принципиально отличная от программ предыдущих лет [20]. Ее основные положения – предоставление налоговых льгот инвесторам для активизации экономического подъема региона. В дополнение, необходимо усвоить, что Китай будет покупать у нас только те товары, в которых крайне нуждается да и то непостоянное время. «В КНР издержки на одного человека во много раз меньше, чем в странах Европы и Америки, поэтому эти страны и предпочитают размещать собственные производства в Китае» [4]. В связи с этим России выгоднее использовать китайскую промышленность для легальных поставок на свой рынок необходимой продукции и постепенного свертывания челночной приграничной торговли.

Что же касается конкретных мер и рекомендаций, то в связи с этим следует установить ежегодные квоты для трудовых мигрантов из Китая с предоставлением им вида на жительство и системы ротации (по примеру Швейцарии). Кроме этого, было бы резонным подумать об экономических методах «рассеивания» намечающихся скоплений китайских граждан [22, с. 843]. Предоставление адекватных условий труда и увеличение рабочих мест в различных городах Дальнего Востока создаст дополнительный стимул для привлечения более квалифицированных кадров из Китая в качестве дополнительной рабочей силы и нейтрализации формирования криминализованных китайских объединений. В данной ситуации возможно использование опыта США и введение визы типа *green card*, которая давала бы право на получение работы для китайцев в России и проживание. Для желающих получить российское гражданство разумно было бы ввести квоты, испытательный срок и систему экзаменов. Развитие национально-культурной автономии для граждан КНР может также способствовать легализации и усилению контроля над скоплениями представителей Китая.

Поскольку в последнее время получили активное развитие тенденции национализма и ксенофобии в отношении иностранцев, не стало бы лишним проведение образовательной работы с подрастающим поколением по вопросам толерантности.

Таким образом, во избежание серьезного экономического ущерба российским территориям органам власти РФ следует пересмотреть собственную миграционную политику, проводимую в отношении граждан КНР на Дальнем Востоке. Механизмы регулирования должны представлять четко отлаженную систему организации и контроля каждого аспекта миграционной деятельности.

Список литературы

1. Антонова Л. Дальний Восток и проблемы китайской миграции // Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0347/analit05.php> (дата обращения: 02.04.2010).
2. Будалин Е. Проблемы правового регулирования миграции в России [Электронный ресурс]. URL: http://ru.ruseu.com/events/forum_reg/details_492.html (дата обращения 24.04.2010).
3. Владивосток: [Электронный ресурс]. URL: <http://old.vladnews.ru/> (дата обращения: 01.04.2010).

4. Гельбрас В. Перспективы китайской миграции на Дальнем Востоке // Демоскоп Weekly [Электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0333/analit01.php> (дата обращения: 08.04.2010).

5. Голюк Н. Криминологическое обеспечение миграционной политики в Дальневосточном федеральном округе России (региональный компонент): автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. Иркутск, 2007.

6. Добро пожаловать, или посторонним вход запрещен // Владивосток. 2008. 3 июня. [Электронный ресурс]. URL: http://vladnews.ru/2347/Glavnoje/Dobro_pozhalovat_ili_Postoronnim_vkhod_zapreshhn (дата обращения: 21.04.2010).

7. Загребнов Е. Экономическая организация китайской миграции на российский Дальний Восток после распада СССР // Weekly [Электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit05.php> (дата обращения: 05.04.2010).

8. Мигрантская доля // Тихоокеанская звезда. 2009. 23 сент. [Электронный ресурс]. URL: http://vladnews.ru/2602/Obshhestvo/Migrantskaja_dola (дата обращения: 21.04.2010).

9. Миграция: встречают по паспорту, а провожают ... силой // Тихоокеанская звезда. 2006. 26 окт. [Электронный ресурс]. URL: http://www.toz.khv.ru/page.php?page=28901&date_id_num=2006-10-26 (дата обращения: 10.04.2010).

10. Новак О. Российская «либерализация» для законов о миграции // Тихоокеанская звезда 2006. 28 дек. [Электронный ресурс]. URL: http://www.toz.khv.ru/page.php?page=29789&date_id_num=2006-12-28 (дата обращения: 20.04.2010).

11. О бедном мигранте замолвите слово... // Владивосток. 2008. 29 мая. [Электронный ресурс]. URL: http://vladnews.ru/2345/Novosti_sobytija/O_bednom_migrante_zamolvite_slovo (дата обращения: 21.04.2010).

12. Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 ноября 2006 г. № 683 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/11/16/kvota1-doc.html> (дата обращения: 10.02.2010).

13. О введении визового порядка въезда, выезда и транзита через территорию Российской Федерации граждан КНР: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 декабря 1993 г. № 2183-р [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=227098> (дата обращения: 18.02.2010).

14. О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ: Федер. закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tveruniversal.ru/zakon-grazhdanstvo/federalnyj-zakon-6-01-2007.html> (дата обращения: 10.02.2010).

15. О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р [Электронный ресурс]. URL: <http://arhiv.inpravo.ru/data/base313/text313v864i423.htm> (дата обращения: 13.02.2010).

16. *О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации*: Федер. закон от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/07/20/migracia-uchet-dok.html> (дата обращения: 8.02.2010).

17. *О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики о взаимной отмене визовых требований для граждан Российской Федерации и постоянных жителей Специального административного района Гонконг Китайской Народной Республики*: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 декабря 2008 № 2026-р [Электронный ресурс]. URL: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_147942.html (дата обращения: 18.02.2010).

18. *О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации*: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 января 2007 г. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon068.html> (дата обращения: 13.02.2010).

19. *О правовом положении иностранных граждан в РФ*: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/184755.htm> (дата обращения: 8.02.2010).

20. *Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»* // М-во эконом. развития Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/econReg/investproject/doc2010011212> (дата обращения: 23.04.2010).

21. *Просвирнов С.* Миграционные связи Амурской области и Китайской Народной Республики на рубеже XX – начале XXI веков // Проблемы Дальнего Востока. 2009. № 1.

22. *Сатаев А.* Миграция иностранных граждан на Дальний Восток и проблема национальной безопасности России // Право и политика. 2009. № 4.

23. *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых туристических поездках* // Туризм и отдых в Бурятии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.baikaltravel.ru/common/upload/file/1010.doc> (дата обращения: 15.03.2010).

24. *Стой, зачем идешь?* // Владивосток. 2008. 6 сент. [Электронный ресурс]. URL: http://old.vladnews.ru/magazin.php?id=9&idnews=1648¤t_magazin=1228 (дата обращения: 21.04.2010).

25. *Тихоокеанская звезда* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.toz.khv.ru/index.php> (дата обращения: 01.04.2010).

26. *Тюркин М.* Стратегия развития миграционной политики в Российской Федерации // Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/12/3647.html> (дата обращения: 15.02.2010).

Е.В. КОЛЧАНОВА, выпускница Пермского государственного Университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: elena_kolchanova@list.ru

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Социально психологические аспекты коррупции рассматриваются сквозь призму социальных стереотипов, установленных по результатам анкетирования 55 респондентов из двух контрольных групп «чиновников» и «нечиночников». Респонденты давали оценку степени выраженности качеств, свойственных профессии «госслужащий». На основе корреляционного анализа профиля госслужащего и других профессиональных групп делается заключение о социальных стереотипах, сложившихся в отношении профессии «госслужащий».

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционная политика; социальные стереотипы; этика государственной службы

Если бы в России строго выполняли все законы, никто не брал взяток, жизнь в ней была бы совершенно невозможна

А.Герцен «Былое и думы»

Государство играет особую роль в жизни современного общества, неотъемлемой частью которого является институт государственной службы. Люди, состоящие на государственной службе, обязаны предоставлять обществу качественные государственные услуги на высоком профессиональном уровне.

В связи с этим проблемы этики государственных чиновников в настоящее время имеют немаловажное значение. В России, где численность работников государственной власти увеличивается с каждым годом и насчитывает приблизительно 1,5 млн. человек, проблемы этики государственных и муниципальных служащих стоят наиболее остро. Несмотря на то, что в последние годы активно осуществляется антикоррупционная политика, эти меры не приносят желаемых результатов.

В Российской Федерации, как правило, коррупция ассоциируется у обывателей со взяточничеством в системе государственной службы, что делает нестабильными общественные отношения и способствует росту напряжения в обществе.

Данные статистических опросов свидетельствуют о том, что чаще всего коррупция ассоциируется со следующими действиями:

- взяточничество и приватизация «под себя»;
- воровство в государственном масштабе;
- государственный рэкет;
- добыча денег с использованием служебного положения;
- особые условия деятельности для «своих» [3].

Таким образом, можно утверждать, что на сегодняшний день наиболее коррумпированной структурой в современном российском обществе является система государственных и муниципальных органов власти, вследствие чего необходимо срочно принимать решительные меры по борьбе с данным явлением, а для этого важно исследовать не только экономические и социальные, но и социально-психологические аспекты коррупции.

Коррупция в Российской Федерации принимает всеобъемлющий характер, пронизывая наше общество сверху донизу, затрагивая все сферы жизнедеятельности, и в первую очередь сферу государственного и муниципального управления. Поэтому уместно говорить о том, у населения страны уже сформировались определенные социальные стереотипы в части коррумпированности государственных и муниципальных служащих.

Под социальным стереотипом, как правило, понимают «упрощенный, схематизированный, эмоционально окрашенный и чрезвычайно устойчивый образ какой-либо социальной группы или общности, с легкостью распространяемый на всех ее представителей. Нередко при определении социального стереотипа подчеркивают его целостность, ярко выраженную оценочную и ценностную окраску, нагруженность его так называемым ошибочным компонентом и т.п.» [1, с. 114 – 118]. Общим местом в определениях социального стереотипа является признание его преимущественно негативным феноменом, препятствующим полному, адекватному взаимопониманию людей.

Для того чтобы выявить некоторые психологические аспекты коррупции, нами было проведено исследование, основной целью которого являлась реконструкция системы обыденного сознания, позволяющая выявить образ государственного служащего по определенному набору характеристик, которые включали в себя как профессиональные управленческие качества, так и качества, характеризующие коррупционное поведение, поскольку взяточничество воспринимается как обычное явление, тесно вплетенное в жизнь государства и общества. Как правило, взаимодействуя со служащими государственного аппарата, населению приходится выбирать между нравственными требованиями и практическими реалиями. К сожалению, в большинстве случаев без взяточничества решение даже самых незначительных проблем не представляется возможным.

Нами была разработана специальная анкета, благодаря которой мы смогли выявить отношение к коррумпированности среди представителей нижеперечисленных профессий на основе субъективного мнения респондентов.

1. Первая группа – **представители государственной и муниципальной власти** (работник милиции, чиновник, мэр города, губернатор). Здесь степень коррумпированности, как правило, достаточна велика.
 2. Вторая группа – **работники сферы образования** (воспитатель детского сада, учитель, директор школы, преподаватель вуза). Коррупцию в этой сфере обычно относят к бытовому уровню, поэтому населению приходится сталкиваться с ней довольно часто.
 3. Третья группа – **вспомогательные профессии** (врач, страховой агент, психолог-консультант, адвокат).
 4. Четвертая группа – **шумовые профессии** для отвлечения внимания респондента (переводчик, менеджер, брокер, системный администратор).
- Личностные качества были объединены в четыре группы:
- **морально-нравственные** (умение находить язык с разными людьми, поступки в соответствии с моральными нормами и принципами, умение убеждать в своей правоте);

- **коррупционные** (получение взятки, превышение служебных полномочий, компенсирование личных интересов через профессиональную деятельность, оказывается в ситуации конфликта интересов);
- **управленческие качества** (строгое соблюдение законов и инструкций, несение ответственности за свои действия, способность разрешать кризисные ситуации, умение находить нестандартные пути решения проблемы);
- **защита интересов людей** (забота о благополучии людей, следование гуманистическим ценностям, пренебрежение личными интересами ради деловых).

В анкетировании принимали участие 55 человек. В ходе исследования были опрошены не только государственные и муниципальные служащие различных структур, но также и жители Перми. Условно респонденты были разделены на две группы – «чиновники» и «не чиновники», это позволило нам выявить некоторые интересные закономерности (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнительный анализ оценок выраженности качеств,
присущих представителям профессии «госслужащий»**

Личностные качества	Муниципальные служащие	Обыватели
Умеет быстро находить общий язык с разными людьми	14	12
Способен разрешать кризисные ситуации	16	16
Заботится о благополучии людей	13	14
Берет взятки	11	28
Может находить нестандартные пути решения проблемы	18	17
В первую очередь руководствуется интересами дела, а не личными интересами	11	-2
Действует в соответствии с моральными нормами и принципами	12	4
Оказывается в ситуации конфликта интересов	23	30
Несет ответственность за свои действия	25	16
Придерживается гуманистических ценностей	2	2
Умеет убеждать в своей правоте	14	12
Превышает свои служебные полномочия	3	28
Строго соблюдает законы и инструкции	24	-5
Компенсирует личные интересы через профессиональную деятельность	11	23

В первую очередь обратим внимание на то, что различия в таких показателях, как «Умеет быстро находить общий язык с разными людьми», «Способен разрешать кризисные ситуации», «Заботится о благополучии людей», «Может

находить нестандартные пути решения проблемы», «Умеет убеждать в своей правоте», невелики или даже отсутствуют. Все эти качества можно отнести к сфере профессиональной деятельности и навыкам делового общения. Следует отметить, что эти качества оцениваются как муниципальными служащими, так и «обывателями» достаточно высоко, следовательно, в этой сфере отношение к служащим можно оценить как положительное. Единственным исключением стал пункт «Придерживается гуманистических ценностей», который и «чиновники» и «нечиновники» оценили всего в два балла.

Рассмотрим качества, которые были оценены муниципальными служащими как значительно более характерные для госслужащих. Это, во-первых, характеристика «В первую очередь руководствуется интересами дела, а не личными интересами», во-вторых, «Действует в соответствии с моральными нормами и принципами», в-третьих, «Несет ответственность за свои действия», в-четвертых, «Строго соблюдает законы и инструкции». Все эти характеристики можно отнести к нормам – моральным и правовым. Следовательно, «не чиновники» склонны менее высоко оценивать, а иногда и отказывать госслужащим в приверженности нормам и правилам.

Далее рассмотрим качества, которые были оценены «не чиновниками» как более характерные для госслужащих: «Оказывается в ситуации конфликта интересов», «Превышает свои служебные полномочия» и «Компенсирует личные интересы через профессиональную деятельность». Если первую характеристику можно отнести к профессиональной деятельности и оценить как нейтральную, то остальные две относятся к стереотипам и являются резко отрицательными.

Что же касается характеристики «Берет взятки», то «не чиновники» оценивают вероятность ее появления почти в три раза больше (28), чем чиновники (11). Интересно, что сами чиновники оценивают наличие этого качества у госслужащего достаточно высоко.

Рассмотрим результаты корреляционного анализа и сравним профили профессий, сформированные по характерным для них качествам. Как видно из табл. 2, профиль госслужащего более всего схож с профилями работника милиции (коэффициент корреляции равен 0,69), губернатора ($r=0,67$) и мэра ($r=0,57$). Можно сделать вывод о том, что в общественном сознании схожи образы простых госслужащих, работников милиции, а также губернатора и мэра – высших звеньев госаппарата.

Отрицательная корреляция профиля госслужащего наблюдается с профессиями воспитателя детского сада, психолога-консультанта, врача, переводчика и учителя, большинство из которых относится к так называемым «помогающим профессиям». Это еще раз подчеркивает наличие негативных стереотипов, сложившихся по отношению к госслужащим.

Рассмотрим корреляционные связи качеств, избранных нами для анализа.

Характерно и объяснимо, что характеристика «Берет взятки» отрицательно коррелирует с характеристикой «Строго соблюдает законы и инструкции» и положительно с характеристиками «Превышает свои служебные полномочия» и «Компенсирует личные интересы через профессиональную деятельность».

Интересно также, что обнаружилась значимая корреляционная связь с характеристикой «Оказывается в ситуации конфликта интересов». Следовательно, сама ситуация взятки рассматривается как конфликтная. На уровне тенденции характеристика «Берет взятки» положительно коррелирует с характеристикой «Несет ответственность за свои действия» и отрицательно с характеристикой «В первую очередь решает деловые вопросы, а не личные». Таким образом, ситуация взятки связывается с конфликтом интересов, деловых и личностных и ответственностью за совершаемый поступок (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ оценок муниципальными (государственными) служащими выраженности качеств, присущих представителям профессии «госслужащий»

Личностные качества	Среднее по гос-служащим	Среднее по муниципальным служащим	t-value	p
Умеет быстро находить общий язык с разными людьми	1,600	0,733	1,335	0,193
Способен разрешать кризисные ситуации	1,067	0,867	0,295	0,770
Заботится о благополучии людей	0,667	1,067	-0,603	0,551
Берет взятки	-0,400	1,333	-2,634	0,014
Может находить нестандартные пути решения проблемы	0,467	1,200	-1,052	0,302
В первую очередь руководствуется интересами дела, а не личными интересами	1,733	0,533	2,012	0,054
Действует в соответствии с моральными нормами и принципами	1,600	0,800	1,709	0,098
Оказывается в ситуации конфликта интересов	1,267	1,733	-0,738	0,466
Несет ответственность за свои действия	2,333	2,267	0,142	0,888
Придерживается гуманистических ценностей	1,133	0,133	1,912	0,066
Умеет убеждать в своей правоте	1,667	0,933	1,286	0,209
Превышает свои служебные полномочия	0,467	0,600	-0,226	0,823
Строго соблюдает законы и инструкции	1,867	1,600	0,445	0,660
Компенсирует личные интересы через профессиональную деятельность	0,400	1,133	-1,035	0,309

Обратим внимание на то, что существенных различий в таких качествах, как «Умение быстро находить общий язык с разными людьми», «Несет ответственность за свои действия», «Строго соблюдает законы и инструкции», не наблюдается. Это говорит о том, что как государственные, так и муниципальные служащие достаточно положительно оценивают морально-нравственные и управленческие качества, которые относятся в основном к сфере делового общения.

Далее рассмотрим качества, оценки которых весьма различны у государственных и муниципальных служащих. В первую очередь стоит отметить большую разницу между такими показателями, как «Оказывается в ситуации конфликта интересов», «Берет взятки» и «Компенсирует личные интересы через профессиональную деятельность». Весьма интересен тот факт, что все они относятся к факторам, характеризующим коррупционное поведение. Таким образом, мы видим, что муниципальные служащие достаточно негативно оценивают деятельность своих коллег, занятых в сфере государственной службы. Возможно, это обусловлено «противостоянием» служб разных уровней. Давно известно, что государственная служба более значима.

Рассмотрим качества, которые были оценены муниципальными служащими как более присущие госслужащим. Это, во-первых, характеристика «Может находить нестандартные пути решения проблемы», во-вторых, «Несет ответственность за свои действия». Все эти характеристики относят к управленческим качествам. Таким образом, можно сделать вывод: муниципальные служащие весьма высоко оценивают эти профессиональные качества.

В целом результаты сравнительного анализа дают возможность убедиться в том, что в массовом сознании людей образ государственного служащего имеет крайне негативную окраску.

Весьма примечательно, что как рядовые граждане, так и государственные и муниципальные служащие считают госслужащего самым коррумпированным по статусу и приравнивают его к работникам милиции, мэру города и губернатору. Возможно, данное обстоятельство связано с тем, что, по статистике, именно указанные лица чаще всего причастны к взяточничеству и превышению служебных полномочий (будь то взятка за превышение скорости, небольшой «подарок» пожарному инспектору или же новый принтер за удовлетворительную оценку на экзамене). Стоит отметить, что результаты нашего исследования совпали с результатами исследования фонда «Индем», которое проводилось в 2002 году, основными задачами которого являлись «оценка параметров коррупционных рынков, изучение взаимосвязей между социально-психологическими характеристиками респондентов и коррупционным поведением, изучение практики коррупции» [2] и т.д.

Главный вывод исследования: коррупция считается обывателем органической естественной частью российского социума. Российское общество не находит позитивных ресурсов для борьбы с этим социально-политическим феноменом. «Оно фактически сдалось и не в состоянии ему противодействовать». Заметим также, что в общественном сознании сложился крайне негативный социальный стереотип образа государственного и муниципального служащего. Чиновник изначально попадает в крайне тяжелую ситуацию, поскольку, что бы он ни делал, общественное мнение все равно будет негативно оценивать его работу. Таким образом, общий уровень доверия к власти в Российской Федерации весьма низок, что, в свою очередь, затрудняет реализацию конструктивных реформ и грамотной антикоррупционной политики в целом.

Список литературы

1. Агеев В. С. «Психология межгрупповых отношений». М., 1983.
2. Сатаров Г.А. Диагностика российской коррупции: Социологический анализ (краткое резюме доклада). М.: Фонд Индем, 2002.
3. Что такое коррупция. Информационно-аналитический портал «Наследие» [Электронный ресурс] URL: http://www.nasledie.ru/politvnt/19_33/article.php?art=15 (дата обращения: 30.03.2010).

УДК 331.215.24(470.53) **Е.А. КУРОПОВА**, выпускница Пермского государственного Университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: elena-kuropova@yandex.ru

ОТРАСЛЕВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ УЧРЕЖДЕНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Проводимые в России социально-экономические реформы 90-х годов прошлого века, вызванные переходом от административно-командной системы управления страной к рыночным отношениям, коснулись и системы оплаты труда работников бюджетных организаций. Существовавшая ранее система персональных окладов и окладов в пределах «окладной вилки» по различным причинам показалась малоэффективной, что потребовало ее реформирования.

Для этого была введена в действие тарифная система оплаты труда, которая стала для всех работников бюджетной сферы единой тарифной системой вознаграждения за вложенный труд. Сейчас же вновь решено вернуться к системе оплаты труда на базе окладов.

5 августа 2008 года было принято постановление Правительства Российской Федерации № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений», в соответствии с которым федеральные бюджетные учреждения должны были перейти к новой системе оплаты труда в срок до 1 декабря 2008 года. Впоследствии нормативно-правовыми актами субъектов Федерации и органами местного самоуправления отраслевые системы оплаты труда вводились на региональном и местном уровнях. В связи с произошедшими изменениями должна быть проанализирована правовая составляющая данных изменений, необходимо проведение оценки их эффективности.

В ходе исследования проанализированы четыре образовательных учреждения среднего профессионального образования и два образовательных учреждения начального профессионального образования Пермского края, подве-

Переход оплаты труда работников учреждений образования по единой тарифной сетке к отраслевой (новой) системе рассматривается в контексте реализации административной реформы в России и внедрения нового менеджизма в государственное управление. По результатам экспертного опроса было выявлено мнение основных целевых групп к реализованным нововведениям в системе оплаты труда работников бюджетной сферы.

Ключевые слова: единая тарифная сетка; отраслевая система оплаты труда; нормативно-подушевое финансирование; аутсорсинг; административная реформа; оплата труда по результатам

домственные Агентству по управлению государственными учреждениями Пермского края, а именно: ГОУ СПО «Пермский базовый медицинский колледж», ГОУ СПО «Пермский краевой колледж «Оникс» (бывший «Пермский педагогический колледж № 4»), ГОУ СПО «Пермский педагогический колледж № 1», ГОУ СПО «Пермский техникум профессиональных технологий и дизайна», ГОУ НПО «Профессиональное училище № 39» г.Перми, ГОУ НПО «Профессиональный лицей № 12» г.Перми. Выбор учреждений обусловлен следующими причинами: во-первых, по данным Федеральной службы государственной статистики, численность выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования в крае одна из наиболее значительных в Приволжском федеральном округе [9], что подтверждает весомость данной категории образовательных учреждений в общем объеме, во-вторых, данные учреждения являются краевыми, что позволит проанализировать функционирование системы на уровне края.

Для достижения объективных результатов в ходе исследования была проведена серия экспертных интервью с разработчиками ОСОТ в Пермском крае.

Одним из результатов внедрения новой системы оплаты труда должна стать оптимизация расходов бюджетов на оплату труда персонала учреждений путем сокращения расходов на младший обслуживающий персонал и вывод непрофильных услуг на аутсорсинг. Оценка результативности и эффективности государственного управления, повышение качества предоставляемых бюджетными учреждениями услуг является составляющим элементом реформирования государственного управления. В настоящее время подход к государственному управлению изменяется, актуализируется концепция нового государственного менеджеризма. Главной является идея повышения эффективности предоставляемых бюджетными учреждениями услуг, и, как следствие, возрастания роли соответствующего материального стимулирования работников.

Основоположники менеджериального подхода к государственному управлению Дэвид Осборн и Тэд Геблер (США) в своем знаменитом труде «Перестройка правительства» («Reinventing Government»), проанализировав недостатки бюрократической модели управления, подробно изложили свое видение желаемых и необходимых преобразований, которые должны произойти на федеральном и местном уровнях.

Преобразования всех уровней государственного управления сосредоточены вокруг 10 основных принципов, согласно которым государство:

- развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг (государственные компании и частый сектор);
- расширяет права граждан, передавая функции контроля на уровень местного самоуправления;
- оценивает уровень работы учреждений не по затратам, а по результату;
- руководствуется в процессе осуществления деятельности целями, а не инструкциями;
- превращает налогоплательщика в потребителя государственных услуг, предоставляет им более широкий выбор;

- приватизирует деятельность государственных агентств (часть государственных функций переходят частным компаниям по контракту);
- уделяет внимание вопросу зарабатывания денег, а не растрате;
- децентрализует управление (вместо иерархии работа в команде);
- предпочитает рыночные механизмы управления, а не бюрократические;
- ориентируется не столько на оказание услуг, сколько на профилактику возникающих в обществе проблем [5].

Проводимая в нашей стране административная реформа полностью укладывается в рамки концепции нового государственного менеджмента. Введение отраслевой системы оплаты труда с ее ориентацией на оплату за результат, установлением стимулирующих выплат исходя из специфики бюджетного учреждения, выводом непрофильных услуг на аутсорсинг логично вписывается в проводимую реформу.

В нашей стране оплата труда работников бюджетных учреждений долгое время регулировалась Единой тарифной сеткой (далее - ЕТС). ЕТС - система определения и дифференциации оплаты труда в зависимости от сложности выполняемых работ и квалификации [2]. Однако рыночные отношения, где на первый план выступает конкурентоспособность во всех сферах деятельности, требуют постоянного совершенствования качественного состава рабочей силы, ее профессионально-квалификационной структуры, применения более сложного труда с высоким уровнем подготовки и высоким уровнем оплаты. Жесткая регламентация тарифных ставок (окладов) действовавшей долгое время системы оплаты труда не соответствовала современным тенденциям развития бюджетных отраслей, сдерживала практику новых подходов к организации их финансирования, не позволяла в полной мере учитывать особенности деятельности работников различных отраслей бюджетной сферы, стимулировать повышение качества услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями населению. Выходом в данной ситуации явился переход на отраслевую (новую) систему оплаты труда (далее - ОСОТ).

Переход на новую систему в федеральных бюджетных учреждениях в России произошел с 1 декабря 2008 г. В статье «Зарубежный опыт и современное состояние новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений» Л.Н. Симанович называет ряд проблем, для решения которых внедрялась отраслевая система: «уравниловка в окладах, невыполнение стимулирующей функции, устаревшая методология исчисления» [8]. Рассматривая историю реформ оплаты труда в бюджетной сфере, В.В. Архипов в качестве основной причины перехода к новым (отраслевым) оплатам труда называет тот факт, что Единая тарифная сетка не учитывала всех особенностей труда работников в различных сферах бюджетной деятельности, т.е. следует, что специалисты, работающие в различных отраслях и имеющие разный уровень квалификации, получают одинаковую заработную плату [1].

Другим основанием для отмены Единой тарифной системы послужили ставшие уже неактуальным для нашего времени сетка деления бюджетных работников на 18 разрядов и низкий уровень оплаты труда первого разряда ставки, который был существенно меньше величины прожиточного минимума трудоспособного населения в Российской Федерации. Низкая конкуренто-

способность заработной платы бюджетников на рынке труда приводила к оттоку работников в коммерческие структуры.

На протяжении последнего десятилетия зарплата бюджетникам начислялась согласно Единой тарифной сетке. М.А. Еремеев подчеркивает, что действующая система оплаты труда, по мнению чиновников и самих работников, не позволяет повышать ее размер, так как сама жестко регулируется на федеральном уровне и строго регламентируется законодательными актами. Всем гарантируются стабильные оклады, но при этом огромным недостатком является то, что люди к повышению производительности труда и достижению лучших результатов своей работы не стимулируются [3].

Проанализировав выше приведенные аргументы, можно сделать вывод: целью введения новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений является установление стимулирующих выплат исходя из специфики бюджетного учреждения, повышения качества услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями, привлечение молодых специалистов.

Введение отраслевой системы, как уже было отмечено ранее, связано с принятием постановления Правительства РФ от 5 августа 2008 года № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (далее – постановление № 583). Постановление № 583 утвердило новое Положение об установлении отраслевых (новых) систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений (далее - ОСОТ), а также определило дату введения отраслевых систем для работников федеральных бюджетных организаций – 1 декабря 2008 года [4].

По новой системе оплаты труда заработная плата федерального бюджетника складывается исходя из оклада, а также выплат компенсационного и стимулирующего характера. На расчет заработной платы влияют не только квалификация работника, но и его личные достижения. С другой стороны, стимулирующие выплаты устанавливаются руководителем учреждения, что неизбежно приводит к субъективности оценки качества работы.

Внедрение ОСОТ в федеральных бюджетных учреждениях вызвало массу обсуждений. Новая система оплаты труда была внедрена в более чем в 20 субъектах Российской Федерации. Депутат Законодательного Собрания Ульяновской области Е.В. Уба отмечает положительные аспекты внедрения ОСОТ: «Ориентированность новой системы оплаты на конечный результат - это прорыв, к инициативе, к активности, к поиску, к инновациям» [6]. Мнение Е.В. Уба разделяет один из экспертов, участвовавших в серии интервью: «Отраслевая система расширила спектр возможностей руководителей. Теперь они сами определяют, кому и в каком размере назначить стимулирующие выплаты» [12].

Однако чаще имеет место критика отраслевой системы оплаты труда. Можно утверждать, что механизм внедрения ОСОТ в отечественную прак-

тику плохо проработан. Однако что касается критериев эффективности, то качественные показатели деятельности работников бюджетной сферы, тем более в сфере образования, выделить практически невозможно.

Разработчики ОСОТ в сфере образования в Пермском крае в качестве показателей эффективности новых систем вводили повышение уровня заработной платы работников основного персонала и снижение числа занятых в непрофильных услугах (вывод непрофильных услуг на аутсорсинг) [10]. Аутсорсинг, аутстаффинг позволяют более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание учреждений на основной деятельности, повысить качество услуг [7].

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- заработная плата основного персонала – преподавателей и мастеров производственного обучения – повысилась. Так, в ГОУ НПО «Профессиональный лицей № 12» г.Перми в 4-м квартале 2009 г. рост составил 2,3 %, а в 1-м квартале 2010 г. – 2,8 %. В некоторых учреждениях – до 20 %;
- заметно минимизированы затраты на младший обслуживающий и учебно-вспомогательный персонал. Как отмечает один из руководителей исследованных образовательных учреждений, «в отдельных учреждениях зарплата младшего обслуживающего персонала составляла 17-18 % от фонда оплаты труда, а по новой системе нужно оставить 5 %. Мы стали реально изучать принципы аутсорсинга, пермский рынок» [11];
- спектр возможностей руководителей образовательных учреждений расширен. Руководители совместно с органами самоуправления устанавливают перечень критериев и показателей для оценки качества и эффективности труда педагогических работников для установления выплат стимулирующего характера;
- к положительным сторонам новых систем оплаты труда относится также зависимость размера оплаты труда учителей от количества обучающихся (ученико/час). Разница в оплате в зависимости от количества студентов стимулирует преподавателей и мастеров производственного обучения к сохранению обучаемого контингента. Кроме того, коллективы задумываются над возможностью совмещения групп, т.е. получения той же суммы зарплаты за вдвое меньшее время работы. Таким образом, коллектив активно включается в формирование и оптимизацию учебного процесса.

Давая оценку новой системе оплаты труда в целом, эксперты не были едины во мнениях. Что касается отрицательных сторон новой системы, то практически все опрошиваемые отметили, что ее внедрение было слишком форсированным.

Вывод непрофильных услуг на аутсорсинг, по словам опрошиваемых, нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, этот экономический эффект неоспорим, но, с другой стороны, цивилизованный рынок аутсорсинга в Пермском крае пока не сформирован.

Своей целью ОСОТ имеет повышение качества образовательной услуги, привлечение в сферу образования молодых специалистов. Суть новой системы оплаты труда состоит не в простом индексировании заработной платы учителя, а в том, чтобы уйти от уравнилельных подходов и обеспечить реальное

повышение доходов тех учителей, которые обеспечивают наиболее высокое качество образования. Однако внедрение ОСОТ, это касается любого нововведения, нужно осуществлять постепенно, чтобы ее необходимость была осознана. При этом следует помнить о специфике учреждений, применять индивидуальный подход.

Список литературы

1. *Архипов В.В.* Реформа оплаты труда бюджетников: ЕТС, базовые оклады (ставки), «безбазовая» оплата труда, что дальше? // Законодательство и экономика. 2008. № 10.
2. *Единая тарифная сетка* // Энциклопедический словарь экономики и права. [Электронный ресурс]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/4221/ЕДИНАЯ (дата обращения: 09.02.2010).
3. *Еремеев М.А.* Новая система оплаты труда работников бюджетных учреждений: мифы и реальность // Управление персоналом. 2008. № 23.
4. *О введении* новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений: постановление Правительства Рос. Федерации от 5 августа 2008 года № 583 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/government/postan/211> (дата обращения: 13.03.2010).
5. *Осборн Д., Геблер Т.* Перестройка правительства. Как предпринимательский дух воплотить в общественном секторе. М., 1993.
6. *Отраслевая система оплаты труда: комментарии* // Симбирский каталог: сайт г. Ульяновска [Электронный ресурс]. URL: <http://www.simcat.ru/kpp/1.html> (дата обращения: 23.10.2009).
7. *Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие* / под ред. Т.В. Букиной, Е.Л. Зуевой. 2-е изд., доп. и перераб. Пермь, 2008.
8. *Симанович Л.Н.* Зарубежный опыт и современное состояние новой системы оплаты труда работников бюджетных учреждений // Социальное и пенсионное право. 2009. № 3.
9. *Численность* выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования // Федер. служба гос. статистики [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/bgd/reg/b09_14p/Main.htm (дата обращения: 11.05.2010)
10. *Экспертное интервью № 1* (дата проведения: 02.11.2009) // Из личного архива Е.А. Куроповой.
11. *Экспертное интервью № 2* (дата проведения: 02.04.2010) // Из личного архива Е.А. Куроповой.
12. *Экспертное интервью № 5* (дата проведения: 19.05.2010) // Из личного архива Е.А. Куроповой.

К.А. ПОСТНИКОВА, студентка 4-го курса, историко-политологического факультета Пермского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление». Электронный адрес: gatta-melata@yandex.ru

МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ЕДИНИЦАМИ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ

В последнее время отечественный федерализм переживает период объединения субъектов РФ, преобразования «матрешечных» регионов в единый субъект, что актуализирует вопросы о статусе субъектов, входящих в состав новых российских регионов, организации структур государственной власти и местного самоуправления на территориях прежде всего бывших автономных округов,

включенных в состав единого образования. На данном этапе развития отечественного федерализма сформировано уже пять новых – единых – субъектов, каждый из которых стремится установить свой тип управления, ориентируясь на опыт предшественников. Вопрос о статусе бывших автономных округов также связан с проблемой формирования модели управления этими территориями.

Сегодня категория особого статуса не имеет четкого законодательного закрепления, что делает проблему дискуссионной. Однако наделение бывших автономных округов особым статусом необходимо в силу того, что данные территории до процесса объединения существовали в качестве самостоятельных субъектов РФ и, следовательно, их интеграция в состав нового единого региона должна проходить, во-первых, постепенно, а во-вторых, с учетом особенностей этнокультурного и социально-экономического развития округов.

Обратимся к вопросу об органах управления на данных территориях. Для этого необходимо проанализировать нормативно-правовые акты, в частности основные законы новых субъектов, а также федеральное законодательство, посвященное вопросам объединения, что позволит выявить внешнюю структуру организации власти в регионах, т.е. совокупность институтов, создающих рамочные условия для формирования модели управления определенной территорией. Был применен метод кросс-регионального сравнения данных моделей для структурирования и анализа полученных результатов.

Сравнение проводилось по следующим параметрам, влияющим на формирование моделей управления бывшими автономными округами:

Рассматриваются проблемы современного российского федерализма. Особое внимание уделено вопросу образования новых субъектов Российской Федерации (Пермский край, Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Иркутская область), статусу бывших автономных округов и моделям управления ими. Применен метод кросс-регионального сравнения данных моделей.

Ключевые слова: федерализм; объединение субъектов Федерации; управление территориями; местное управление; социально-экономическое развитие территорий

- организация МСУ в рамках бывших автономных округов;
- организация государственной власти в данной территории;
- социально-экономическая политика в отношении округов;
- вопросы этнокультурного наследия территорий и его дальнейшего развития и сохранения;

Рассмотрим более подробно каждый пункт.

Во-первых, организация МСУ на территории округов. «Присоединившиеся» территории во всех новых субъектах получили статус «административно-территориальной единицы с особым статусом». При этом в четырех регионах из пяти: в Пермском крае, Забайкальском крае, Камчатском крае и в Иркутской области данные составные части обозначены как округа, в то время как в Красноярском крае бывшие автономные округа, ставшие административно-территориальными единицами с особым статусом, определены как районы [6]. Однако в данной статье Устава Красноярского края не прописано, что это муниципальные районы, хотя о таком статусе можно сделать вывод из Устава края и Меморандума «Об основных положениях реализации особого статуса Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе нового субъекта Российской Федерации» (далее – Меморандум). В целом наличие такой ситуации может свидетельствовать о несовершенстве нормативной базы, посвященной вопросам объединения края и двух округов.

Также надо отметить, что отдельная глава, посвященная особому статусу бывшего округа, есть только в уставах указанных четырех регионов. Однако в статье 33 «Территориальное устройство края» Устава Красноярского края об особом статусе новых теперь уже районов заявлено: «Интересы указанных административно-территориальных единиц обеспечиваются путем учета их особого статуса в принимаемых органами государственной власти края нормативных правовых актах» [1]. Кроме того, принят Меморандум, что подчеркивает важность определения этой категории – особый статус. Однако генеральные положения данного Меморандума в целом сопоставимы с основными характеристиками «особого» статуса, закрепленного в отдельных главах Уставов других регионов. Например, провозглашается «принятие программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, поддержки местных промыслов; ... поддержка традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера» [2]. Таким образом, «особый» статус находит свое отражение в официальных документах, но при этом представляется более логичным и необходимым дать четкую дефиницию данной категории непосредственно в самом Уставе края. Что касается организации МСУ, то в данном случае, как отмечает Д.М. Колмогорова, «в Эвенкии и на Таймыре ранее действовала одноуровневая система местного самоуправления. В Эвенкии отсутствовал районный уровень, существовал только уровень поселений. На Таймыре, напротив, отсутствовал уровень поселений, но было образовано 4 муниципальных района» [1]. Таким образом, в данном случае бывшие автономные округа стали муниципальными районами, сохранив свою территориальную целостность.

Если говорить об остальных трех новых субъектах Российской Федерации – Камчатском крае и Забайкальском крае и Иркутской области, то на тер-

ритории бывших автономных округов на момент слияния уже существовала двухуровневая система МСУ, которая и была сохранена в неизменном виде. При этом надо отметить, что в уставах Иркутской области и Забайкальского края в той или иной степени закреплены особенности административно-территориального деления субъекта: в Уставе Иркутской области прописаны административно-территориальные образования региона (ст. 13), а в Уставе Забайкальского края – районы в границах непосредственно самого Агинского Бурятского округа. Кроме того, в основных законах данных субъектов РФ зафиксированы и другие положения, характеризующие организацию МСУ на территории округов. В Уставе Иркутской области данному вопросу посвящена отдельная статья – «Особенности организации местного самоуправления на территории Усть-Ордынского Бурятского округа», при этом пункт 1 данной статьи гласит: «Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации в муниципальных образованиях, находящихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, устанавливаются законами Иркутской области с учетом исторических и иных местных традиций, сложившихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа» [4]. Что касается Устава Забайкальского края, то он содержит отдельную статью об организации МСУ с учетом особенностей Агинского Бурятского округа: «Организация местного самоуправления на территории Агинского Бурятского округа осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Забайкальского края с учетом особенностей административно-территориальной единицы» [3, ст. 109]

В Пермском крае предусматривается возможность создания на территории округа единого муниципального образования: «При наличии волеизъявления населения Коми-Пермяцкого округа в его границах в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Пермского края может быть образовано единое муниципальное образование» [7].

Во-вторых, рассмотрим организацию государственной власти на территории бывших автономных округов. В целом ситуация выглядит следующим образом: государственная власть в округах осуществляется органами государственной власти субъектов. При этом в отдельных регионах есть свои особенности: например, согласно п. 3 ст. 106 Устава Забайкальского края «Законодательное Собрание Забайкальского края на срок своих полномочий образует консультативно-совещательный орган – Собрание представителей Агинского Бурятского округа, обеспечивающий формирование предложений по защите законных интересов народов, проживающих на территории Агинского Бурятского округа, их прав на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций» [3]. Указанное положение говорит о том, что представительству округа, а также вопросам, связанным с интересами коренных народов, уделяется должное внимание.

В-третьих, обратимся к социально-экономической сфере. Вопросам социально-экономического развития округов посвящены отдельные статьи в уставах Иркутской области и Камчатского края. При этом особенности экономического развития Усть-Ордынского Бурятского округа отражены в программе социально-экономического развития Иркутской области [4], в то время

как, согласно ст. 31 Устава Камчатского края, Корякский автономный округ имеет собственную программу социально-экономического развития, финансируемую из средств краевого бюджета [5]. При этом ситуация в Иркутской области напоминает ситуацию, сложившуюся в Пермском крае, в Уставе которого читаем: «Цели социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа отражаются в Программе социально-экономического развития Пермского края ... обособленно» [7, ст. 42]. А в Красноярском крае, как и в Камчатском принимается отдельная программа социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом [2]. По данному вопросу в Уставе Забайкальского края не предусмотрены какие-либо статьи и разделы, но в то же время зафиксирована разработка и реализация федеральных и краевых целевых программ, направленных на сохранение национальной культуры и народных промыслов [3, ст. 107]. Однако в этом случае можно говорить о том, что вопросам развития социально-экономической ситуации в Агинском Бурятском округе уделено не так много внимания, как в других субъектах бывшим автономным округам.

И, наконец, проблемы сохранения и развития этнокультурной самобытности. В Уставе Камчатского края по данному вопросу отсутствуют отдельные положения, что, вероятно, свидетельствует о недостаточной проработанности указанной проблематики.

В Уставе Красноярского края ситуация аналогичная, однако, положение о «поддержки традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера» прописано в Меморандуме [2].

В Уставе Забайкальского края отдельная статья посвящена сохранению и развитию языка и культуры, где зафиксировано, что на территории округа наряду с государственным языком может также использоваться бурятский язык [3, ст. 108]. Однако других положений о проблемах самоидентичности и сохранении местных этнических особенностей данный нормативный акт не содержит.

Таким образом, в трех из пяти новых субъектов – Камчатском крае, Красноярском крае и Забайкальском крае – не уделено, согласно основному законодательству регионов, должного внимания проблеме культурной и этнической самоидентификации местного населения, проживающего на территории бывших автономных округов.

Что касается Иркутской области и Пермского края, то в данном направлении ситуация выглядит иным образом: в Уставах обоих субъектов имеется отдельная статья, посвященная вопросам обеспечения сохранения самобытности и этнической идентичности местных народов. Устав Пермского края также содержит отдельную статью, по данной проблематике. Кроме того, коми-пермяцкий язык может использоваться на территории округа в официальных сферах общения п. 2 ст. 42 Устава Пермского края.

Таким образом, ввиду отсутствия единого определения категории особого статуса в отдельных субъектах сложились свои модели управления бывшими автономными округами, имеющие как схожие черты, так и отличия. В целом можно выделить три таких модели, сформировавшихся на данном этапе развития.

Первая модель – модель, сформировавшаяся в «пилотном» субъекте – Пермском крае, где создано министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, находящееся в Кудымкаре (столица бывшего автономного округа) и являющееся органом государственной власти Пермского края. В целом, в ведении данного органа власти находятся в основном вопросы, касающиеся этнокультурного развития округа, сохранения языка, традиций, обычаев и уникальной духовности коми-пермяцкого народа. Правительство Пермского края разрабатывает Программу социально-экономического развития, где цели и особенности социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа должны отражаться специально. Основные вопросы, относящиеся к социально-экономической сфере, решают непосредственно муниципальные образования округа. Взаимодействие муниципалитетов и министерства также осуществляется в основном по вопросам развития и возрождения культуры и духовности коми-пермяков. При этом у населения округа есть законодательно закреплённая возможность сформировать единый муниципалитет на его территории.

В Камчатском крае существует достаточно схожая система организации управления территорией с особым статусом – Корякским округом.

Другая модель - в Красноярском крае. Здесь в системе исполнительной власти субъекта отсутствует какой-либо отдельный орган, решающий вопросы развития Таймыра и Эвенкии. При этом у местной власти на территории округов, ставших муниципальными районами, есть полномочия по согласованию с правительством края программ их социально-экономического развития.

И, наконец, третья модель. Она характерна для Забайкальского края и Иркутской области. Здесь исполнительную власть на территории округа осуществляет администрация округа, включающая территориальные подразделения органов власти субъектов. Особенности социально-экономического развития округа также должны быть отражены в Программе социально-экономического развития (в Иркутской области, в то время как в Забайкальском крае предусмотрена лишь реализация различных целевых программ). Однако при этом в Забайкальском крае при Законодательном собрании создано Собрание представителей Агинского Бурятского округа для защиты интересов коренных народов округа.

Таким образом, при наличии в каждом новом субъекте своих особенностей модель управления бывшими автономными округами все же обладает некими общими чертами. К сожалению, таковой можно признать и отсутствие либо отдельной Программы социально-экономического развития округа, либо включения в ПСЭР региона отдельных положений, касающихся территории с особым статусом, несмотря на то, что это предусмотрено Устами краев и области. Предполагается, что со временем ситуация все же изменится и подобные документы появятся. В противном случае закреплённый де-юре особый статус не имеет де-факто реального наполнения.

Однако говорить сейчас о том, что сложившаяся система административно-территориального деления исчерпала свой потенциал к трансформации, что модели управления территориями с особым статусом не будут претерпевать изменений, рано. Возможно, что реформируются как само понятие особого статуса, так и управленческие структуры, сложившиеся на данном этапе развития.

Список литературы

1. *Колмогорова Д.М.* Федеративный процесс и укрупнение российских регионов: дис. канд. полит. наук. Пермь, 2008.
2. *Меморандум «Об основных положениях реализации особого статуса Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе нового субъекта Российской Федерации»* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.evenkya.ru/life/memorandum.html> (дата обращения: 16.06.10)
3. *Устав* Забайкальского края: принят 17 февраля 2009 г.; утв. законом № 125-ЗЗК.
4. *Устав* Иркутской области: принят 17 апреля 2009 г.; утв. законом № 1.
5. *Устав* Камчатского края: принят 4 декабря 2008 г.; утв. законом № 141.
6. *Устав* Красноярского края: принят 5 июня 2008 г.; утв. законом № 5-1777.
7. *Устав* Пермского края: принят от 27 апреля 2007 г.; утв. законом № 32-ПК.

УДК 35.083.52

М.Н. ЯКИМОВА, студентка 4-го курса, историко-политологического факультета Пермского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление».
Электронный адрес: marusya-solnce@inbox.ru

ПРОБЛЕМА «ТЕКУЧЕСТИ» КАДРОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПЕРМСКОГО КРАЯ: ВЗГЛЯД «ИЗНУТРИ»

Проблема текучести кадров является одной из характерных черт для института государственной гражданской службы на протяжении всего периода реформирования как на уровне центра, так и на уровне субъектов Федерации. К последним относится и Пермский край, где текучесть управленческих кадров достигла огромных масштабов с 2005 по 2007 – 2008 гг. Определению роли, сущности, характера, причин этого явления и было посвящено его исследование по состоянию на период рубежа 2008-2009 гг.

Представлены результаты исследования проблемы «текучести» кадров в исполнительных органах государственной власти Пермского края. Посредством проведения анкетного опроса среди государственных служащих установлены причины распространенности и характер этого явления. Сопоставление статистических материалов, содержащих сведения о кадровой составляющей исполнительных органов государственной власти региона, с результатами анкетирования, позволило более полно исследовать изучаемую проблематику – выявить сущность, структуру состава «текучести», факторы ее возникновения.

Ключевые слова: государственная служба; кадровый резерв; кадровая политика; текучесть кадров

Необходимость его проведения была обусловлена многими факторами. Во-первых, это новизна, слабая изученность проблемы текучести кадров в сфере государственного управления данного субъекта. Во-вторых, в 2006 г. степень распространения явление достигла показателя 26,2% [2], который превышает, по мнению некоторых экспертов [7], допустимый, благоприятный для «своевременного обновления коллектива» [6] порог «текучки». И, в-третьих, излишняя, неконтролируемая «утечка» кадров из аппарата госуправления дестабилизирует кадровый потенциал органов власти, влияя на эффективность их функционирования. Текучесть управленческих кадров способствует увеличению дефицита государственных служащих, разрушает сложившиеся в коллективе связи, оказывает негативное влияние на психологическое состояние госслужащих, одним словом, «... создает организационные, кадровые, технологические, психологические трудности».

В 2005, 2006, 2007 годах текучесть кадров в органах государственной власти Пермского края составляла соответственно 22,2%, 26,2%, 24,9% [1; 2; 3]. Главной причиной ее возникновения явилась реструктуризация исполнительных органов государственной власти Пермского края (ИОГВ), проводимая в связи с объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого АО, а также в рамках реализации мер по исполнению поручения Президента РФ № ПР – 1419 от 24 августа 2006 г., что вызвало перемещения кадров внутри управленческой

системы, сокращения, назначения на новые должности, увольнения гражданских служащих. В связи с этим можно сказать, что текучесть кадров в органах государственной власти субъекта носила как «внутренний», так и «внешний» характер.

Нельзя исключать и иные возможные факторы, повлекшие распространение «текучести» кадров в ИОГВ, указанные в качестве таковых самими управленцами, а именно:

- 1) неудовлетворенность государственных гражданских служащих уровнем их денежного содержания, несоответствующего возложенной ответственности, объемам работы;
- 2) неудовлетворенность государственных гражданских служащих действующей системой льгот;
- 3) сложность продвижения по карьерной лестнице;
- 4) ограничение независимости и свободы действий по сравнению с иными сферами деятельности;
- 5) частая смена руководства.

Данные выводы были сделаны по результатам анкетирования госслужащих Администрации губернатора Пермского края, Аппарата Правительства Пермского края, проведенного с целью выявления причин возникновения явления «изнутри». В опросе принимали участие государственные гражданские служащие обоих полов в возрасте от 23 до 56 лет, замещающие должности государственной гражданской службы всех категорий и групп должностей. На основе результатов исследования факторов, способствующих распространению «текучки» в организациях негосударственного сектора, проблем современного института государственной службы Российской Федерации, влияющих на качество, состав, стабильность кадров органов власти, мотивов поведения личности, определяющих смену места, сферы деятельности, была разработана анкета. Анализ результатов одного из блоков вопросов представлен в таблице.

Таким образом, главным фактором, по мнению государственных служащих, влияющим на текучесть кадров в органах государственной власти Пермского края, является низкий уровень оплаты труда. Иными важными причинами возникновения «утечки» могут быть большой объем работы и частая смена руководства. Согласно результатам анкетирования влияет на текучесть и такой фактор, как сложность продвижения по карьерной лестнице. Одной из значимых причин существования изучаемой проблемы является и привлекательность иных сфер деятельности, предоставляющих большую независимость и свободу действий. Стоит подчеркнуть, что отмеченные выше факторы возникновения текучести управленческих кадров являются, в свою очередь, проблемами современного института государственной гражданской службы в целом [5].

Некоторые из опрошенных респондентов отметили и иные причины существования текучести управленческих кадров. По мнению гражданских служащих, к таковым относятся:

¹ Средний балл был определен по итогам ответов респондентов из расчета 0 – минимальный, 5 – максимальный.

**Степень влияния факторов возникновения «текучести» кадров
в органах государственной власти Пермского края**

Факторы возникновения «текучести» кадров	Удельный вес влияния факторов, %	Средний балл¹
Низкий уровень оплаты труда	10,4	4,0
Большой объем работы	8,5	3,3
Частая смена руководства	8,5	3,3
Сложность продвижения по карьерной лестнице	8,1	3,1
Привлекательность иных сфер деятельности, предоставляющих большую независимость и свободу действий	8,0	3,1
«Авралы»	7,5	2,9
Большая ответственность	7,2	2,7
Неудовлетворенность взаимоотношением с руководством	7,1	2,7
Неблагоприятный климат в коллективе	6,3	2,4
Низкая эффективность существующих форм и методов рекрутирования кадров	6,3	2,4
Нестабильность государственной гражданской службы	6,3	2,4
Низкий престиж государственной службы	6,2	2,4
Несоответствие уровня образования государственных служащих требованиям профессиональной деятельности	5,7	2,1
Взяточничество, ущемление интересов граждан, использование служебного положения в корыстных целях	3,9	1,5

- 1) «слабо работают законы на социальную защиту и обеспечение государственных гражданских служащих»;
- 2) «полное отсутствие каких-либо социальных льгот»;
- 3) «реорганизация системы исполнительных органов государственной власти»;
- 4) «миграционные процессы в крае».

В ходе анкетирования один из опрошенных респондентов пожелал высказать свою точку зрения. В качестве главной причины существования текучести кадров в органах государственной власти Пермского края он отметил реструктуризацию органов исполнительной власти края. О том же свидетельствуют данные статистики, которую ведут сами ИОГВ Пермского края. Особый интерес вызывает тот факт, что, как считает собеседник, текучесть кадров не является острой проблемой для органов госвласти. Однако он отмечает, что ее особенностью является движение управленческих кадров внутри системы - «перемешивание». Высказанный тезис подтверждается практикой перемещения руководителя из одной структуры в другую вместе с коллективом. Таким образом, это еще раз указывает на то, что в органах государственной власти



Оценка привлекательности основных характеристик государственной гражданской службы респондентами

Пермского края широко распространена «внутренняя» текучесть кадров. По мнению респондента, неудовлетворенность госслужащих денежным содержанием не является главной причиной возникновения явления. Кроме того, как отметил собеседник, часть гражданских служащих покидают госслужбу для получения значительных денежных выплат, но возвращаются через определенное время, сохраняя за собой занятые позиции.

Помимо прочего, как показали результаты анкетирования, в меньшей степени на «утечку» управленческих кадров влияют неблагоприятные взаимоотношения с сослуживцами, низкий престиж госслужбы, взяточничество, ущемление интересов граждан (см. таблицу). Вероятно, это компенсируется тем, что гражданская служба предоставляет возможность госслужащим развивать личностный потенциал, характеризуется стабильностью. Это обуславливает ее привлекательность и в части удовлетворенности личности управленца в плане стабильности. Об этом свидетельствуют результаты анализа другого блока вопросов анкеты, разработанного для выявления степени привлекательности государственной гражданской службы в ИОГВ Пермского края (см. диаграмму).

Стоит отметить, что причины «текучести» управленческих кадров, как считают сами госслужащие, могут оказать влияние на их решение высвободить должности гражданской службы, сменить сферу деятельности. Как видно из результатов опроса (см. таблицу, диаграмму), привлекательными являются негосударственный сектор, бизнес-сфера. Поскольку возможность получать больший доход предоставляет большую независимость и свободу действий.

Подтверждает данный вывод и анализ статистических материалов. С 2005 по 2007 г. сохранялся высоким долевой уровень увольнений государственных служащих по собственному желанию при преимущественном их переходе в бизнес-структуры. Согласно «Аналитической справке о результатах мониторинга... за отчетный период 2007 года» в 2007г. «на прежний высокий уровень вернулся процент государственных служащих, ушедших в бизнес – 56,5%, в то время как в 2006 г. он составил 39,8%, а в 2005 г. – 53,3%». Существование этой тенденции может быть обусловлено не только тем, что «увольнение части персонала было вынуждено простимулировано процедурой реорганизации» [1], но и наличием ряда проблем, существующих внутри ИОГВ, которые снижают привлекательность госслужбы для гражданских служащих. К таковым, согласно «Аналитической справке о результатах мониторинга... за отчетный период 2007 года», можно отнести разрыв объемов денежного содержания госслужащих с уровнем оплаты

труда аналогичных специалистов негосударственного сектора, диспропорцию оплаты деятельности государственных служащих различных категорий должностей [3]. Однако стоит отметить, что с ухудшением экономической ситуации в стране в этой сфере произошли изменения: в 2008 г. резко сократилось число уволенных, перешедших в бизнес-структуры – 7,8% от общего числа [4].

Установлена и внутренняя структура состава «текучести» кадров. С течением времени изменялось доленое соотношение ее элементов. В начале структурных преобразований в системе органов госвласти региона большая «текучесть» кадров была отмечена у гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы категории руководителей. Но уже в 2007 году, по сравнению с 2005, 2006 гг., было зафиксировано уменьшение количества сокращений гражданских служащих, «замещающих главные должности государственной службы - первые руководители и руководители - с 32,3% (12,2% в 2005г.) до 6,9% и 38,5% (29,8% в 2005г.) до 25,9% соответственно. В 2007 году по сравнению с прошлыми годами отмечается стабильность кадрового состава высшего управленческого звена» [3]. Вероятно, данная тенденция связана с замедлением темпов реорганизации ИОГВ Пермского края.

Кроме того, на протяжении отмеченного периода высоким оставался процент увольнений из числа госслужащих, имеющих опыт управленческой деятельности менее 1 года, от 1 года до 5 лет. В наибольшей степени кадровые перемещения, сокращения, увольнения затронули гражданских служащих категории специалистов, представляющих собой потенциальный кадровый резерв. Нами установлено, что в большей степени стремление высвободить должности гражданской службы характерно для женщин, гражданских служащих со стажем от 1 года до 5 лет, от 5 до 10 лет. Данный показатель практически не зависит от того, должность какой категории замещает государственный служащий.

Подводя итог, следует еще раз отметить, что, возвращаясь к исследуемому вопросу в настоящее время, важно осознавать влияние экономического кризиса на данный процесс, учитывать и стабильность, по сравнению с предыдущими периодами, структуры ИОГВ Пермского края. Отток кадров из аппарата госуправления снизился ввиду ухудшения положения в бизнесе. Именно стабильность государственной гражданской службы стала главным приоритетом для государственного служащего. Кроме того, снизились и масштабы структурных преобразований ИОГВ, сформировался относительно «устойчивый» аппарат краевой власти.

В связи с этим, говоря о текучести управленческих кадров в органах государственной власти Пермского края, можно ставить лишь запятую. Не исключено, что с улучшением экономической ситуации это явление может набрать новые обороты. Затянувшееся реформирование института госслужбы, аппарата власти усугубит положение. Если не разрешать иные проблемы государственной службы, снижающие ее привлекательность главным образом для самих гражданских служащих, можно ожидать новую волну дестабилизации системы кадров в сфере государственного управления.

Список литературы

1. *Аналитическая справка* о качественном составе, сменяемости кадров и кадровой работе в системе исполнительных органов государственной власти Пермской области по состоянию на 1 января 2006 года и за период 2005 года соответственно.
2. *Аналитическая справка* о качественном составе, сменяемости кадров и кадровой работе в системе исполнительных органов государственной власти Пермского края и Аппарате Правительства Пермского края по состоянию на 1 января 2007 года (за отчетный период 2006 года).
3. *Аналитическая справка* о результатах мониторинга прохождения государственной гражданской службы Пермского края в исполнительных органах государственной власти Пермского края и Аппарате Правительства Пермского края за отчетный период 2007 года.
4. *Мониторинг* вопросов реформирования и развития государственной и муниципальной службы в Пермском края (за I квартал 2009 года).
5. *Пицик Н.И.* Проблемы формирования кадрового состава гражданской службы в современных условиях [Электронный ресурс]. URL: // http://www.transpress.ru/articles/0606/02_06.shtml (дата обращения: 21.05.2009).
6. *Текучесть кадров* [Электронный ресурс]. URL: //http://www.balans.ru/ru/library/8/article_39.html (дата обращения: 16.06.10).
7. *Текучка кадров: благо или проблема?* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bishelp.ru/uprbiz/detail.php?ID=51747> (дата обращения: 16.06.10).



АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА РОССИИ: теория, история, практика

УДК 351/354(470.4)

А.А. УРАСОВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление».

Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Эффективность государственного управления, деятельности органов исполнительной власти всех уровней в РФ достижима при наличии системы мероприятий с обязательным участием исполнителей. В рамках административной реформы субъектами исполнения явились органы исполнительной власти всех уровней. Нужно отметить,

что в настоящее время основная нагрузка по проведению мероприятий реформы приходится на регионы РФ. В этой связи можно назвать ряд проблем, с которыми сталкиваются субъекты и которые пока остаются нерешенными.

Прежде всего основная трудность заключается в необходимости количественного выражения результатов деятельности органов исполнительной власти. Это приводит к тому, что их работа напрямую связывается с показателями социально-экономического развития соответствующей территории. Особенно сложным этот вопрос становится в слабо развитых регионах. В результате возникает необходимость разработки основных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти, которые бы явились едиными для всех уровней государственного управления.

Кроме того, следует сказать о недостаточной финансовой обеспеченности регионов. Поскольку все мероприятия реформы должны финансироваться за счет бюджетных средств субъекта Федерации, это становится одной из главных проблем для слабо развитых субъектов.

Рассматриваются проблемы административного реформирования на региональном уровне. На основе системного подхода в моделировании представлены модели реализации административной реформы (на примере субъектов Приволжского федерального округа).

Ключевые слова: административная реформа; регионалистика; сравнительный анализ; социально-экономическая и политическая среда региона

Нужно также отметить низкую эффективность действия административных регламентов, поскольку многие из них существуют лишь на бумаге.

В результате требуется устанавливать определенные формы контроля над функционированием регламентов, что на сегодняшний день отсутствует. Существуют сложности и в проведении мониторинга мероприятий реформы. Здесь основная проблема также связана с отсутствием объективных качественных показателей эффективности мероприятий. Применение федеральным центром различных методик оценки, различных индексов приводит к отсутствию единой системы оценки для всех уровней государственного управления, которая позволяла бы составить общее представление о положении различных органов исполнительной власти в этой системе.

Тем не менее административная реформа на региональном уровне планомерно проводится с 2006 года [1]. Сейчас можно говорить об определенной специфике реализации реформы в каждом отдельно взятом субъекте Федерации. Именно данный тезис и послужил основой для проведения данного исследования.

В ходе выявления моделей реализации административной реформы на региональном уровне в субъектах Приволжского федерального округа, основанного на предположении о существовании определенной зависимости мероприятий реформы от политической и социально-экономической ситуации в регионе, была создана комплексная структура модели [1]. Она включила в себя три подсистемы: политическую, социально-экономическую и подсистему административного реформирования. Для каждой из указанных подсистем были определены показатели, анализа которых позволил автору доказать существование ряда моделей реализации административной реформы на региональном уровне: модель минимизированного развития, модель приоритетного развития, модель последовательного развития.

Для того чтобы детально охарактеризовать данные модели, представляется целесообразным расположить их на матрице, в которой основными осями будут: ось X – уровень реформирования; ось Y – степень благоприятности социально-экономической и политической среды. Данная ось координат состоит из четырех сегментов, каждый из которых обладает рядом характеристик. Нахождение субъекта в том или ином секторе позволяет говорить о специфике определенной модели.

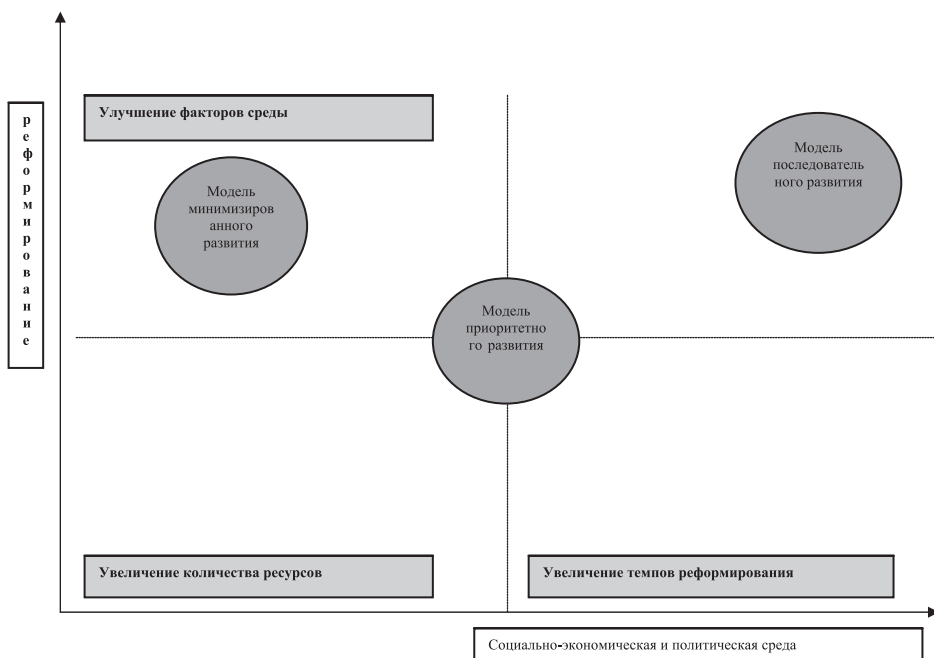
Левый верхний сектор: положение в нем требует от субъекта улучшения факторов среды.

Левый нижний сектор: субъекту необходимо увеличение количества ресурсов наряду с улучшением факторов среды.

Правый нижний сектор: необходимо форсированное развитие всех направлений реформы.

Правый верхний сектор: требует от субъекта работы в прежнем векторе развития. Это самые успешные субъекты.

Кроме того, субъект может находиться на границах оси координат и характеризуется чертами всех пересекающихся секторов.



Р и с. 1. Матрица «Модели реализации административной реформы»

В субъектах Приволжского ФО можно наблюдать следующие модели реализации административной реформы (рис. 1).

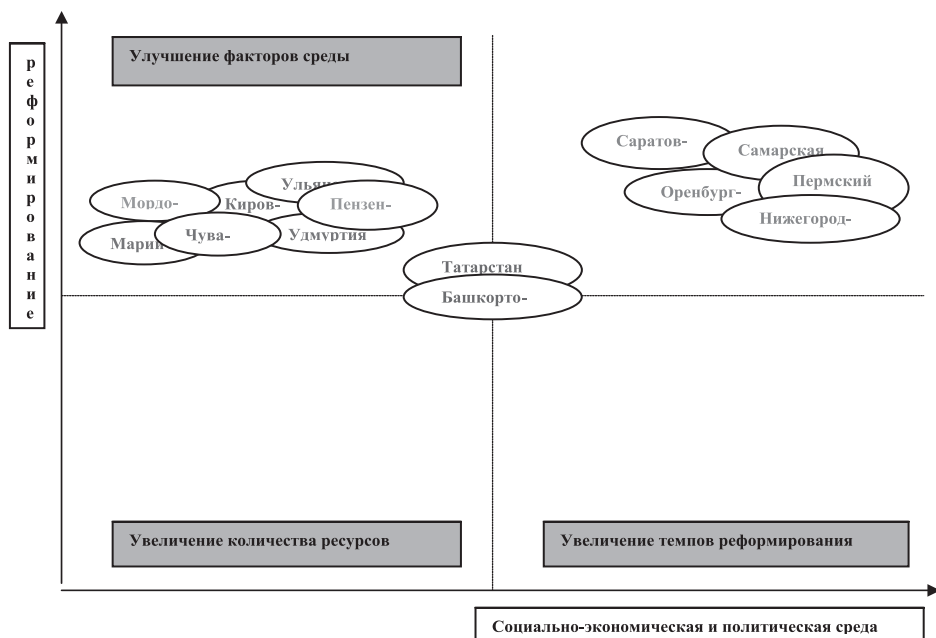
Исходя из анализа данной матрицы можно следующим образом охарактеризовать модели реализации административной реформы.

Модель минимизированного развития характеризуется невысокими темпами реализации реформы по всем направлениям, в рамках которых работа минимизирована вследствие ограниченности ресурсов и неблагоприятной социально-экономической и политической среды. Ряд субъектов Федерации при этом выбирают наиболее приоритетные направления. Однако в целом уровень реформирования остается невысоким.

Модель приоритетного развития характеризуется высоким уровнем развития определенных, приоритетных для субъекта, направлений, который контрастирует с уровнем реализации мероприятий по другим направлениям. В результате субъект не может претендовать на высокую реализуемость реформы, лидирует по одному направлению. Данные субъекты нуждаются в улучшении факторов среды и увеличении темпов реформирования по всем направлениям.

Модель последовательного развития характеризуется комплексным развитием реформы, равномерностью проведения основных мероприятий. В условиях благоприятной социально-экономической и политической среды и достаточного количества ресурсов данные субъекты занимают наиболее высокую позицию.

Если говорить конкретно о каждом субъекте Приволжского ФО, то общая картина выглядит следующим образом (рис. 2)



Р и с. 2. Модели реализации административной реформы в Приволжском ФО

Модель приоритетного развития, к которой автором отнесены республики Татарстан и Башкортостан, характеризуется разработкой и реализацией определенных направлений реформы, где данные субъекты Федерации занимают лидирующие позиции. Однако комплексная реализация реформы в этих регионах находится на невысоком уровне. Данные субъекты нуждаются в разработке комплексных программ реформирования. Тем более что ресурсная база данных субъектов достаточна.

Модель последовательного развития, к которой относятся Пермский край, Нижегородская, Оренбургская, Самарская и Саратовская области, характеризуется высоким уровнем комплексного реформирования. Эти субъекты Федерации, по результатам исследования, являются лидерами. Они наиболее эффективно используют ресурсы, и все мероприятия реализуются планомерно.

Модель минимизированного развития, которая включает республики Мордовия, Чувашия, Удмуртия, Марий Эл и Ульяновскую, Кировскую, Пензенскую области, характеризуется низким уровнем реализации административной реформы. Это объясняется, во-первых, слабой финансовой обеспеченностью данных субъектов [4], во-вторых, неблагоприятной социально-политической ситуацией [2; 5].

Таким образом, региональная специфика в проведении административной реформы в значительной мере связана с дифференциацией субъектов по политическим и социально-экономическим основаниям. В ходе исследования были определены возможные варианты реализации субъектами Федерации мероприятий реформы на основе различных соотношений по параметрам состояний политической и экономической среды и уровня реформирования.

Список литературы

1. *Вайдлих В.* Социодинамика: системный подход к математическому моделированию в социальных науках / пер.с англ. Е. Семечкина; под ред. Ю. Попкова. М., 2005.
2. *Индекс демократичности* независимого института социальной политики [Электронный ресурс]. URL: <http://atlas.socpol.ru> (дата обращения: 1.04.2010).
3. *Концепция* административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/ru/about/documents/index.php?> (дата обращения: 12.12.2009).
4. *Регионы России.* Социально-экономические показатели: стат. сб. / Федер. служба гос. статистики. М., 2008.
5. *Россия регионов:* трансформация политических режимов / под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М., 2000 [Электронный ресурс]. URL: www.ecsocman.edu.ru (дата обращения: 5.04.2010).

УДК 342.5

К.С. БАБЕРИНА, студентка 4-го курса факультета управления и психологии Кубанского государственного университета, специальность «Государственное и муниципальное управление».

Электронный адрес: ksush-baber@mail.ru

НАДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РФ: МОДЕЛИ, ТЕНДЕНЦИИ, ВЕКТОРЫ

Рассматриваются основные модели наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации за двадцатилетнюю историю существования данного политического института в нашей стране. Наиболее подробно анализируется современная модель наделения полномочиями, присущие ей особенности, которые позволяют обозначить наиболее актуальные векторы развития региональной политики. В этой связи значимы выступления политиков, мнения специалистов, данные реальной политической практики.

***Ключевые слова:** федерализм; регионалистика; разделение властей; наделение полномочиями; сравнительный анализ*

Вопрос трансформации моделей наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации приобретает особую актуальность в современных условиях становления и модернизации демократической политической системы. Данный вопрос уровня регионального управления приобретает общефедеральную значимость.

Исходя из определения, что наделение полномочиями высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации – это избирательная методика, лежащая в основе процедуры выборов главы региональной исполнительной власти, можно проанализировать процесс развития данного политического института. За свою почти двадцатилетнюю историю данный институт пережил несколько ключевых этапов:

1. После распада СССР в начале 90-х годов XX века процедура наделения полномочиями предполагала прямое назначение Президентом РСФСР главы субъекта Федерации (исключение составляли национальные республики) из числа кандидатур, предложенных местным Советом народных депутатов.

2. Изменение модели наделения полномочиями произошло с переходом к повсеместным прямым выборам глав регионов населением в 1996 году. Данный переход обусловлен тем, что Конституционный суд России признал: глава субъекта Федерации не может назначаться, а должен избираться населением

в ходе прямых равных выборов. Впоследствии был принят соответствующий закон о выборах глав субъектов РФ.

3. В сентябре 2004 года Президент России В. Путин выступил с инициативой изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, предложив утверждать их в должности решениями законодательных органов по представлению Президента. Свое предложение по выработке нового механизма формирования состава высшей исполнительной власти в регионах Президент объяснил необходимостью комплексной модернизации региональной избирательной системы на основе назначения глав в регионах на принципах, идентичных принципам образования федеральных органов власти. В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил принципиально новые правила региональных выборов, в целях обеспечения единства государственной власти и в контексте положений иных актов российского избирательного законодательства [3]. Документ указывает, что глава региона может быть отстранен от своей должности главой государства «в связи с утратой доверия, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

В декабре 2005 года Конституционный суд Российской Федерации признал такой порядок назначения глав субъектов Федерации конституционным. В итоговом постановлении КС РФ указано, что право Президента представлять кандидатуру на должность главы субъекта РФ «не может рассматриваться как нарушение принципа разделения властей и принципа федерализма». Год спустя председатель Совета Федерации Сергей Миронов высказал мнение, что новый алгоритм избрания глав региональной власти оказался эффективным в деле обеспечения согласованности действий системы органов управления всех уровней. Предложенный механизм, по словам С. Миронова, обнаружил положительную динамику работы верхней палаты парламента, позволив стабилизировать ее кадровый состав и, как следствие, сосредоточиться на законотворческой деятельности.

Одновременно с принятием нового нормативного правового акта снимались ограничения по срокам пребывания на посту главы региона. Данные меры способствовали укреплению вертикали власти. При этом наблюдалась смута в региональных элитах, что во многом было вызвано экспансией федеральной элиты и федерального бизнеса в субъекты РФ. Также показательным является тот факт, что с 2004 по 2009 г. были наделены полномочиями 42 главы региона, которые ранее никогда не избирались населением.

4. Очередное изменение политики наделения полномочиями произошло в 2009 г. Теперь партия, победившая на выборах в региональный парламент, предлагает Президенту не менее трех кандидатур на пост главы исполнительной власти региона. Президент представляет региональным парламентам одну кандидатуру, которую законодательный орган субъекта утверждает или отклоняет [4; 5; 7; 10].

Существующая менее года модель наделения полномочиями глав субъектов РФ уже позволяет сделать вывод о новых тенденциях в практике наделения полномочиями глав российских регионов. В первую очередь очевидно, что взят курс на плавное и постепенное обновление руководства субъектов РФ. Данную твердую линию в региональной политике центра подтверждают статистические данные. Так, в 2008 году десять из двенадцати губернаторов были новичками, в 2009 г. – семеро из десяти, в 2010 г. – уже одиннадцать из двадцати трех. Итого за последние полтора года приблизительно треть губернаторского корпуса – это новые губернаторы.

Политолог Александр Кынев объяснил, что Президент сейчас «пытается осторожно менять глав». А. Кынев отметил, что «если раньше находили кандидатов-варягов или федералов – выходцев из региона, то теперь пытаются обновлять губернаторский корпус за счет местных кадров» [1]. За последние два года лишь двое (москвич Алексей Гордеев – в Воронеж, петербуржец Дмитрий Мезенцев – в Иркутск) переместились из центра в регионы.

Следующим перспективным направлением региональной политики России является омоложение губернаторского корпуса. Практически все новые руководители субъектов Федерации, назначенные при Д. Медведеве, родились в период с 1955 по 1965 .Эту возрастную категорию вполне - с точки зрения большой политики - можно обозначить как «молодежь». Регионы постепенно избавляются от глав-долгожителей, тех, кто находится на своем посту с 1991-1993 гг. и вследствие значительной политической силы способны оставаться относительно независимыми от федеральных властей. В 2010 году семеро глав-старожилов покинули свои посты – Минтимер Шаймиев (Татарстан), Александр Филиппенко (ХМАО), Николай Волков (Еврейская автономная область), Владимир Чуб (Ростовская область), Муртаза Рахимов (Республика Башкортостан), Кирсан Илюмжинов (Республика Калмыкия), Юрий Лужков (Москва). На сегодняшний день таких глав регионов остались лишь двое (в Омской и Томской областях), в рамках проводимой региональной политики их положение оценивается как крайне нестабильное.

Одной из актуальных тенденций проводимой региональной политики является курс «ограничения»: Президент Медведев заявил, что пребывание на губернаторском посту следует ограничить тремя сроками. В конце декабря 2009 г. он огласил принципы, которыми будет руководствоваться: «Третий срок – это уже серьезный срок, поэтому нужно пройти его на максимуме, на апогее, потому что четвертый срок – это исключение. Мы сейчас будем идти к тому, чтобы все вовремя освобождали скамейки для работы молодежи. Поэтому работайте, раскрывайте свои возможности именно в третьем сроке». По его словам, «три срока – уже достаточно для того, чтобы действующий губернатор реализовал все свои замыслы» [2]. Данные слова Президента лишь подтверждают курс на обновление, омоложение и ограничение. Это позволяет сделать вывод о том, что четвертый срок возможен, но это скорее исключение, подтверждающее общее правило. Таким исключением в 2010 г. стало наделение полномочиями глав регионов – Амана Тулеева в Кемеровской области, Олега Королева в Липецкой области, Олега Бегина в Тамбовской области и Анатолия Артамонова в Калужской области. 65-летний старожил губернаторского

корпуса Аман Тулеев до сих пор пользуется большой популярностью у населения и справляется с проблемами шахтерского региона.

Наконец, еще одной особенностью политики Москвы в региональном аспекте является наличие интриги вокруг ключевого параметра, определяющего решение о замене главы региона. Президент Д. Медведев назвал как минимум два критерия для принятия решения о замене - руководство регионом более трех сроков и низкая популярность. При этом глава государства продлил полномочия Олега Богомолова, руководящего Курганской областью уже более трех сроков, а также малопопулярного в Республике Алтай Александра Бердникова. В то же время в отставку ушли популярные, но руководящие регионом более трех сроков руководители (к их числу относились в том числе М. Шаймиев, В. Чуб и А. Филипенко) [6 ; 8]. Данную ситуацию политологи характеризуют как «предельно непрозрачную систему», «непонятную систему с неизвестным результатом». Именно эта интрига порождает определенную смуту в региональной элите, которая зачастую не представляет, кого президент предложит на утверждение региональному парламенту.

Стоит также отметить, что в 2008-2010 гг. принципиально изменился характер назначения губернаторов. Первоначально казавшееся косметическим изменение процедуры наделения полномочиями вызвало резкий всплеск активности местных и федеральных элит, породив феномен новых «губернаторских выборов» - без участия избирателей, но с резким усилением политической борьбы, в том числе публичной. Самыми яркими примерами этого стали назначения глав Республики Дагестан и Саратовской области, а также акции протеста в Ханты-Мансийске против наделения полномочиями Натальи Комаровой. При этом наиболее ожесточенная борьба разворачивается вокруг привлекательных с экономической точки зрения субъектов Федерации, в то время как конкуренция в борьбе за пост руководителей депрессивного региона практически отсутствует. Именно в этом обстоятельстве некоторые эксперты видят объяснение того, что были переназначены объективно слабые губернаторы Курганской области и Республики Алтай, но ушли в отставку руководители экономически привлекательных субъектов - Ханты-Мансийского автономного округа и Свердловской области. При этом лоббистская борьба по вопросу сохранения на своем посту глав ресурсобеспеченных регионов получает интересный поворот - одним из условий сохранения в должности может стать уступка части влияния в регионе федеральным группам [9].

Сформировавшаяся модель наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации постоянно трансформируется под воздействием, с одной стороны, федеральных интересов и, с другой стороны, региональных и национальных особенностей конкретного региона. Причем явно прослеживаются единые векторы развития региональной политики, которые все больше принимают форму устойчивых тенденций.

Таким образом, наиболее интегрированной тенденцией является всестороннее обновление губернаторского корпуса. Провозглашенный курс на ротацию глав регионов подтверждается реальной политической практикой, которая зачастую приводит к посту главы субъекта РФ совершенно неожиданных экспертами и населением лиц. Очевидно, кодовое слово «обновление»

обозначает лишь продолжение процесса усиления контроля над регионами, начатого в 2004 г., когда были отменены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. В 2010 году сменится почти половина губернаторов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newsru.com>

2. *Видеоконференция* с Президентом РФ 29 декабря 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/news/6535>.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос. Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=102059>.

4. *О политических партиях*: Федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106412;fld=134;dst=4294967295;from=68067>.

5. *Об утверждении* Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 23 апреля 2009 г. № 441 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=87107>;

6. *Радзиховский Л.* 83 начальника // Рос. газета. 2010. 2 февр.

7. *Сас И.* Партии предлагают, президент решает // Рос. газета. 2009. 28 апр.

8. *Троицкий Н.* Большой губернаторский пасьянс // РИА Новости. 2010. 9 февр.

Шестой рейтинг политической выживаемости губернаторов регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru>

Шкель Т. Партии претендуют на губернаторские кресла // Российская газета. 2010. 25 марта.

УДК 353(470.53)+353(342)

М.А. ДОБРОХОТОВА, выпускница Пермского государственного университета, историко-политологический факультет, специальность «Государственное и муниципальное управление», главный специалист Департамента развития инфраструктуры Аппарата Правительства Пермского края.
Электронный адрес: izeda@yandex.ru

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ГУБЕРНАТОРОВ О. ЧИРКУНОВА И Н. БЕЛЫХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ

В свете последних преобразований, проводимых в системе государственного управления Российской Федерации, названных административной реформой, изучение концепций, лежащих в основе данных преобразований, особенно актуально. Пермский край и Кировская область, возглавляемые молодыми и активными губернаторами (О.Чиркуновым и Н.Белых),

вышедшими из бизнес-среды, активно разрабатывают новые модели управления регионом, базирующиеся на основе концепции «нового менеджеризма».

Концепция «нового менеджеризма», возникшая как попытка выйти из кризиса системы государственного управления в странах англо-саксонской модели, занимает одно из ключевых мест в дискуссиях отечественных и зарубежных исследователей. Несмотря на то, что большинство европейских стран, не говоря об англо-саксонских странах, начиная с 80-х гг. XX в. реформировали системы государственного управления в рамках данной концепции, некоторые существенные недостатки делают полемичным вопрос о правильности ее реализации в России. Именно поэтому представляется актуальным исследование идеологической базы, положенной в основу административной реформы, и имеющихся результатов в Пермском крае и Кировской области.

При попытке внедрения в России принципов «нового менеджеризма» возникает ряд проблем. Так, остается открытым вопрос о том, насколько эффективно следовать принципам концепции в неизменном виде, а если принципы нуждаются в корректировке в соответствии со спецификой российских условий и традиций, то каким образом они должны быть скорректированы. Другим важным моментом является специфика условий в субъектах Российской Федерации, которые, так или иначе, оказывают влияние на проводимые преобразования. Нельзя оставить без внимания и вопрос о различных типах регионального управления на базе концепции «нового менеджеризма», что обусловлено широким спектром социально-экономических, политических и культурных условий в субъектах РФ. К каким последствиям может привести негативный

Сравниваются модели управления О. Чиркунова Пермским краем и Н. Белых Кировской областью с точки зрения лежащих в основе данных моделей принципов концепции «нового менеджеризма». Анализируются степень реализации данных принципов на практике, причины, мешающие их полному воплощению, а также пути нивелирования обозначенных проблем.

Ключевые слова: региональная политика; управленческий стиль; федерализм; сравнительный анализ

опыт попытки модернизации системы управления в духе концепции нового государственного менеджмента? Вышеперечисленные проблемные вопросы, как вызов сегодняшнего дня особенно остро нуждаются в ответах.

В основе концепции «нового менеджеризма»¹ лежат следующие принципы:

- развитие конкуренции между поставщиками гражданских услуг;
- передача контроля за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников непосредственно гражданам, общественным организациям;
- оценка работы учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам;
- введение рыночных механизмов управления;
- делегирование государственных функций частным организациям;
- децентрализация управления, максимальное упрощение структуры;
- приоритет создания условий для решения возникающих в обществе проблем всеми секторами – государственным, частным и некоммерческим.

Проведение административных реформ в Европе обозначило проблемные зоны концепции: соотношение администрирования и политики; политический контроль над государственным управлением; ответственность и подотчетность государства своим гражданам и участие последних в политике. Это привело к основательному пересмотру основных положений концепции, а также появлению других концепций, таких как «governance» и концепция «политических сетей»².

Однако в России, несмотря на зарубежный опыт, концепция «нового менеджеризма» в своем первоначальном виде послужила основой для административной реформы, начатой в 2002 – 2003 гг. и затронувшей как федеральный, так и региональный уровни³.

Два субъекта Российской Федерации – Пермский край и Кировская область – активно внедряли принципы концепции «нового менеджеризма» в систему управления.

В Пермском крае командой О.Чиркунова была разработана Программа социально-экономического развития, содержащая основные принципы «нового менеджеризма», а именно: развитие конкуренции, передача непрофильных функций на аутсорсинг, переход со сметной основы финансирования на финансирование по результатам, упрощение структуры управления и др. Нормативно-правовые акты предполагают несколько механизмов реализации каждого из вышеперечисленных принципов. Так, в рамках принципа развития конкуренции между поставщиками услуг, крае был введен сертификат,

¹ Концепция «нового менеджеризма» разрабатывалась в трудах *Пинчот К. и Э., Питерс Т. и Уотермена Р. и Осборна Д. и Геблера Т.* и пришла на смену концепции классического менеджеризма.

² Среди наиболее ярких критиков – Т. Лари, Р. Грин, Л. Хаббел, Г. Уомсли и Дж. Вольф.

³ В России сторонниками концепции нового менеджеризма в России являются *Б. Алешин, Д. Козак, С. Нарышкин* и другие основоположники и идеологи административной реформы.

позволяющий гражданам выбирать учреждение, поставляющее бюджетную услугу населению [1].

Другие принципы реализуются в крае не в полной мере. Принцип расширения прав граждан и передачи контроля за деятельностью государственных учреждений подразумевает определенную степень развития гражданского общества. И хотя в Пермском крае, согласно выдержкам из Единого государственного реестра юридических лиц, функционирует 4894 некоммерческих общественных организаций, существуют определенные проблемы. Одной из них – недостаточная информационная открытость власти, что делает контроль за деятельностью чиновников невозможным для граждан, поскольку они не владеют достаточной информацией. Тем не менее делаются попытки нивелировать данную проблему посредством активно реализуемого проекта «Электронное правительство».

Другой не полностью реализуемый принцип – децентрализация власти. Система исполнительных органов власти Пермского края, состоящая из правительства края, двенадцати министерств, десяти агентств и шести инспекций, разделена на пять функционально-целевых блоков (развития человеческого потенциала, экономического развития, управления ресурсами и развития инфраструктуры, развития территорий и управления государственными учреждениями), что в определенной степени упростило структуру исполнительных органов власти края. Однако вопрос окончательного перехода к плоской, сетевой, структуре управления представляется спорным, поскольку органы управления нуждаются в иерархии.

Принцип приоритета в создании условий для решения возникающих в обществе проблем можно в известной мере назвать утопичным, своеобразным идеалом, к которому необходимо постоянно стремиться, и который вряд ли будет достигнут, поскольку на сегодня создание таких условий затруднено, так как, во-первых, нормативно-правовая база, регулирующая подобные отношения, не достаточна, а во-вторых, зачастую в решении проблемы заинтересована только одна из сторон.

Функционально-целевую модель управления регионом можно считать попыткой реализации данного принципа. Пять функционально-целевых блоков, в каждом из которых реализуется множество проектов, призваны охватить все области жизнедеятельности региона, соединив усилия органов исполнительной власти, бизнеса и общественных организаций и направив их на достижение генеральной цели.

Таким образом, некоторые принципы концепции «нового менеджизма» реализуются не в полной мере в силу различных причин: как из-за спорности или недостижимости самих принципов, так и ввиду специфики российских условий, в том числе недостаточного уровня развития гражданского общества.

В Кировской области складывается модель управления, воплотившая в той или иной мере принципы «нового менеджизма». Первые четыре принципа (развивать конкуренцию между поставщиками гражданских услуг; передавать контроль за деятельностью правительственных учреждений гражданам и общественным организациям; оценивать работу по результатам и переда-

вать государственные функции частным организациям, зарабатывать на предоставлении услуг больше, чем тратить) находят свое отражение в Стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2020 года [2]. Однако Стратегия декларирует только основные идеологические положения, такие как повышение конкуренции и введение стандартов оказываемых услуг, и не прописывает конкретных механизмов реализации обозначенных принципов на практике. Конкретные программы по механизмам реализации данных принципов либо находятся в стадии разработки, либо отсутствуют в открытом доступе, что свидетельствует о недостаточной информационной открытости власти и, соответственно, о не полной реализации принципа передачи функции контроля гражданам.

Что касается пятого принципа (децентрализация управления, максимальное упрощение структуры), его реализацию через введение плоской системы управления (проектной деятельности) можно считать лишь условной. Последний принцип (создание условий для решения возникающих в обществе проблем всеми секторами), как уже упоминалось, является в некотором смысле идеальной моделью. Он частично реализуется в Кировской области через привлечение инвестиций и развивающуюся информационную открытость власти, но судить о степени его реализации затруднительно по причине сложности определения показателей.

Таким образом, сделать вывод о том, насколько полно реализуются принципы концепции «нового менеджизма» в Кировской области на практике, представляется затруднительным, но согласно Стратегии социально-экономического развития до 2020 года система управления регионом основана на принципах данной концепции.

Реализация принципов «нового менеджизма» не всегда оказывается успешной в силу различных причин: во-первых, из-за спорности самих принципов (например, стремление к сетевой структуре управления и максимальной децентрализации); во-вторых, из-за трудности их применения в России (как, например, принцип передачи контроля за деятельностью органов власти в руки общественных организаций); в-третьих, для реализации определенных принципов необходимо ориентироваться на долгосрочную и среднесрочную перспективу (в случае передачи некоторых функций управления частному сектору); в четвертых, из-за инертности бюрократического аппарата, который тормозит многие нововведения в попытке сохранить старые традиции управления (особенно ярко это проявляется в ситуации персональной ответственности за реализацию проектов). Некоторые из вышеперечисленных причин удастся нивелировать в ближайшее время (например, разработать необходимую нормативную базу), другие – в среднесрочной перспективе (например, скорректировать взятые за основу принципы), третьи – в долгосрочной перспективе (речь идет, конечно, об изменении массового сознания и создании гражданского общества). Есть опасения, что данную идеологию можно привести к крайности, превратив управление регионом в управление предприятием. Однако даже если этого не случится, всегда остается риск того, что новое руководство, по уже устоявшейся в России традиции, отменит все принятые нововведения и в очередной раз изменит всю систему управления. В

настоящее время общероссийские тенденции позволяют надеяться на оптимистичный сценарий развития событий, т.е. на постепенную модернизацию системы управления.

Список литературы

1. *Проект* Программы социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.permkrai.ru/strateg/> (дата обращения: 20.11.2010).

2. *Стратегия* социально-экономического развития Кировской области на период до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ako.kirov.ru/strategy/> (дата обращения: 20.11.2010).

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2010. № 4

Редактор *Л.В.Хлебникова*
Корректор *М.Н. Вершинина*
Компьютерная верстка *Д.А. Мусина, Р. И. Березина*

Подписано в печать 25.12.2010. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 5,36. Уч. – изд. л. 4,1. Тираж 500 экз. Заказ № 35938

Редакция научного журнала «Ars adminisrandi» («Искусство управления»)
614990, Пермь, ул. Букирева, 15
Тел. (342) 2396689
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ООО «Типография «АСТЕР»
614041, Пермь, ул. Усольская, 15