

ВЕСТНИК

П О В О Л Ж С К О Й
А К А Д Е М И И
Г О С У Д А Р С Т В Е Н Н О Й
С Л У Ж Б Ы
имени П.А. СТОЛЫПИНА

Научный журнал

№ 11
2006

Саратов

Научный журнал

Учредитель
*Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина*

Главный редактор – профессор **С.Ю. Наумов**
Зам. главного редактора – профессор **О.Н. Фомин**
Ответственный секретарь – **С.Г. Сергеев**

Редакционный совет:

С.Ю. Наумов (председатель), **П.Л. Ипатов** (Саратовская область),
К.А. Титов (Самарская область), **В.К. Бочкарев** (Пензенская область),
О.И. Бетин (Тамбовская область),
Ю.З. Камалтынов (Республика Татарстан)

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, д-р филос. наук; **В.В. Герасимова**, д-р экон. наук;
В.П. Жуковский, д-р пед. наук; **Л.В. Константинова**, д-р социол. наук;
Э.Г. Липатов, канд. юрид. наук; **О.И. Марченко**, канд. экон. наук;
Е.В. Масленникова, канд. социол. наук; **И.В. Ракевич**, канд. экон. наук;
А.Н. Романцов, д-р экон. наук; **Ю.И. Тарский**, д-р социол. наук;
Т.П. Фокина, канд. филос. наук; **О.И. Цыбулевская**, д-р юрид. наук;
В.Л. Чепляев, канд. социол. наук; **Т.И. Черняева**, д-р социол. наук

№ 11
2006

B U L L E T I N
OF THE VOLGA REGION ACADEMY
FOR CIVIL SERVICE
NAMED AFTER P.A. STOLYPIN

Science magazine

Founder:

***Volga Region Academy for Civil Service
named after P.A. Stolypin***

Editor-in-chief: Professor **S.Yu. Naumov**
Deputy editor-in-chief: Professor **O.N. Fomin**
Executive secretary: **S.G. Sergeev**

Editorial council:

S.Yu. Naumov (Chairman), **P.L. Ipatov** (Saratov Region),
K.A. Titov (Samara Region), **V.K. Bochkarev** (Penza Region),
O.I. Betin (Tambov Region),
Yu.Z. Kamaltynov (the Republic of Tatarstan)

Editorial board:

V.N. Gasilin, *Doctor of Philosophic Sciences*; **V.V. Gerasimova**,
Doctor of Economic Sciences; **V.P. Zhukovsky**, *Doctor of Pedagogic Sciences*;
L.V. Konstantinova, *Doctor of Sociological Sciences*; **E.G. Lipatov**, *Candidate*
of Sciences (Jurisprudence); **O.I. Marchenko**, *Candidate of Sciences (Economy)*;
E.V. Maslennikova, *Candidate of Sciences (Sociology)*; **I.V. Rackevich**,
Candidate of Sciences (Economy); **A.N. Romantsov**, *Doctor of Economic*
Sciences; **Yu.I. Tarsky**, *Doctor of Sociological Sciences*; **T.P. Fokina**,
Candidate of Sciences (Philosophy); **O.I. Tsibylevskaya**, *Doctor of Law*
Sciences; **V.L. Chepliaev**, *Candidate of Sciences (Sociology)*; **T.I. Cherniaeva**,
Doctor of Sociological Sciences

© Volga Region Academy
for Civil Service named after P.A. Stolypin, 2006

ПОЗДРАВЛЕНИЯ С ЮБИЛЕЕМ

*Дорогой профессор, ректор Сергей Наумов,
уважаемые коллеги и друзья Поволжской академии
государственной службы имени П.А. Столыпина!*

Примите мои искренние поздравления и самые теплые пожелания по случаю празднования 15-летней годовщины ПАГС!

В качестве президента Регионального института государственного управления Ломбардии (до 2003 г.) мне приходилось сотрудничать с академией, и я имел возможность оценить высокий уровень профессионализма Ваших преподавателей и сотрудников управления международных связей.

Вот почему, как только я стал работать на европейском уровне, приняв предложение занять должность президента Европейского образовательного центра по социальным вопросам и здравоохранению и действительного члена Совета управляющих Европейского института государственного управления, я сразу же приложил усилия, чтобы наладить контакты ПАГС с этими структурами с целью создания благоприятных условий для разработки и осуществления совместных проектов.

Уверен, что сложившиеся дружеские отношения между нашими учебными заведениями помогут нам в ближайшем будущем наладить более тесное и последовательное сотрудничество между сетью учебных заведений по подготовке государственных и муниципальных служащих в России и аналогичных институтов в 25 (а вскоре 27) странах – членах ЕС, работающих под эгидой Европейского института государственного управления.

С уважением и наилучшими пожеланиями
Альберто Барцано, профессор,
президент Европейского образовательного
центра по социальным вопросам
и здравоохранению,
действительный член Совета управляющих
Европейского института
государственного управления
(г. Милан, Италия)

Многоуважаемый ректор, профессор, доктор Наумов!

От всего сердца поздравляю Вас и Ваших коллег – сотрудников Поволжской академии государственной службы с юбилеем – с 15-летием создания системы обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в России.

С 2000 года существуют успешные партнерские отношения между Высшей школой г. Людвигсбурга – специализированным вузом государственного управления и финансов – и Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина г. Саратова. Постоянный и плодотворный обмен преподавателями и студентами, совместные проекты в области управленческих наук, а также реализуемые программы по обмену государственными служащими с целью ознакомления с работой органов государственного управления и муниципального самоуправления – все это неотъемлемые составные части нашего сотрудничества.

В рамках Болонского процесса открывается еще одно, более тесное направление – совместное участие в разработке программ обучения с присвоением степеней «бакалавр» и «магистр». Такие программы являются гарантом европейского стандарта качества, международного признания документов о полученном образовании и дают возможность нашим студентам приобрести знания высокого уровня за пределами своей страны.

Наши вузы с момента своего создания представляют европейскую систему высших учебных заведений по подготовке управленческих кадров, осуществляют обмен научными знаниями и практическим опытом в таких областях, как право, муниципальное и государственное управление, экономика, совместно занимаются разработкой тем и постановкой вопросов, имеющих большое значение для всех стран – участников международного форума.

Сегодня все более очевидно, что в условиях всемирной конкуренции именно четко налаженная работа административных органов власти становится решающим фактором для размещения предприятий и капитала. Поэтому есть смысл в том, чтобы выходить за рамки определенных для стран границ и разрабатывать совместную европейскую структуру административной власти.

Я надеюсь и желаю, чтобы наше сотрудничество с Вашей академией продолжалось и в дальнейшем оказалось таким же плодотворным, как и сегодня. Рад, что благодаря личному знакомству с профессором Наумовым и сложившимся добрым отношениям у нас есть отличная база для дальнейшей совместной работы!

С уважением

Вальтер Майер, профессор, ректор Высшей школы государственного управления и финансов
(г. Людвигсбург, ФРГ)

***Уважаемый профессор Наумов!
Уважаемые преподаватели и студенты!***

Имею удовольствие от имени фонда «Славяне», Ассоциации славянских университетов и лично от себя сердечно поздравить вас по случаю 15-летия Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина! За период своего существования ПАГС занял прочное место в российской системе подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Доказательством авторитета вашей академии является желание многих молодых людей учиться и специализироваться в ней. Пятнадцать лет – это и мало, и много. За все эти годы ПАГС прошла через многие испытания, выдержала проверку времени, доказала свою жизненность и необходимость. Сегодня она известна не только в России, но и в Болгарии и многих других странах. Мы высоко ценим то, что в годы нелегких социально-экономических и политических преобразований деятельность вашей академии была неизменно направлена на укрепление и расширение всесторонних связей между народами, поиск новых, соответствующих современным условиям форм и путей взаимодействия и сотрудничества в сфере образования и науки.

Фонд «Славяне», Ассоциация славянских университетов и ПАГС следуют в едином русле популяризации славянских традиций и культуры в обществе и особенно среди молодых людей. В нынешнее сложное и противоречивое время славянские народы, как никогда, нуждаются во взаимной доброжелательности и сотрудничестве. Общее историческое прошлое, культура, уважение национальной идентичности поможет нашим народам преодолеть трудности и занять достойное место в мировой цивилизации. Новое тысячелетие несет новые надежды, испытания и вызовы. Хотя нас и разделяют расстояния, важно всегда помнить, что мы, славяне, имеем богатую и славную историю и во имя будущих поколений должны и впредь творить добро и только добро.

Мы верим, что у болгаро-российских отношений светлое будущее. Они строятся на непреходящих, вечных ценностях – дружбе, братстве и глубоких симпатиях между нашими народами. Желаем вам, дорогие друзья и коллеги, новых успехов в вашей научной и творческой деятельности на благо развития наших наций и славянской духовности!

Будьте живы и здоровы, будьте надежной опорой славянской идеи и славянской взаимности, связей и сотрудничества, которые ожидают нас в XXI веке! Еще раз поздравляем вас с юбилеем!

Захари Захариев, профессор,
президент фонда «Славяне»,
президент Ассоциации славянских университетов
(г. София, Болгария)

***Уважаемый профессор Наумов!
Уважаемые преподаватели и студенты!***

Сотрудничество между Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина и факультетом государственного управления Университета «Корвинус» города Будапешта началось несколько лет назад в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента, членами которого являются оба вуза. Ежегодно руководители ряда институтов государственного и муниципального управления встречаются в рамках форума, чтобы укреплять существующие и строить новые партнерские отношения с вузами других стран.

Руководители обоих высших учебных заведений понимают, насколько важно поддерживать рабочие контакты между вузами стран Восточной Европы, имеющих много общего в своей истории, особенно истории последнего десятилетия. Историческая общность порождает сходные задачи и проблемы в области государственного управления. Обмен опытом, обсуждение общезначимых проблем должны внести вклад в развитие наших стран.

Помимо научной работы наши вузы ведут образовательную деятельность, имеющую первостепенное значение для обоих вузов. Обмен мнениями о методах и технологиях обучения приносит несомненную пользу и побуждает нас постоянно адаптировать учебные программы к требованиям стремительно меняющегося мира. Руководители обоих институтов убеждены, что наше сотрудничество оказало положительное влияние как на исследовательскую, так и на образовательную деятельность двух учебных заведений, и все шаги по его расширению принесут большую пользу обеим сторонам.

В предыдущие годы совместная деятельность заключалась в основном в разработке программ для профессорско-преподавательского состава. Надеемся, что в будущем она распространится и на студентов – в форме студенческих обменов, производственной практики, культурно-ознакомительных поездок и т.д., так как мы убеждены, что настоящее партнерство возможно только через личные контакты.

Наша основная цель – разработка и внедрение в учебный процесс совместной магистерской программы с участием высших учебных заведений государственного управления других стран. Эта работа подняла бы наше сотрудничество на новый, более высокий уровень, дала возможность расширить и углубить контакты между преподавателями и студентами, регулярно обмениваться опытом, развивать совместную научно-издательскую деятельность.

Имре Миклош, доктор,
декан факультета государственного управления
Университета «Корвинус»
(г. Будапешт, Венгрия)

Уважаемый Сергей Юрьевич!

От имени руководства Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан имею честь сердечно поздравить ректорат, профессорско-преподавательский состав и всех сотрудников Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина с 15-й годовщиной образования системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в России.

Подписание Договора о сотрудничестве между нашими учреждениями дало возможность осуществления взаимных визитов, которые оказывают благотворное влияние на укрепление дружественных и партнерских отношений между нашими странами в сфере подготовки и переподготовки руководящих кадров, а также являются источником взаимного профессионального и культурного обогащения.

От имени Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан позвольте пожелать всему коллективу Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина крепкого здоровья, счастья и творческих успехов!

С наилучшими пожеланиями
Киёмиддин Назаров, ректор Академии
государственного и общественного строительства
при Президенте Республики Узбекистан
(г. Ташкент, Республика Узбекистан)

СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 15 ЛЕТ

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ КАЧЕСТВА

На современном этапе важнейшим фактором общественного развития и компонентом национального богатства большинства стран мира оказывается человеческий капитал, который представляет собой совокупные способности, знания и умения членов общества, дающие им возможность активно функционировать во всех сферах социальной жизни и тем самым инициировать развитие этих сфер.

Сегодня становится очевидным, что человеческий капитал включает в себя активно действующих людей, опыт, знания, способности которых задействованы в процессах общественного воспроизводства, связывающие их отношения и институты, а также необходимую инфраструктуру, непосредственно обеспечивающую деятельность. В таком контексте человеческий капитал наполняется количественными, но и качественными характеристиками.

Все большую значимость приобретает способность общества определять траектории собственных трансформаций, выбирать стратегические ориентиры для развития и устанавливать правила этого выбора, обусловленные и процессами социальной самоорганизации, и компетентной, ответственной деятельностью, осуществляемой в системе целенаправленного управления обществом. Вследствие этого решающая роль в структуре человеческого капитала отводится способностям, знаниям и опыту людей, задействованным в обеспечении управленческих функций в обществе, а также всей воспроизводимой ими инфраструк-

туре, служащей для реализации этих функций. Именно эти обстоятельства позволяют сегодня говорить об *управленческом капитале* как важнейшем общественном ресурсе, представляющем собой совокупные знания и способности членов общества, позволяющие им эффективно функционировать в сфере управленческого труда, а также ставить в разряд приоритетных и общезначимых вопросов о воспроизводстве и развитии управленческого капитала.

Проблема наращивания управленческого капитала, профессионального менеджерского ресурса с учетом первостепенности его качественных характеристик особенно актуальна для современного российского общества, переживающего период существенных трансформаций, связанных с необходимостью воспроизводства и развития человеческого и инновационного потенциала страны в целом. В этих условиях подготовка профессиональных управленческих кадров становится не только ответом на реальные потребности российского рынка управленческого труда, но и стратегической общественной задачей. На одно из первых мест выдвигается подготовка компетентных специалистов для органов государственной власти и местного самоуправления, для управления рыночной экономикой, государственным и общественным секторами.

За последние пятнадцать лет в России активно шли процессы создания новой системы профессиональной подготовки управленческих кадров. Можно утверждать, что такая система к настоящему времени уже в значительной степени сложилась. В ее рамках реализуются программы среднего профессионального, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования, целью которых является подготовка компетентных управленческих кадров для новых структур государственной власти и управления с учетом преобразований, осуществляемых в экономической, политической, социальной и административно-управленческой сферах.

Кроме того, в области профессионального управленческого образования практически сложились системы государственных образовательных стандартов различного уровня и направления, образовательных программ, профильных образовательных учреждений. Однако процесс совершенствования этих систем еще продолжается, идет постоянный поиск более эффективных и качественных образовательных технологий в организационной, содержательной, методической и дидактической областях.

В постсоветский период формирование управленческого капитала и системы его воспроизводства шло в основном экстенсивным путем. Развитие управленческого образования в России 1990-х годов связано

преимущественно с увеличением его количественных параметров. Расширялся перечень управленческих специальностей и направлений подготовки, росло число управленческих вузов, открывались соответствующие факультеты и специальности в непрофильных вузах, увеличивался набор студентов как на бюджетной, так и на внебюджетной основе, возникало множество центров и курсов по подготовке менеджеров различных направлений.

Бурное развитие управленческого образования в России явилось естественной реакцией на запросы внешней среды, требующей в условиях децентрализации государственного управления и управления экономикой гораздо большего количества управленческих кадров, чем прежде. Однако позитивный на начальных этапах, к настоящему времени этот процесс привел к существенным противоречиям и проблемам, обнажив недостатки экстенсивного и во многом стихийного воспроизводства управленческого капитала, а также обозначив необходимость перехода на иной, более качественный уровень.

Основная проблема заключается в том, что развитие системы управленческого образования в России осуществляется, как правило, в условиях отсутствия кадровой политики на различных уровнях, несформированности профессиональных стандартов управленческого труда, особенно в сфере государственного и муниципального управления, значительной оторванности содержания управленческого образования от реальной управленческой практики, спекуляции на высоком спросе и престижности управленческого труда и управленческих профессий. В результате одним из парадоксов настоящего этапа становится перепроизводство дипломированных специалистов в области управления на фоне серьезного кадрового голода предприятий и организаций, не способных найти среди выпускников управленческих вузов и факультетов те кадры, в которых они реально нуждаются.

Все перечисленное свидетельствует, что перед системой управленческого образования в России встают весьма сложные задачи, связанные с переходом на новый качественный уровень, с необходимостью ориентироваться на изменившиеся потребности управленческой практики, а также на процессы интеграции российского образования в европейское пространство.

Развитие Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина неразрывно связано с пятнадцатилетней историей управленческого образования в современной России. Перенимая лучшие традиции отечественной системы подготовки кадров для органов власти и ориентируясь на потребности модернизирующейся системы управления в России,

академия за последние годы стала крупным образовательным центром подготовки специалистов нового типа в области государственного и муниципального управления и рыночной экономики для Поволжского региона.

За эти годы в академии создан мощный образовательный потенциал, сложилась устойчивая система непрерывного образования. Так, начиная со школьной скамьи, в форме освоения программ предпрофильной и профильной подготовки, будущие студенты ПАГС получают начальную профессиональную ориентацию и постигают азы управленческой науки. Большинство выпускников профильных классов успешно продолжают обучение в академии на четырех факультетах (государственного и муниципального управления, экономики и управления, политико-правового управления, среднего профессионального образования) по четырем специальностям среднего профессионального, пятнадцати специальностям и двум направлениям подготовки высшего профессионального образования. Дальнейшие перспективы профессионального роста в сфере управленческого труда связаны с возможностью квалификационного совершенствования в стенах академии на факультете второго высшего профессионального образования, в Институте переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы и местного самоуправления, где ведется обучение по шести программам профессиональной переподготовки и восемнадцати программам повышения квалификации, а также в академической системе послевузовского образования (аспирантура, докторантура) по пятнадцати специальностям.

Подготовка специалистов в ПАГС осуществляется по очной и заочной формам обучения на базе основной и сокращенной образовательных программ. Ее качество определяется прежде всего уровнем профессионального мастерства и квалификации профессорско-преподавательского состава. В академии выросло новое поколение преподавателей – доцентов и профессоров, кандидатов и докторов наук, которые плодотворно трудятся на 24 кафедрах. Обширный библиотечный фонд (в ПАГС сформирована уникальная библиотека управленческого профиля) и современная информационно-компьютерная база позволяют выводить учебный процесс на более высокий уровень.

Важнейшей составной частью учебного процесса, обеспечивающей его качество, является практика, для эффективной организации которой академией заключено более 120 договоров с федеральными, региональными и местными органами власти, коммерческими и общественными организациями Саратовской, Пензенской, Самарской, Тамбовс-

кой, Ульяновской областей, Республики Татарстан. Показательно, что по результатам практики в среднем 25% студентов получают приглашение на работу и трудоустраиваются. Общий анализ востребованности выпускников академии, осуществляемый на основе постоянно действующего мониторинга, свидетельствует о стабильно высоком спросе на выпускников ПАГС, 85–90% которых, как правило, трудоустраиваются по специальностям, на достаточно престижные рабочие места в сфере государственного и муниципального управления, на предприятиях крупного, среднего и малого бизнеса, в политических структурах и общественном секторе.

Все это свидетельствует о том, что предыдущие 15 лет для академии – период бурного роста, этап, ознаменовавшийся серьезным шагом в направлении формирования региональной управленческой школы нового типа. Между тем общероссийские проблемы и противоречия развития системы управленческого образования так или иначе коснулись и академии. Поэтому накопленный ПАГС за прошедший период образовательный потенциал сегодня является необходимой базой для выхода на принципиально иной уровень подготовки специалистов в области управления, характеризующийся прежде всего совершенствованием его качественных параметров.

На нынешнем этапе основные ориентиры развития академии связаны с наращиванием ее инновационного потенциала, развитием принципиально новой системы качества подготовки специалистов, обеспечивающей рост их конкурентоспособности на рынке труда, и в целом – с приумножением управленческого капитала в регионе. Основные направления системного совершенствования образовательного процесса в академии следующие:

постепенный переход на методологическом и технологическом уровнях от доминирования дисциплинарной модели подготовки специалистов в области управления к компетентностной и деятельностной модели, формирующей навыки и умения работать со знаниями, информацией и технологиями;

совершенствование системы непрерывного управленческого образования в рамках перехода на двухуровневую модель (бакалавриат, магистратура) высшего профессионального образования;

расширение спектра реализуемых инновационных учебных программ, более активное внедрение инновационных технологий в учебный процесс и в систему организации деятельности вуза;

достижение большей гибкости образовательных программ с учетом потребностей рынка управленческого труда, выведение на более высо-

кий уровень системы взаимодействия академии с работодателями, формирование ее новых конструктивных форм, способствующих сближению содержания реализуемых учебных программ с реальными потребностями управленческой практики и современными профессиональными стандартами в области управления;

совершенствование внутривузовской системы менеджмента качества, ориентированной на взаимодействие с потребителями образовательных услуг;

постепенная реализация принципов Болонской декларации в сфере увеличения международной конкурентоспособности и мобильности студентов, в частности переход на модульно-рейтинговую систему оценки знаний и систему зачетных единиц; разработка и внедрение сопоставимых с зарубежными партнерами учебных планов, критериев и методологий оценивания;

создание условий для повышения комфортности, престижности и значимости преподавательского труда в академии.

Реализация данных стратегических направлений развития позволит академии уже в ближайшем будущем действительно выйти на новый, более высокий уровень подготовки современных специалистов в области управления и, не ломая существующих традиций, достичь новых горизонтов качества воспроизводства управленческого капитала.

Л.В. Константинова,
проректор по учебной работе
и инновационному развитию,
доктор социологических наук, профессор

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ПАГС: ИТОГИ 15 ЛЕТ

Развитие Российского государства, укрепление его конкурентоспособности во многом определяется такими факторами, как уровень образованности граждан, профессиональная квалифицированность работников, компетентность руководства.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г. Президент РФ В.В. Путин отметил: «Мы и впредь будем стремиться к тому, чтобы поднять престиж государственной службы». Нельзя не отметить, что добротная, первоклассная подготовка специалистов в области государственного управления и местного самоуправления является необходимым условием развития качественно нового государства.

Одним из важнейших условий формирования эффективной системы управления на всех уровнях является совершенствование дополнительного образования. Именно оно способно динамично и оперативно реагировать на актуальные общегосударственные проблемы и удовлетворять потребности общества в профессионально подготовленных руководителях и специалистах. Это особенно стало очевидным в последние годы, когда усилилось влияние реформ на результаты деятельности органов власти.

Систему дополнительного образования в Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина представляют Институт переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы и местного самоуправления (ИППК) и Учебно-деловой центр Морозовского проекта.

ИППК ежегодно реализует три программы профессиональной переподготовки («Государственное и муниципальное управление», «Государственное управление финансово-кредитными и налоговыми отношениями», «Правовое обеспечение управления») и восемнадцать про-

грамм повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Кроме того, в ответ на возросшие потребности в профессиональных знаниях, необходимых для реализации некоторых приоритетных национальных проектов, в 2005–2006 гг. были разработаны программы профессиональной переподготовки «Государственная молодежная политика» и «Экономика и управление в жилищно-коммунальной сфере».

С 1997 г. академия является одним из центров реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства «Менеджер XXI века». Более 250 выпускников программы успешно применяют полученные знания, являясь руководителями организаций и предприятий различных форм собственности, около 100 из них прошли стажировку за рубежом.

По программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации проходят обучение специалисты всех уровней управления: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и муниципальных образований Поволжского региона. За период с 2004 по 2006 г. в ИППК прошли профессиональную переподготовку более 400 федеральных государственных служащих из Республики Татарстан, Пензенской, Самарской, Саратовской, Ульяновской и других областей Приволжского федерального округа. Профессиональная переподготовка осуществляется и на базе филиалов академии в городах Балакове и Балашове Саратовской области, г. Тольятти Самарской области, г. Ульяновске, где за обозначенный период прошли обучение более 200 государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В 2005–2006 гг. на курсах повышения квалификации обучились более 1000 работников органов местного самоуправления.

В настоящее время особое внимание при формировании обучающих программ уделяется осмыслению теории и практики реализации административной реформы и реформы местного самоуправления. Отдельным направлением в организации учебной работы является методическое и информационное обеспечение реформ и внедрение новых практикоориентированных форм обучения.

Академия располагает достаточно широким перечнем учебных программ для обеспечения потребности органов власти всех уровней в подготовке высококвалифицированных кадров. 2005/06 учебный год для Института переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы и местного самоуправления был годом становления качественно нового подхода к формированию и реализации про-

грамм дополнительного образования. Действующее законодательство о государственной гражданской службе, изменение законодательства о местном самоуправлении, вопросы реализации административной реформы, акцентирование внимания государства на социальной политике и управлении отраслями социальной сферы – эти и многие другие актуальные вопросы нашли отражение в тематике и содержании программ повышения квалификации. Произведена и серьезная корректировка учебных планов программ профессиональной переподготовки. Теперь они выстроены по блочно-модульному принципу и максимально отражают профессиональные потребности слушателей. Активно внедряются элементы дистанционного обучения, разрабатываются электронные учебно-методические комплексы, которые дополняют традиционные образовательные технологии и являются хорошими помощниками слушателям в период самостоятельного обучения.

Академия принимает активное участие в корпоративной сети дистанционного консалтинга и обучения «ДКО – РАГС», в рамках которой по спутниковому каналу регулярно проводятся видеоконференции с Российской академией государственной службы при Президенте РФ с обсуждением актуальных вопросов государственного и муниципального управления. Слушатели и преподаватели, не выезжая из Саратова, участвуют в дискуссиях с ведущими специалистами и экспертами. В обеспечении учебного процесса Института находят широкое применение «Электронные учебно-вспомогательные системы» (ЭУВС).

С 1994 г. как структура Поволжской академии государственной службы осуществляет свою деятельность в сфере дополнительного образования, управленческого консультирования Учебно-деловой центр Морозовского проекта (УДЦ).

УДЦ содействует становлению рыночной экономики в регионе, проводя обучение по программам: «Антикризисное управление предприятиями», «Бухгалтерский учет и налогообложение», «ПК для делового человека», «Управление закупками продукции для государственных нужд», «Валютный кассир коммерческого банка», «Бизнес-планирование», «Развивай свою фирму» и другим. За время существования Центра более 17000 человек прошли обучение по различным программам, из них 13150 – с выдачей документов государственного образца (свидетельства о повышении квалификации и удостоверения о краткосрочном повышении квалификации).

Важным направлением деятельности УДЦ является выездное обучение специалистов по госзакупкам в городах Москва, Чита, Астрахань, Самара, Казань, Тюмень, Волгоград, Сыктывкар, Пенза, Псков, Тверь,

Астрахань, Калининград, Новороссийск, Йошкар-Ола, Оренбург, Надым, Сургут, Петрозаводск, Киров, Кострома, Якутск, Ханты-Мансийск, Иваново, Вологда.

УДЦ, постоянно совершенствуя подготовку специалистов по госзакупкам, осваивает новые направления повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и представителей коммерческих структур. Он признан лучшим региональным центром подготовки специалистов для системы госзакупок.

Одним из важных факторов развития системы образования является повышение профессионального уровня людей, несущих знания в аудиторию. В этой связи в 2005 г. на базе ИППК начала функционировать «Школа преподавательского мастерства», основной задачей которой стало повышение качества преподавания путем внедрения в образовательный процесс новых методик и инновационных технологий. Первыми слушателями школы были начинающие преподаватели академии.

Таким образом, дополнительное профессиональное образование в ПАГС складывается как система комплексного обучения по различным направлениям с учетом современных тенденций и потребностей развития Российского государства.

И.В. Ракевич,
*проректор по ДПО и взаимодействию
с органами власти,
кандидат экономических наук, доцент*

ИНТЕГРАЦИЯ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ПРАКТИКУ

В контексте современных тенденций развития общества и государства особую значимость приобретает обеспечение адекватного объективным потребностям уровня управления в социально-экономической и общественно-политической сферах. Сегодня публичный менеджмент уже не может ограничиться привычными формами администрирования, а следовательно, встает вопрос поиска и внедрения инновационных по своему характеру приемов и способов государственного и муниципального управления, научного обоснования и практического апробирования новых подходов.

Научно-исследовательская деятельность в ПАГС нацелена на решение проблем освоения и внедрения в систему образования и переподготовки государственных и муниципальных служащих новейших достижений управленческой науки, изучения и адаптации к нуждам образования практического опыта государственных и муниципальных служащих, использования передовых научных методологий для оптимизации процессов управления.

Исходя из перечисленных задач определены следующие приоритетные профильные направления исследовательской деятельности:

- организационно-правовые основы государственного и муниципального управления;
- моделирование управленческих решений в администрациях на региональном и муниципальном уровнях, в организациях и производственно-хозяйственных комплексах;
- формирование профессионального корпуса управленцев и создание кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих; кадровая политика и механизм ее реализации на региональном уровне;

- формирование институтов гражданского общества на региональном уровне; развитие социальной ответственности и партнерских отношений между государством, гражданским обществом и бизнесом;
- становление институтов местного самоуправления; местные финансы и развитие межбюджетных отношений.

Фундаментальные и прикладные исследования в академии обусловлены управленческим характером вуза. Фундаментальные научные исследования регулярно проводятся по заказу Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Министерства образования и науки РФ, министерства образования и науки Саратовской области, в рамках грантовых проектов. Фундаментальные научные исследования являются основой для более широкого развития прикладных исследований и разработок.

Являясь управленческим вузом, ПАГС принимает участие в научных программах, соответствующих профилю академии, например в таких проектах, как «Партнерство между вузами в области государственного управления» (совместно с Высшей школой государственного управления и экологии университета штата Индиана (США, 2002–2004 гг.), «Федерально-региональная политика в науке и образовании» (МО РФ, Грант РФФИ, 2003 г.), «Административная реформа I» (по заказу ЕС, 2004–2005 гг.).

Научные исследования и разработки ученых ПАГС востребованы и находят непосредственное применение в практике государственного и муниципального управления, а также социально-экономического менеджмента.

Одна из наиболее важных проблем развития научных исследований – их финансирование. Научные исследования, проводимые в ПАГС, из внешних источников финансируются на 70% (средства учредителя, договоры, зарубежные гранты).

Высокий уровень творческого потенциала специалистов академии в различных отраслях подтверждается признанием научной общественности. Академия награждена Дипломом первой степени Второго Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления; ученые ПАГС удостоиваются премий и выигрывают гранты Президента Российской Федерации, являются лауреатами всероссийских и региональных конкурсов, выступают в качестве экспертов на международном уровне.

Результаты НИР используются при подготовке научно-методических разработок преподавателей, применяющихся в учебном процессе,

что, безусловно, способствует повышению качества преподавания. В настоящее время в рамках финансируемых прикладных научных исследований разрабатывается новый курс обучения для преподавателей ПАГС и внутренних экспертов администраций, которые затем смогут проводить занятия по современным технологиям административного менеджмента в соответствии с программами: «Управление человеческими ресурсами», «Проведение изменений в администрациях», «Административная реформа». Ученые академии ведут обучающие семинары в субъектах Федерации Поволжского региона (Саратовская, Ульяновская, Пензенская области) для служащих муниципальных и региональных администраций.

Интеграции академической и отраслевой науки с управленческой практикой способствует взаимодействие ученых с органами государственной власти и местного самоуправления, а также институтами гражданского общества. Во взаимодействии структурных подразделений академии с органами власти заметна практическая направленность, нацеленность на решение проблем управления обществом. Ученые ПАГС готовят предложения и дают экспертные заключения на законопроекты, входят в состав экспертных советов и комиссий, созданных при государственных органах (Правительства Саратовской и Московской областей, Саратовская областная Дума, избирательная комиссия Саратовской области, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области, Совет экономического развития при Губернаторе Саратовской области, мэрия г. Саратова). С органами власти различных уровней постоянно взаимодействует Центр информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы.

В аспирантуре и докторантуре ПАГС осуществляется подготовка научно-педагогических кадров. Если в 2002 г. в академии была открыта докторантура по двум и аспирантура по двенадцати научным специальностям (юриспруденция; философия; социология, экономика) и двум специальностям докторантуры (22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы, 22.00.08 – социология управления), то в 2006 г. аспирантура готовит специалистов высшей квалификации по пятнадцати специальностям политической, социологической, философской, юридической, экономической, технической и педагогической отраслей науки. В последние годы активизировалась работа по подготовке и защите диссертаций. По сравнению с 1998 г. число защит докторских диссертаций увеличилось на 3,4%, кандидатских диссертаций – на 2%. В аспирантуре и докторантуре обучаются преподаватели академии, государственные служащие – по направлениям Правитель-

ства Саратовской области, Администрации г. Саратова, а также из городов Самары, Пензы, Астрахани, Тамбова, Ульяновска, Волгограда, Республик Татарстан и Калмыкия, Ханты-Мансийского автономного округа. Научные исследования аспирантов и соискателей связаны с изучением механизмов устойчивого функционирования государственной службы региона, статуса госслужащего, региональных социальных и экономических проблем.

С 2001 г. в ПАГС функционирует диссертационный совет по защите кандидатских диссертаций по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: теория управления экономическими системами». В 2004 г. начал свою работу диссертационный совет по защите кандидатских диссертаций по специальности 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (по политическим наукам)».

Результаты научных исследований преподавателей академии в области подготовки научных и научно-педагогических кадров апробируются на международных и всероссийских научных мероприятиях, находят отражение в публикациях.

В последние годы наращиваются темпы выпуска научной и учебной литературы в Издательском центре ПАГС. Так, в 2006 г. вышли в свет более 450 учебных и учебно-методических пособий, научных монографий, сборников коллективных трудов. С 2001 г. издается научный периодический журнал «Вестник Поволжской академии государственной службы».

При организации научно-исследовательской деятельности ПАГС в 1991–2006 гг. существенное значение придается научной работе студентов, которая проводится в рамках фундаментальных и прикладных исследований академии и соответствует управленческому профилю вуза. Она организуется кафедрами, управлением научно-исследовательской работы, студенческим научным обществом. Научная деятельность студентов осуществляется в таких формах, как участие в студенческих научных кружках, научных и научно-практических конференциях, конкурсах и олимпиадах; ведется также индивидуальная работа со студентами.

В академии регулярно действуют более 20 студенческих научных кружков. Участники кружков занимаются исследованием политических, правовых, социальных и экономических аспектов управления на федеральном и региональном уровнях. Студенты регулярно принимают участие в конкурсах, организованных Министерством образования и науки РФ, Центральной избирательной комиссией РФ, Избирательной

комиссией Саратовской области, Вольным Экономическим Обществом России, вузами страны, выигрывают гранты.

Подтверждением высоких результатов научной деятельности студентов ПАГС могут служить получаемые ими сертификаты, грамоты, дипломы. Наиболее талантливые студенты академии удостоены именных стипендий Правительства Российской Федерации и Правительства Саратовской области, Администрации г. Саратова, компании ТНК – ВР. Показателем успешной научной работы студентов является публикация статей в научных журналах, межвузовских сборниках областного и российского уровней.

Научно-исследовательская работа студентов носит системный характер, ориентирована на получение практического конечного результата и совершенствование профессиональных навыков. Основные принципы ее развития: последовательная активизация самостоятельных изысканий, проведение студентами исследовательской работы вне рамок учебного процесса, в том числе участие в плановых научных исследованиях кафедр и структурных подразделений, – нацелены на формирование профессиональной элиты и поддержку наиболее одаренных студентов.

Сохранение Россией конкурентоспособности в условиях глобализации немыслимо без качественного государственного управления. Общество предъявляет повышенные требования к современным чиновникам; соответственно, государственные и муниципальные служащие должны не только иметь хорошее профильное базовое образование, но и постоянно совершенствовать свои знания и навыки. Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина является авторитетным специализированным высшим учебным заведением, которое способно и осуществить подготовку управленцев, и обеспечить должное научное сопровождение управленческой деятельности.

О.Н. Фомин,
*проректор по научной работе,
доктор политических наук, профессор*

ФИЛИАЛЫ АКАДЕМИИ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

В зону образовательной деятельности Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» входит шесть субъектов Российской Федерации: Саратовская, Самарская, Тамбовская, Ульяновская, Пензенская области, Республика Татарстан. В соответствии с приказами Президента-ректора Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и приказами ректора ПАГС были созданы филиалы Поволжской академии государственной службы в городах Балакове, Балашове (Саратовская область), Тольятти (Самарская область), Тамбове, Ульяновске, а с целью представления и защиты интересов ПАГС в Республике Татарстан и Пензенской области созданы представительства академии в Казани и Пензе.

Филиалы ФГОУ ВПО «ПАГС» являются обособленными структурными подразделениями академии, реализующими программы высшего и дополнительного профессионального образования по подготовке специалистов для органов государственной и муниципальной власти, резерва для их замещения, а также специалистов в сфере рыночной экономики. Филиалы академии осуществляют образовательную деятельность на основании лицензий на право осуществления образовательной деятельности.

В 2004/05 учебном году филиалы академии в Балакове и Тамбове прошли процедуру аттестации, в 2005/06 учебном году филиал в Тольятти прошел процедуру повторного лицензирования и аттестации, в филиале в Тамбове состоялась аттестация отдельных образовательных программ по специальностям «Юриспруденция», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит». Все указанные филиалы получили государственный

аккредитационный статус. В мае 2007 г. назначена аттестация филиала ФГОУ ВПО «ПАГС» в Ульяновске.

Общее число обучающихся в филиалах академии по состоянию на 1 октября 2006 г. составляет более 4 тыс. человек, из них около 1 тыс. – на очной форме обучения и более 3 тыс. – на заочной форме обучения.

Каждый филиал располагает достаточной материально-технической базой для проведения учебно-воспитательного и научно-исследовательского процессов.

В целях расширения образовательного пространства филиалы академии заключают договоры о сотрудничестве в области подготовки специалистов для государственной и муниципальной службы с местными органами власти. В текущем учебном году пролонгирован договор о сотрудничестве с администрацией Балаковского муниципального образования, что позволяет решать задачи подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, повысить эффективность прохождения практики, урегулировать вопросы трудоустройства.

Филиал академии в Ульяновске активно взаимодействует с органами власти на федеральном и региональном уровнях в форме участия представителей филиала в комиссиях и рабочих группах. Консалтинговые и экспертные услуги предоставляются по заказу правительства Ульяновской области и предпринимательских структур. В течение 2006 г. преподаватели филиала участвовали в проекте «Профессиональная подготовка как средство реализации административной реформы» (программа ТЕМПУС Европейского Союза), организованном ПАГС и европейскими вузами в рамках консорциума.

Преподаватели кафедры государственного и муниципального управления филиала академии в Балакове оказывали органам местного самоуправления Балаковского муниципального образования консалтинговые услуги, принимали участие в рабочей группе Совета муниципального образования г. Балакова по подготовке Устава города, выступали в роли независимых экспертов при подготовке нормативной базы Совета муниципального образования города Балакова. Специалистами кафедры в рамках подготовки муниципальных выборов во вновь образуемые муниципальные образования Балаковского района, а также муниципальных выборов в Собрание Балаковского муниципального района проводился ряд социологических исследований.

Сотрудничество филиалов академии с местными органами власти давно уже вышло за рамки договорных отношений: существующее ныне взаимодействие можно назвать взаимообогащающим партнер-

ством, контактом единомышленников. Не только должностные лица и чиновники становятся частыми гостями в филиалах, но и компетентные преподаватели, члены Государственных аттестационных комиссий, руководители выпускных квалификационных работ, участники научно-практических конференций, а порой студенты и слушатели академии посещают правительственные учреждения.

В филиалах ПАГС сформировался квалифицированный профессорско-преподавательский состав, существенно возросли численность и квалификационные характеристики преподавателей, что способствует повышению уровня подготовки студентов и слушателей. Анализируя востребованность выпускников филиалов, можно отметить высокий спрос на дипломированных специалистов, окончивших ФГОУ ВПО «ПАГС». Большинство обучившихся трудоустраиваются по заявкам предприятий и учреждений различных организационно-правовых форм. Как правило, выпускники филиалов в дальнейшем занимают высокие должностные посты (глав районных администраций области, директоров предприятий различных организационно-правовых форм, начальников отделов мэрий и районных администраций), удостоиваются наград (летом 2006 г. выпускник филиала ПАГС в г. Тольятти Ю.А. Писарцев отмечен нагрудным знаком «Лучший муниципальный служащий России», врученным ему в Кремле).

Научная деятельность филиалов ориентирована на укрепление кадрового потенциала органов власти и управления. Преподаватели и студенты филиалов академии активно занимаются научной и научно-исследовательской деятельностью. Показателем является их участие в многочисленных конференциях, семинарах, «круглых столах», конкурсах по тематикам применения информационных технологий в политическом, социальном и экономическом менеджменте, современных проблем развития правовой системы Российской Федерации, реформирования власти и развития гражданского общества.

Организация воспитательной работы со студентами в филиалах ПАГС осуществляется в соответствии с общеакадемической концепцией воспитательной деятельности, программой и календарными планами. Система воспитательной деятельности включает элементы гражданско-патриотического, духовно-нравственного, экологического, интернационального и физического воспитания. Студенты филиалов участвуют в работе молодежных парламентов муниципальных образований, принимают активное участие в муниципальных праздниках и торжественных мероприятиях, в общественно-политических акциях, проявляют себя в творческих конкурсах (играх КВН, «Студенческой весне», «Первой волне»).

Несмотря на успешную динамику развития филиалов, существует ряд проблем и задач, решение которых будет способствовать усилению взаимодействия между академией и ее филиалами. Укрепилась материально-техническая база филиалов, но вопросы ее развития и адаптации к современным требованиям остаются одними из самых актуальных. Особое внимание следует обратить на установку в головном вузе и его филиалах оборудования, позволяющего осуществлять через Интернет взаимный обмен разработками в области передовых методик преподавания и современных образовательных технологий. Необходимо продолжить деятельность по освоению современных образовательных технологий, в том числе и дистанционного обучения.

Существуют серьезные проблемы в подготовке для филиалов молодых преподавательских кадров, в обеспечении филиалов штатными преподавателями, в повышении их профессиональной квалификации. Создана необходимая учебно-методическая база подготовки квалифицированных кадров, разрабатываются и осваиваются современные образовательные технологии, учитывающие специфику деятельности органов государственного и муниципального управления. Однако эти вопросы требуют координации в рамках всей вузовской системы и серьезного совершенствования, особенно в филиалах академии.

Необходимо расширить сотрудничество филиалов ПАГС с вузами, осуществляющими подготовку управленческих кадров, выйти с предложениями в адрес глав администраций субъектов РФ об определении статуса филиалов академии как базовых для подготовки кадров государственной и муниципальной службы в регионах. Особое внимание следует обратить на внутривузовскую систему контроля качества подготовки специалистов в академии и филиалах как основу соблюдения лицензионных и аккредитационных показателей высшего учебного заведения.

В.П. Жуковский,
*проректор по работе с регионами,
доктор педагогических наук, профессор*

НА ПУТИ К ИНТЕГРАЦИИ В МИРОВУЮ НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ

Прошло 15 лет с принятия решения о создании системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в России. Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина стала составной частью, звеном, в котором реализуются цели и задачи, определенные этой системой. Этому в немалой степени способствовала продуманная, целенаправленная работа в сфере налаживания международных контактов.

Международное сотрудничество является неотъемлемой частью многогранной деятельности ПАГС. Оно подчинено решению стратегической задачи – интеграции академии в мировое образовательное и научное пространство, в мировую науку управления. Понимание важности этой задачи предопределяет формы и методы работы по всестороннему изучению и внедрению передового зарубежного опыта, современных образовательных технологий и программ, обеспечивающих подготовку государственных и муниципальных служащих в соответствии с европейскими и мировыми стандартами качества. Сегодня без учета процессов, происходящих в сфере образования в Европе и мире, вряд ли удастся осуществить качественное реформирование высшего образования, привести его в соответствие с требованиями времени. Влияние международных факторов на всю систему образования постоянно усиливается. Трудно найти общий язык с зарубежными партнерами, если не будет отчетливого понимания сути глобализации, Лиссабонской стратегии ЕС, Болонской декларации, представления о том, как они влияют на жизнь и деятельность высшей школы, что следует ожидать от этих процессов.

Нам не безразлично, как воспринимают за рубежом вузы России, как оценивают процесс подготовки кадров для государственной и муниципальной службы и отечественных специалистов-управленцев. Учитывая это, ПАГС проводит последовательный курс на расширение меж-

дународных связей с зарубежными учебными заведениями аналогичного профиля, принимает меры по повышению эффективности этих контактов, шаг за шагом приближаясь к поставленной цели – интегрироваться в мировую науку управления.

Академия, являясь членом Международного форума высших учебных заведений государственного управления и менеджмента, поддерживает тесные контакты с вузами Германии, Италии, Франции, США, Канады, Бельгии, Нидерландов, Венгрии, Болгарии, Словакии, Узбекистана. Наши партнеры за рубежом с большим желанием работают над совместными проектами, делятся своим опытом, помогают в продвижении идей и предложений, практическими делами подтверждают свою готовность к сотрудничеству.

ПАГС принимает все необходимые меры, чтобы международное сотрудничество давало желаемые конечные результаты, оказывало плодотворное влияние на образовательную и научно-исследовательскую деятельность вуза. Участие в совместных международных проектах, организация и проведение международных научных конференций и симпозиумов, «круглых столов» стали уже традицией. Профессора и преподаватели зарубежных партнерских вузов Германии, Италии, Франции, Бельгии, США, Словакии, Узбекистана принимают в них самое активное участие, многие из них считают за честь выступить со своими научными докладами перед профессорами, преподавателями и студентами ПАГС. Как правило, такое сотрудничество помогает более полно раскрыть актуальность выносимых на обсуждение тем, внести конструктивные предложения по применению иностранного опыта в условиях России.

Настоящей трибуной обмена опытом в сфере государственного и муниципального управления стали ежегодно проводимые Летние академии Международного форума государственного управления и менеджмента. Объединяя в своих рядах многие вузы Европы, этот форум по сути превратился в центр обобщения и распространения положительного опыта в области подготовки специалистов для органов публичной власти всех уровней, трибуной для дискуссий по наиболее актуальным проблемам государственного и муниципального управления. Так, на Летней академии, проведенной в ПАГС, обсуждалась тема «Политика и практика разграничения полномочий между центральными органами власти и местным самоуправлением», на Летней академии, состоявшейся в ФРГ, была поднята тема «Планирование и контроль в государственном управлении», в Венгрии рассматривалась тема «Современная практика и организация повышения квалификации профессиональных работников в области государственной службы», в Болгарии – «Про-

цессы децентрализации и развития местного самоуправления». Развернувшиеся на этих форумах дискуссии свидетельствуют, что сфера государственного и муниципального управления, проблемы, присущие ей, актуальны не только для России, но и для стран Запада. Подтверждением тому служат и научные конференции, проведенные ПАГС совместно с зарубежными партнерами: «Местное самоуправление в системе публичной власти» (приняли участие ученые США, Италии, Словакии), «Актуальные проблемы развития «горизонтального» федерализма в России и за рубежом» (совместно с учеными США), «Модернизация местных администраций» (выступили ученые Франции, Германии и Бельгии).

Важной формой в достижении поставленной цели являются совместные международные проекты, имевшие, на первый взгляд, разноплановый характер, но в конечном итоге работавшие на одну цель: повысить эффективность подготовки специалистов для органов государственной и муниципальной власти. В частности, проблеме совершенствования учебного процесса и повышения квалификации научных и педагогических работников был посвящен российско-американский проект «Партнерство между вузами в области государственного управления», финансируемый Госдепартаментом США.

В процессе реализации проекта были разработаны 19 новых учебных курсов, восемь преподавателей академии в течение трех месяцев находились на стажировке в университете Индиана; семь профессоров этого университета прочитали в ПАГС лекции по проблемам государственного управления, экономики и финансов, управления человеческими ресурсами, связей с общественностью, охраны окружающей среды. Прочитаны два специализированных курса лекций по вопросам налоговой и социальной политики США – 132 слушателя получили сертификаты университета Индиана. Совместно с американскими учеными проведены две научные конференции и четыре «круглых стола» по проблемам государственного управления. В рамках проекта библиотека академии приобрела научную литературу и новые учебники.

В центре внимания совместного российско-германского проекта «Эффективная подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих Поволжского региона (Россия) и федеральной земли Баден-Вюртемберг (ФРГ)», финансируемого Немецкой службой академических обменов (DAAD) находятся проблемы студенческого обмена. Проект дает возможность студентам ПАГС и Высшей школы государственного управления и финансов г. Людвигсбург познакомиться с работой законодательных и исполнительных органов власти, отдельных предприятий, объектов культурной и социальной сферы России и Герма-

нии. Студенты слушают лекции, проводят «круглые столы» по наиболее актуальным проблемам государственного управления, обмениваются своим опытом и знаниями. С 1999 по 2006 г. в рамках этого проекта ряд студентов и преподавателей ПАГС посетили Германию, а студенты и преподаватели Высшей школы – Саратов и Саратовскую область, несколько студентов ПАГС прошли производственную практику на предприятиях и в организациях федеральной земли Баден-Вюртемберг.

Совместные международные проекты способствуют совершенствованию работы органов власти, повышению уровня профессиональных знаний государственных и муниципальных служащих. В этой деятельности ПАГС выступает в роли и организатора совместной работы, и обучающего центра, используя прочные связи, установившиеся за последние годы с зарубежными партнерами.

Проект «Модернизация местных администраций» осуществлен в рамках программы Европейского Союза «Темпус». Через обучение государственных и муниципальных служащих этот проект содействовал реализации общероссийской программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации» и разработке определенных в этом контексте тем научных исследований, проводимых в ПАГС. Проект реализован совместно с Высшей школой государственного управления и финансов, г. Людвигсбург (ФРГ), Региональным институтом администрации, г. Лилль (Франция), Высшей школой, г. Гент (Бельгия), Правительством Саратовской области и Администрацией Тамбовской области (Россия).

Оказание практической помощи органам законодательной и исполнительной власти в деле повышения квалификации сотрудников администраций различного уровня в регионах Приволжского федерального округа (Саратовской, Тамбовской, Ульяновской, Пензенской областях, Республике Татарстан) ПАГС считает своей обязанностью и долгом. Целый ряд проектов с партнерами из Франции, Канады, Германии, Бельгии был направлен на решение именно этой непростой задачи.

За 1999–2006 гг. в Саратове, городах Саратовской, Пензенской, Самарской, Ульяновской, Тамбовской, Астраханской областей проведены 65 обучающих семинаров и научных конференций для 1200 государственных и муниципальных служащих различных ветвей власти. Проведена 31 стажировка во Франции, Германии, Бельгии, Канаде. В них приняли участие около 120 профессоров, доцентов и сотрудников ПАГС, представителей органов законодательной и исполнительной власти Поволжского региона.

В современной России заметно возрастает интерес к Болонскому процессу. Главное понять, в чем его суть, как безболезненно внедрить

рекомендации декларации в наших условиях. Академия, используя опыт, накопленный партнерскими вузами стран Европы, Канады и США, сделала определенные шаги по реализации Болонской декларации. Переход на новую образовательную систему далеко не завершен, предстоит затратить немало усилий, чтобы предпринимаемые в этом направлении меры отвечали духу Болонского процесса, а опыт зарубежных партнеров изучался и активно внедрялся.

Реализуемые международные проекты затрагивают также научную и исследовательскую работу. Совместно с учеными Высшей школы государственного управления и экологии университета Индиана (США) проведено исследование по теме «Финансовый менеджмент в России и США: сравнительный анализ», продолжаются исследования в рамках проекта «Совершенствование управления земельными ресурсами и разработка активной экономической политики по вовлечению земли в экономическую деятельность муниципальных образований». Последний проект реализуется в содружестве с учеными университета Индиана при финансовой поддержке Института земельной политики имени Линкольна (США). Он интересен как с научной, так и с практической точки зрения, поскольку работа по его реализации поможет в определенной мере дать обоснованный ответ на многие нерешенные вопросы, связанные с землепользованием, в частности в Саратовской области и Поволжском регионе.

Об эффективности международных связей свидетельствует издательская деятельность ПАГС: публикация зарубежных авторов в научном журнале «Вестник ПАГС», в сборниках и монографиях, издаваемых академией, стала одним из направлений международного сотрудничества, что особенно высоко ценится зарубежными коллегами. Научные статьи ученых Германии, Италии, Швейцарии, Франции, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Словакии были опубликованы в изданиях академии: «Стратегия развития России и стран Восточной Европы в условиях трансформации социально-экономических систем» (2004), «Модернизация местных администраций» (2005), «Социокультурные проблемы языка и коммуникации» (2004, 2005), «Глобализация: проблемы международного сотрудничества и решение общечеловеческих задач» (2005). В частности, в последнем из них опубликованы статьи пятнадцати профессоров и преподавателей партнерских вузов Европы.

Формы и методы работы по достижению стратегической цели – интегрироваться в мировую науку управления – многообразны. Не все они приносят желаемый результат как в силу объективных, так и субъективных причин. Но важно, что поиск новых форм сотрудничества, расширение его границ, вовлечение его в сферу деятельности как можно больше

го числа профессоров и преподавателей, студентов, аспирантов, специалистов продолжается, ибо лишь подобный подход будет способствовать развитию академии, а следовательно, росту конкурентоспособности вуза.

Расширение связей академии с зарубежными партнерами, фондами и организациями не является самоцелью. Это совершенно определенная задача: «отфильтровать» и использовать в практической работе все то из зарубежного опыта, что отвечает интересам ПАГС, специфике и возможностям вуза. Слепое копирование при этом исключено!

ПАГС в целом удалось создать благоприятную атмосферу для изучения положительного опыта зарубежных вузов, готовящих кадры для государственной и муниципальной службы, использовать его в практической работе с определенной целью: готовить таких специалистов, которые владели бы обширными научными знаниями, смогли бы достойно конкурировать на рынке труда и быть востребованными в обществе.

Мир постепенно приходит к пониманию того, что знания должны стать определяющим фактором качества управления как в сфере экономики, так и в государственном и муниципальном строительстве. Только управление, базирующееся на знаниях, обеспечит динамичное развитие российского общества, будет способствовать решению насущных социально-экономических проблем, качественному образованию подрастающего поколения и создаст условия для сохранения в интересах России интеллектуального, научного, педагогического потенциала страны. Находиться в стороне от процессов, происходящих в европейской и мировой системе образования, – значит обречь вуз на изоляцию, отставание, потерю конкурентоспособности. Академия создала хороший задел для осуществления стратегической задачи – интегрироваться в мировую науку управления, в европейскую образовательную систему.

Рост авторитета России за рубежом формируется не только за счет крупных внешнеполитических акций, но и благодаря международной деятельности таких структур, как высшая школа. Именно на «низовом» уровне, на основе личных контактов и совместных мероприятий формируется атмосфера взаимного доверия, доброжелательности и взаимопонимания, готовность делиться опытом и совместно решать проблемы. Именно поэтому ПАГС продолжит курс на активное участие в интеграционных процессах европейской и мировой науки управления.

В.М. Поляков,
*начальник управления международных связей,
кандидат исторических наук*

ВОСПИТАНИЕ СОЦИАЛЬНО АКТИВНОЙ ЛИЧНОСТИ

Перед вузом, готовящим современного управленца, стоит непростая задача формирования социально активного, компетентного, ответственного будущего специалиста, способного к эффективной работе, постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности.

Пять лет назад, планируя систему воспитательной работы в новых условиях, то есть при отсутствии многих прежних общественных организаций, мы посчитали целесообразным воссоздать многое из того, что оправдало себя с практической точки зрения в прошлом. При этом делали ставку на неразрывность связи воспитания и образования при усилении первого. Для этого в апреле 2000 г. в ПАГС была создана структура внеучебной работы со студентами.

Учитывая, что академия главным образом готовит будущих государственных и муниципальных служащих, можно определить особую цель учебно-воспитательного процесса как подготовку специалистов, способных участвовать в управлении государством, принимать и выполнять общественно значимые решения и нести ответственность за принимаемые решения. Достижение этой цели невозможно без вовлечения студентов в разнообразную общественную и творческую деятельность.

Реализация задач и направлений внеучебной деятельности осуществляется в Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина через механизм внедрения целевых программ, которые разрабатываются по мере необходимости и создания условий для их осуществления. В рамках комплексных программ важная роль отводится созданию адаптационных процессов, позволяющих студентам почувствовать поддержку со стороны деканатов, администрации академии в целом. Одним из таких мероприятий, способствующих созданию

корпоративной культуры, является ставшая уже традиционной «Неделя факультета», во время проведения которой активизируется творческая деятельность студентов.

Развитие студенческого самоуправления в академии призвано решить следующие актуальные задачи:

создать условия для реализации творческой активности и самостоятельности в учебно-познавательном, научно-профессиональном и культурном отношениях;

выработать реальную форму студенческой демократии с соответствующими правами, гарантиями и ответственностью;

предоставить средства социально-правовой самозащиты студентов.

Система студенческого самоуправления в академии позволяет эффективно развивать творческий, интеллектуальный и профессиональный потенциал студентов, способствует получению практического опыта работы по избранной специальности еще в ходе обучения. Через систему студенческого самоуправления студенты активно включаются в жизнь вуза.

Достойной оценкой успешного развития студенческого самоуправления в ПАГС стало присвоение академии звания лауреата Всероссийского конкурса моделей студенческого самоуправления, проводимого Министерством образования и науки Российской Федерации (2005 г.). На межвузовском конкурсе «Институтские СМИ» (2004 г., Нижний Новгород) студенческой газете «Академия» было присвоено 1-е место; на ежегодном смотре-конкурсе студенческих общежитий г. Саратова в 2005, 2006 гг. студенческий совет общежития ПАГС был признан лучшим; студенческий отряд охраны правопорядка награжден Благодарственным письмом министерства образования Саратовской области.

Немаловажная роль в осуществлении эффективного воспитательного процесса и оптимизации социально-психологического климата в академии принадлежит возможности неформального, делового и творческого общения студентов с администрацией, заведующими кафедрами, преподавателями, кураторами. В рамках обозначенных воспитательных программ проводятся обучающие семинары, презентации, «круглые столы», благотворительные акции в детских домах, интернатах, кадетской школе г. Саратова. Любая позитивная инициатива студентов ПАГС получает поддержку со стороны ректората и лично ректора.

Забота о детях, оставшихся без попечения родителей, – добрая традиция, поддерживаемая студентами академии. В Международный день студентов ежегодно проводится музыкально-спортивный праздник «Содружество искусства и спорта» для детей, оставшихся без попечения

родителей. За благотворительную деятельность и активное участие в благородном деле защиты детства ректору и Центру благотворительности «От сердца к сердцу» академии объявлена благодарность Саратовского регионального отделения Российского детского фонда.

Важнейшей концептуальной предпосылкой каждодневной воспитательной деятельности является формирование особой социально-педагогической, воспитывающей академической среды, способствующей творческому саморазвитию и самореализации каждой личности. В академии создана целостная система творческого развития студента. Количество творческих коллективов за пять лет возросло с семи до 24, в них занимаются более 300 студентов.

Силами самих студентов в академии традиционно проводятся Торжественная линейка, посвященная Дню знаний; Посвящение в студенты; межфакультетский смотр-конкурс «Дебют первокурсника»; Ректорский бал; концертная программа, посвященная Дню 8 Марта; межфакультетский фестиваль «Студенческая весна»; Торжественная церемония вручения дипломов выпускникам академии.

Творческие коллективы академии – активные участники городских, областных и республиканских мероприятий. В яркий праздник превратился областной фестиваль «Студенческая весна», в котором коллективы фольклорного и народного танца «Прикосновение», ансамбль танца «ДК-dance» и бального танца «Зажигай» постоянно участвуют и занимают самые высокие места. Настоящим триумфом стало выступление творческих коллективов академии на областном фестивале «Студенческая весна – 2006»: 12 – третьих мест; 23 – вторых; победа в шестнадцати номинациях. Гран-при фестиваля завоевал ансамбль танца «ДК-dance». Студенческий клуб ПАГС был удостоен (уже в третий раз подряд) самой высокой награды – Гран-при фестиваля, лучшей была признана и конкурсная программа студенческого клуба. По итогам областного фестиваля творческие коллективы академии в составе делегации от Саратовской области достойно выступают на самом главном ежегодном празднике студенчества – «Всероссийская студенческая весна».

Необходимым компонентом воспитательного процесса является физическое воспитание, которое способствует не только укреплению здоровья студентов, но и приобретению знаний и навыков по использованию средств физической культуры и спорта в будущей профессиональной деятельности. Спортсмены академии участвуют в областной спартакиаде вузов, чемпионатах области, города, где достойно представляют ПАГС, занимая призовые места. С 2003 г. студенческая

сборная вуза является постоянным участником спартакиады региональных академий государственной службы, показывая хорошие результаты, что положительно отражается на повышении спортивного мастерства наших студентов.

В академии работает 11 спортивных секций, среди студентов имеются кандидаты и мастера спорта, принимавшие участие в чемпионатах России и международных соревнованиях по различным видам спорта. Многие из них стали чемпионами и призерами всероссийских, международных соревнований, чемпионатов Европы, мира.

Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина призвана готовить грамотных, конкурентоспособных, востребованных специалистов и социально активных граждан. Достичь этой цели возможно лишь общими усилиями преподавателей, студентов и сотрудников вуза.

В.А. Мастерова,
проректор по внеучебной работе,
кандидат педагогических наук, доцент

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ КАФЕДР В УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ВУЗЕ

Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина является вузом управленческого профиля, осуществляющим, исходя из современных требований, подготовку и переподготовку, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Работа кафедр ПАГС строится с учетом специфики профиля академии, объективных потребностей и запросов органов власти различных уровней. Осмысление исторического современного опыта государственного и муниципального управления находит непосредственное отражение в содержании учебных курсов, научной, исследовательской и консалтинговой деятельности специалистов, работающих на кафедрах.

Учебный процесс осуществляется в головном вузе (г. Саратов), а также филиалах ПАГС в городах Тамбове, Ульяновске, Тольятти, Балакове, Балашове. Переподготовку и повышение квалификации проходят в академии государственные и муниципальные служащие Саратовской, Пензенской, Тамбовской, Самарской, Ульяновской областей, Республики Татарстан.

Образовательный процесс в академии строится с учетом актуальных тенденций общественно-политического и экономического развития страны, изменений национального законодательства, в соответствии с которым реализуется государственное и муниципальное управление. Применение инновационных подходов и современных образовательных технологий в обучении позволяет осуществлять подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих с учетом требований, предъявляемых к высококвалифицированным управленцам.

Практикоориентированное обучение студентов и слушателей достигается за счет тесного сотрудничества кафедр академии с органами власти различных уровней, а также апробации научных и исследовательских

теоретических разработок в государственном и муниципальном управлении. Студенты академии имеют возможность проходить практику на базе органов власти, что позволяет им поступательно расширять представления о сферах своей будущей деятельности, со студенческой скамьи осваивать опыт, обретать навыки управленческого труда.

Кафедра государственного и муниципального управления, как и академия в целом, имеет выраженную специфику, связанную с ориентацией учебной и научной работы на деятельность органов власти.

Осознавая многогранность и широкомасштабность направлений деятельности органов власти, коллектив кафедры видит свою стратегическую задачу в обеспечении практикоориентированного обучения, основанного на трансляции самых современных научных разработок в сферах государственного и муниципального управления в учебный процесс. Реализация такой задачи возможна только при условии ответственного и высокопрофессионального подхода преподавателей к своей работе.

Кафедра является выпускающей по специальности «Государственное и муниципальное управление», осуществляет подготовку специалистов по специализациям «Государственная служба» и «Региональное управление», непосредственно участвует в реализации программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Сотрудниками кафедры подготовлены и изданы монографии, учебники, учебные пособия по актуальным проблемам управления; разработаны электронные учебно-методические комплексы для осуществления дистанционного обучения государственных и муниципальных служащих; совместно с учеными других кафедр академии выпущены комментарии к Федеральным законам: «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О системе государственной службы Российской Федерации».

С момента образования кафедры ее сотрудниками проводятся комплексные научные исследования, связанные с развитием федеративных отношений, разграничением полномочий между уровнями власти, становлением системы местного самоуправления, реформированием государственной и муниципальной службы. Преподаватели активно участвуют в подготовке и осуществлении социологических исследований, посвященных проблемам государственной и муниципальной службы, взаимодействию властных институтов и гражданского общества, развитию местного самоуправления. За последние годы реализован целый

ряд исследовательских проектов, ориентированных на повышение эффективности деятельности органов власти и служащих:

«Разработка методики проведения вертикального функционального анализа в органах исполнительной власти Саратовской области» (2006 г.);

«Совершенствование механизмов нормативно-правового обеспечения деятельности системы органов государственного управления, разработка и внедрение системы показателей оценки и результативности работы органов исполнительной власти на примере Департамента экономического развития Мурманской области» (2006 г.);

«Реформирование государственной службы субъекта Российской Федерации: опыт применения эффективных технологий управления персоналом государственной гражданской службы (на примере Приволжского федерального округа)» (2005 г.);

«Инновационные подходы в обучении государственных и муниципальных служащих» в рамках проекта «Партнерство между вузами в области государственного управления» (ПАГС и Высшая школа государственного управления и экологии университета штата Индиана, США (2004 г.).

Основные результаты научных исследований применяются в практике деятельности органов власти, докладывались и обсуждались в ходе международных, всероссийских, межрегиональных научных и научно-практических конференций.

Кафедра строит свою работу в тесном сотрудничестве с органами власти, что находит выражение и в приглашении практиков к проведению учебных занятий, и в совместной научной деятельности, и в согласовании целей сотрудничества, достижении взаимопонимания при обсуждении направлений, форм и содержания обучения государственных и муниципальных служащих.

Почти все сотрудники кафедры принимают активное участие в работе функционирующих в органах государственной власти конкурсных, аттестационных комиссий, комиссий по урегулированию конфликтов интересов, являются членами рабочих групп по реализации мероприятий, связанных с реформированием государственной службы, комиссии по проведению административной реформы. Повседневной практикой становится консалтинговое сопровождение деятельности органов государственного и муниципального управления.

Своевременная и эффективная реализация административной реформы, успешное развитие бизнес-организаций в конкурентных условиях невозможны без оптимального использования человеческих ресур-

сов. Профессиональные сотрудники – один из важнейших факторов эффективности органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, производственных предприятий. Именно такие принципы определяют главную миссию **кафедры управления персоналом**: способствовать повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций народного хозяйства Приволжского федерального округа посредством подготовки высокопрофессиональных специалистов, владеющих современными знаниями, навыками и технологиями управления человеческими ресурсами.

Кафедра является выпускающей по специальности «Управление персоналом». Профессорско-преподавательский состав кафедры ведет две специализации: «Кадровый консалтинг и аудит» и «Служба кадров и кадровое консультирование». Кафедра принимает активное участие в реализации программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, посвященных управлению персоналом в системе государственной гражданской службы и применению кадровых технологий в органах государственной власти. В настоящее время ведется работа по лицензированию программы дополнительного профессионального образования «Менеджер по развитию персонала».

В педагогической деятельности преподаватели кафедры стремятся реализовать актуальные идеи внедрения информационных технологий в систему управления персоналом, научно обоснованные принципы управления трудовыми ресурсами и формирования карьеры персонала. Разработанные ими технологии оценки персонала, исследования организационного поведения, новые подходы к осуществлению кадрового аудита и консалтинга применяются в органах государственной власти и коммерческих организациях, а также находят отражение в учебном процессе.

Повышению профессионального уровня преподавателей кафедры в немалой степени способствовали стажировки – по программам управления человеческими ресурсами в системе государственного управления и бизнес-организаций в Германии, Канаде, Великобритании, Франции и США.

В течение пятнадцати лет кафедра управления персоналом достаточно глубоко занимается изучением вопросов функционирования, управления и развития персонала организаций различных форм собственности. Особое внимание уделяется управлению персоналом в государственных организациях. По заказу федеральных органов государственной власти проведены научные разработки, посвященные механизму

кадрового аудита в системе государственной службы, модернизации деятельности кадровых служб в условиях реформирования государственной службы на уровне региона. Исследования, реализованные с участием преподавателей кафедры в ходе работы над грантами Фонда Евразия и РГНФ, послужили научной основой выполнения консалтинговых проектов по заказу Балаковского муниципального образования, мэрии г. Тольятти, министерства по делам молодежи, спорту и туризму Саратовской области, ГУВД Саратовской области, министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации. Специалисты кафедры принимают непосредственное участие в реализации Программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации «Менеджер XXI века».

Научные исследования преподавателей в области профессиональной диагностики государственных служащих, управленческих кадров, технологий оценки и конкурсного набора в современном кадровом менеджменте составили теоретическую базу для осуществления консультационных услуг по заказу Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству Российской Федерации, аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе («Государственная служба: кадры нового поколения: 2000–2002 г.»), УМНС по Саратовской области («Организация и проведение конкурса профессионального мастерства за 2003 г.»), Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ульяновской области, Губернатора Саратовской области (подготовка и реализация стратегической сессии «Стратегия развития Саратовской области», 2006 г.), руководителя аппарата администрации Энгельсского муниципального образования.

Важную роль в деле подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления играют правовые знания, поскольку юридические навыки и умение профессионально ориентироваться в отраслях права являются важнейшими качествами квалифицированного государственного или муниципального служащего.

В принятии управленческих решений современный чиновник должен исходить не только из требований действующего законодательства, но и учитывать конституционный статус России как правового государства. Именно поэтому управленцу надлежит обладать высокой правовой культурой и реализовывать ее в своей профессиональной деятельности. Наличие юридических знаний, необходимой правовой куль-

туры у специалистов в области публичного менеджмента, безусловно, повышает их конкурентоспособность на современном рынке труда.

В академии действуют правовые кафедры, позволяющие обеспечить юридическую подготовку специалистов в области государственного и муниципального управления: **кафедра теории права, кафедра конституционного права, кафедра административного права и государственного строительства, кафедра трудового, земельного и экологического права.**

Преподаватели правовых кафедр, основываясь на положениях новейшего действующего законодательства, применяют актуальные авторские разработки в обучении студентов, используют информацию об общеполитических процессах, происходящих в России. Студенты имеют возможность углубить свои юридические знания в рамках государственно-правовой и гражданско-правовой специализаций. При этом учебный процесс организуется таким образом, чтобы получаемые знания имели не только теоретический, но и практический характер.

Дисциплины специализаций направлены на расширение кругозора студентов, углубление знаний, полученных при изучении отдельных отраслей права, выработку понимания их взаимосвязи и взаимозависимости, призваны научить принимать юридически обоснованные, социально и экономически оправданные управленческие решения.

В рамках дисциплин специализаций кафедрами разработаны спецкурсы актуальной направленности: «Защита прав человека органами власти», «Формирование и деятельность органов государственной власти», «Правовое регулирование региональной и национальной безопасности», «Таможенное право» (государственно-правовая специализация); «Правовое регулирование институтов гражданского общества», «Правовые основы конкурентной политики», «Право природопользования» (гражданско-правовая специализация).

Подавляющее большинство правовых проблем сегодня возникает в сфере применения права, что стимулирует изложение юридических дисциплин в проблемном ключе. Поэтому при обучении студентов значительное внимание уделяется анализу судебной и иной правоприменительной практики, причем акцент ставится не только на толковании юридических норм, но и на дискуссионных аспектах правоприменения.

Современный образовательный процесс немислим без новейших технологий, в том числе основанных на использовании информационных ресурсов, в первую очередь справочных правовых систем. Кроме того, успешно применяются инновационные формы организации учебного процесса, например юридическая клиника, что дает возмож-

ность обучающимся на практике применить получаемые теоретические знания.

Кафедры широко используют проблемный подход в преподавании дисциплин, применяя активные методы обучения: эвристическую беседу, мозговой штурм, ролевые игры, дискуссии. Учебные задачи, предлагаемые студентам для решения в рамках семинарского занятия, формулируются на основе существующей судебной практики с привлечением фактического материала (соответствующих постановлений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, иных федеральных судов).

Практика показывает, что положительно воспринимается студенческой аудиторией модульное обучение, позволяющее обеспечить более глубокое усвоение материала по сравнению с традиционными формами обучения и контроля.

Таким образом, преподавание дисциплин на правовых кафедрах направлено на моделирование будущей профессиональной деятельности и формирование профессионального мышления специалистов, способных быстро адаптироваться к изменяющимся социально-экономическим условиям, видеть проблемы и направления развития конкретной сферы управления, разрабатывать альтернативные и принимать оптимальные варианты профессионального управленческого решения.

Тематика научных изысканий правовых кафедр ориентирована на осмысление взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества. Получаемые исследовательские результаты применяются в преподавательской деятельности, апробируются в ходе научных конференций, а также при подготовке экспертных заключений на проекты и уже действующие нормативные акты, используемые государственными и муниципальными органами.

Правовые кафедры имеют значительный опыт подготовки и проведения научных мероприятий. Например, кафедра конституционного права является организатором ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные чтения», которая в декабре 2006 г. пройдет в седьмой раз. Для участия в конференции приглашаются не только ученые-юристы, но и практики-управленцы, чья деятельность непосредственно связана с правовой регламентацией деятельности органов управления. По итогам конференции издается сборник научных трудов.

Знания и опыт сотрудников правовых кафедр востребованы органами, осуществляющими государственное и муниципальное управление. Члены кафедральных коллективов часто выступают в качестве экспер-

тов в федеральных и региональных органах власти по вопросам проведения административной реформы, реформы местного самоуправления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, развития избирательного права и процесса.

Подобная работа в немалой степени способствует системному и критическому осмыслению действующего законодательства, формулированию предложений по его совершенствованию. Так, в результате межкафедрального творчества изданы Комментарии к Федеральным законам «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовлен к печати Комментарий к Федеральным законам «О системе государственной службы в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В современных условиях сложно переоценить роль специалистов в сфере документационного обеспечения управления. В их задачу входит осуществление различных видов деятельности (организационно-управленческой, организационно-проектной, аналитической) как в органах государственной власти и местного самоуправления, так и в организациях различных форм собственности.

Кафедра документационного обеспечения управления, являясь выпускающей по специальности «Документоведение и документационное обеспечение управления», осуществляет подготовку квалифицированных специалистов-документоведов.

В рамках специализаций «Документирование деятельности органов государственной власти и местного самоуправления» и «Офис-менеджер» охватываются практически все возможные аспекты будущей профессиональной деятельности выпускников. Студенты изучают достаточно широкий спектр дисциплин документоведческого характера, знакомятся с основами менеджмента, оргпроектирования, передовыми информационными технологиями, в том числе с системами электронного документооборота.

В учебном процессе используются оригинальные, хорошо зарекомендовавшие себя системы обучения стенографии, работе на клавиатуре компьютера «слепым» десятипальцевым методом. Применяется методика интенсивного обучения, которая обеспечивает высокую профессиональную подготовку за короткий срок и дает возможность выпускникам быстро адаптироваться к любой профессиональной деятельности, связанной с разными видами информационно-документационных сис-

тем (организационно-распорядительной, кадровой, производственной, учетной).

Научная работа кафедры посвящена вопросам оптимизации документационного обеспечения управления. Преподаватели кафедры оказывают консалтинговые услуги организациям города, области и Поволжского региона по организации документооборота, разработке унифицированных форм документов, внедрению информационных технологий.

Модернизация системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации сопровождается массовым внедрением информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов власти, позволяющих достичь принципиально нового уровня прозрачности, подконтрольности и оперативности деятельности органов государственной власти. Современные информационные и коммуникационные технологии являются реальным механизмом, с помощью которого можно изменять государственное управление и строить гражданское общество.

Для обеспечения эффективности и оперативности управления, повышения результативности деятельности органов государственной власти требуются специалисты, владеющие перспективными технологиями обработки информации, знающие современные методы и алгоритмы поддержки принятия управленческих решений. Сегодня трудно себе представить современного менеджера, не владеющего информационными технологиями на профессиональном уровне.

Кафедра прикладной информатики и информационных технологий в управлении является выпускающей по специальности «Прикладная информатика (в управлении)», а также ведет обучение студентов в рамках специализации «Технологии информационного менеджмента». В настоящее время основная задача кафедры – организация опережающей подготовки и переподготовки управленческих кадров по владению современными информационными и коммуникационными технологиями.

Основным принципом обучения информатиков-менеджеров становится «обучение через исследование». Оно нацелено на усиление практической подготовки специалистов и ориентацию образовательного процесса на решение прикладных задач информатики. В ходе обучения предусматривается выполнение лабораторных и курсовых работ, а также дипломных проектов исследовательского характера, широкое участие студентов в научно-практических конференциях и конкурсах студенческих научных работ. Такой комплексный подход позволяет кафедре осуществлять подготовку высококвалифицированных информатиков-

менеджеров, способных работать в системе государственного и муниципального управления, в информационном бизнесе, в области маркетинга и рекламы, а также в отделах информационных технологий предприятий любых форм собственности.

В соответствии со своей квалификацией информатики-менеджеры имеют дело с профессионально ориентированными информационными системами. Они решают информационные задачи в области управления, информационных ресурсов, владеют принципами построения информационных систем разных типов и способами защиты информации в них. Профессиональные знания, полученные в процессе обучения, помогают выпускникам проектировать, разрабатывать и внедрять информационные системы управления; осуществлять их эксплуатацию и сопровождение; проводить экспериментальные модельные исследования социально-экономических процессов; управлять коллективом разработчиков, профессиональными пользователями информационных систем.

Студенты старших курсов осваивают принципы построения и функционирования корпоративных информационных систем, особенности проектирования распределенных информационно-управляющих систем, компьютерные системы управления предприятием, Интернет-технологии. Они овладевают современными интеллектуальными технологиями, перспективными методами и алгоритмами обработки данных, получают навыки выработки на их основе эффективных управленческих решений.

Выпускники академии, ставшие квалифицированными информатиками-менеджерами, остро востребованы на рынке труда, работают в органах государственной власти и местного самоуправления, на ведущих предприятиях области.

Кафедра уделяет большое внимание дополнительной работе со студентами: действует кружок по программированию, проводятся факультативные занятия по информационным технологиям. Студенты активно участвуют во всероссийских и областных конкурсах по информационным технологиям, в частности в течение последних лет студенческая команда ПАГС стала постоянным участником четвертьфинальных соревнований чемпионата мира по программированию Южно-Поволжского региона России. Многие преподаватели и студенты, специализирующиеся по кафедре, имеют свидетельства о государственной регистрации разработанных ими алгоритмов и программ.

Основными принципами деятельности **кафедры социальных коммуникаций** являются повышение профессионализма, эффективное сотрудничество, непрерывное развитие. Преподавательская работа специалистов кафедры ориентирована на разработку и внедрение актив-

ных обучающих программ по учебным дисциплинам, обеспечивающим методологическую и организационную культуру управления.

Профильная для кафедры специальность «Связи с общественностью» была открыта в 2001 г. Главной задачей при изучении таких дисциплин, как «Теория и практика связей с общественностью», «Теория и практика массовой информации», «Имидж государственного служащего», «Социальное партнерство», «Организация и проведение PR-кампаний», «Управление общественными отношениями», является не только усвоение теоретических знаний, но и практическая направленность, что наиболее ярко отражается в овладении методологией и технологией проектирования. В процессе обучения студенты вовлекаются в реальную проектную деятельность, а проведение исследований общественного мнения, имиджа организаций, осуществление организационного аудита становятся важными составляющими применения методик проектирования.

Получаемые теоретические знания и практические навыки студенты успешно подтверждают своим участием в престижных профессиональных конкурсах в сфере связей с общественностью. В числе их достижений – Гран-при регионального тура IV Всероссийского конкурса студенческих работ в области развития связей с общественностью «Хрустальный апельсин» (2003 г.); 3-е место по итогам студенческой научной конференции «PR – профессия третьего тысячелетия» (2004 г.); 2-е место в конкурсе PR-проектов, проводимом организацией «Спутник ISIC» (2005 г.); первая премия в области развития общественных связей PROBA – IPRA GWA 2005 в номинации «Лучший студенческий PR-проект»; именные стипендии по программе ТНК – ВР (2005 г.).

Кафедра политических наук является одной из ключевых в составе Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина. Это обусловлено особым местом политического образования в управленческом вузе. Знание механизмов функционирования элементов политической системы, технологических приемов политического управления способствует повышению качества управленческой деятельности в целом. В настоящее время в академии сформировалась целостная система преподавания политических наук, которая обеспечивает и теоретическую, и практическую подготовку студентов.

Сотрудники кафедры осуществляют преподавание комплекса учебных дисциплин, позволяющих получить фундаментальные и прикладные знания политологического характера. За последние два года сотрудниками кафедры разработано девять новых учебных курсов, в том числе по методологии политического анализа, связям с общественностью в политической сфере, методологии принятия и разработки поли-

тических решений, методики подготовки и организации предвыборных кампаний, основам регионального политического процесса, практической политической социологии.

В основу программы обучения студентов по специальности «Политология» положено всестороннее и глубокое изучение общественно-гуманитарных дисциплин, обеспечение подготовки специалистов к практической деятельности в сфере политического консалтинга.

Одним из важных направлений подготовки студентов является проведение семинаров, «круглых столов», конференций совместно с депутатами областной и городской Дум, чиновниками Правительства Саратовской области и мэрии г. Саратова. В эту работу активно включены руководители политических партий, национальных объединений, религиозных конфессий, некоммерческих организаций.

В рамках специализаций «Политические технологии» и «Региональная политика и территориальное управление» обучающиеся ежегодно проходят практику в органах власти, политических партиях, общественных организациях и средствах массовой информации. Это позволяет им, будучи еще студентами, применять полученные знания на практике. Студенты последних курсов специализации уже сегодня работают на штатной основе в различных политических организациях и властных структурах, чем подтверждается высокий уровень их теоретической подготовки и сформированность необходимых профессиональных навыков.

Сотрудники кафедры ведут большую научную работу как в области теоретической политологии, так в части анализа практических форм политической деятельности. В сфере их интересов находятся проблемы формирования механизмов взаимодействия государственной власти и гражданского общества, мотивации политического и электорального поведения граждан, вопросы трансформации политической элиты в современной России, тенденции развития регионального политического лидерства, место современного города в системе социально-политических отношений российского общества, механизмы формирования образа России в современном мире.

По инициативе кафедры ежегодно проводится международный научный симпозиум, посвященный проблемам трансформации политической системы, влиянию глобализационных процессов на российскую и мировую практику. В симпозиуме традиционно участвуют представители ведущих российских вузов: МГУ, МГИМО, РАГС, а также ученые из Болгарии, Польши, Италии, Германии, Франции.

Сотрудники кафедры активно взаимодействуют с органами власти в качестве политических консультантов, экспертов, советников при под-

готовке материалов информационного и аналитического характера. Среди преподавателей имеются практикующие специалисты в области электоральных технологий, участвующие в выборах как регионального, так и общероссийского уровня.

Много лет продолжается плодотворное сотрудничество с аппаратом Главного федерального инспектора по Саратовской области, аппаратом Губернатора и Правительством Саратовской области, областной Думой, избирательной комиссией области. В тесном сотрудничестве с Центром информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы ПАГС сотрудники кафедры проводят социологические исследования на территории области по вопросам социально-политической ситуации и деятельности органов государственной и муниципальной власти, готовят аналитические материалы для Администрации Президента РФ и аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. К подобного рода работе привлекаются и студенты, что позволяет максимально оптимизировать процесс их обучения на основе сочетания теоретических и практических методик.

Образование **кафедры социологии, социальной политики и регионоведения** в управленческом вузе было продиктовано необходимостью подготовки специалистов государственного и муниципального управления в социальной сфере. Очевидно, что оптимизация социальной политики современного Российского государства, повышение ее эффективности во многом зависят от уровня компетентности кадров, ее осуществляющих. Преподаватели кафедры ставят перед собой образовательные задачи, которые включают формирование у будущих управленцев знаний о закономерностях развития социальных процессов, специфике и основах современных технологий управления в социальной сфере, навыков проведения прикладных социологических исследований.

Основными учебными дисциплинами, отражающими специфику кафедры, являются социальная политика, социальная защита населения, регулирование труда и занятости населения, научно-информационное обеспечение управления, региональная молодежная политика, система социального партнерства в регионе, демография региона и демографическая политика, национальная политика Российской Федерации, социология, социология молодежи. Данные учебные дисциплины представляют собой неотъемлемую часть профессиональной подготовки государственных служащих, задействованных в реализации социальной политики государства в ее разнообразных аспектах (региональном, национальном, религиозном, молодежном). Кафедра активно участвует в наборе, обу-

чении и организации выпуска студентов и слушателей по специализациям «Управление в социальной сфере», «Региональная социальная политика», «Менеджмент социальной работы с молодежью».

Кафедра является участником всероссийского образовательного эксперимента по подготовке управленческих кадров для работы с молодежью. Студенты, обучающиеся по этой специальности, отличаются общественной и политической активностью, обладают высокой мобильностью и уже со второго курса широко востребуются во многих организациях, осуществляющих работу с молодежью как на муниципальном, так и на региональном уровне.

Кафедра ведет активную научную деятельность по своему профилю. Научные исследования преподавателей теоретического и прикладного значения посвящены таким темам, как стратегия и приоритеты социальной политики в Российской Федерации и регионах; теоретические и практические проблемы народонаселения и демографии; социальная защита различных групп населения в Российской Федерации и регионах; социальное партнерство как механизм предупреждения и разрешения социальной напряженности и конфликтов на региональном и федеральном уровнях; рынок труда и безработица; теория и практика социальной работы с молодежью.

На базе кафедры в сотрудничестве с областными министерством здравоохранения и социального развития и министерством образования были осуществлены два важных научно-исследовательских проекта, касающихся социальной защищенности военнослужащих, уволенных в запас, и молодежной политики в Саратовской области.

В современных условиях квалифицированный управленец не может обойтись без экономических знаний. **Кафедра экономики** ПАГС располагает достаточным потенциалом, позволяющим на высоком уровне осуществлять преподавание цикла экономических дисциплин.

Кафедра организует учебные занятия по специализациям «Управление социально-экономическими процессами» на специальности «Государственное и муниципальное управление» и «Управление ресурсами» на специальности «Менеджмент организации». При этом большое внимание уделяется инновациям. В частности, преподавателями активно внедряются такие формы организации учебного процесса, как модульно-рейтинговая, дистанционная, метод конкретных ситуаций.

Большое внимание на кафедре уделяется проведению экономических исследований фундаментального и прикладного характера. Направлениями научных исследований кафедры являются анализ взаимодействия федеральных и региональных структур управления в процессе

управления регионом как социально-экономической системой, а также тематика, связанная со стратегическим планированием социально-экономического развития региона. По итогам проведенных исследований издаются сборники научных статей, а коллективная монография «Резервы экономического роста в регионе», изданная в ПАГС, успешно используется преподавателями и студентами в учебной и научной работе.

Кафедра поддерживает профессиональные отношения с научными центрами Москвы, Санкт-Петербурга, Саратова.

К научной деятельности специалистами кафедры привлекаются студенты. Члены студенческого научного кружка «Резервы регионального экономического роста» принимали участие в работе Летней школы менеджеров – 2005 (программа Фонда Никсдорфа в России), стали лауреатами открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток» (Волгоград, 2006 г.).

Кафедра осуществляет тесные связи с Правительством Саратовской области. Так, ее специалисты участвовали в разработке проекта стратегического плана развития Саратовской области на 1999–2002 гг., в создании «Стратегии перспективного развития дорожного комплекса Саратовской области в составе международных транспортных коридоров до 2010 года».

Существенный вклад вносят преподаватели кафедры в международное сотрудничество, с их участием разработаны проекты «Партнерство между вузами ПАГС – SPEA», «Вовлечение земельных ресурсов в экономический оборот: налогообложение земли на основе кадастровой оценки» (Государственный Департамент США), «Использование метода конкретной ситуации в развитии навыков принятия оптимальных управленческих решений с применением интерактивной компьютерной программы» и «Внедрение в процесс подготовки управленческих кадров активных методов обучения» (Фонд Евразия).

Имея высокий научный потенциал, кафедра экономики готова к формированию собственной научной школы, которая крайне важна для кластеризации вузов, к участию в консорциумах (вуз – наука – бизнес), подготовке специалистов под «заказ».

В начале 1990-х годов в России возникла возможность разработки и реализации общей идеологии управления государственными, муниципальными органами и бизнес-структурами. Государство и бизнес стали рассматриваться как стратегические партнеры в решении важнейших проблем развития России. Создание **кафедры менеджмента организации** в управленческом вузе – Поволжской академии государствен-

ной службы имени П.А. Столыпина – стало логичным ответом на сформулированный общественный запрос.

Подготовка будущих менеджеров требует сегодня обновленного взгляда на решение триединой задачи для каждого студента: учиться «быть», учиться «знать», учиться «делать».

Кафедра менеджмента организации является выпускающей по специальности «Менеджмент организации». Студенты проходят углубленную подготовку по специализациям: «Предпринимательство» и «Менеджмент-консалтинг».

Анализ результатов обсуждения с работодателями получаемых выпускниками знаний, умений и навыков ставит новые ориентиры при обновлении содержания учебных дисциплин. Наряду с высоким профессиональным уровнем будущим специалистам необходимы такие качества, как коммуникабельность, умение работать в команде; способность моделировать и предвидеть производственные ситуации; потребность постоянно учиться, готовность адаптироваться к переменам. Именно поэтому кафедра инициирует введение инновационных методов обучения, предполагающих перенесение акцента с процесса на результат обучения, что заставляет обучающихся и обучаемых быть партнерами в области менеджмента знаний.

Таким образом, кафедра стремится выполнять важнейшую функцию в качестве социального посредника на рынке образовательных услуг, гармонизируя интересы личности (студента) и общества (государства и работодателей). Студенты рано приобщаются к решению реальных проблем конкретных организаций, осваивают навыки практической деятельности и трудоустраиваются в процессе учебы, тем самым оценивая и повышая свою конкурентоспособность на рынке труда.

Функцию социального посредника кафедра менеджмента организации реализует также, принимая участие в разработке научных академических тем. В настоящее время продолжаются исследования в рамках темы «Развитие социальной ответственности и партнерских отношений между государством, гражданским обществом и бизнесом». Важное значение придается теоретическому осмыслению и практической разработке инновационных технологий в управлении социально-экономическими системами (государственными и муниципальными организациями, бизнес-структурами), что стимулирует обновление содержательной части учебных дисциплин и активизацию контактов изучающих менеджмент студентов с работниками практической сферы. В результате студенты получают системное представление о структурах и тенденциях развития экономики, политики, принципах принятия

эффективных экономических и управленческих решений, систематизации и обобщении информации – всего, что составляет сущность и содержание управления.

Тенденции развития науки управления ведут к необходимости разработки концепции антикризисного управления – важнейшего ресурса стран, ставших на путь рыночных отношений, реструктуризации экономики в целях обеспечения роста эффективности производства, благополучия и благосостояния граждан. В ходе развития новых экономических отношений, изменения роли государственного регулирования возникают проблемы, требующие принятия эффективных управленческих решений, основанных на глубоких знаниях теории и современной практики антикризисного менеджмента. Антикризисное управление подразумевает не только работу с предприятиями, находящимися в состоянии кризиса, но и ежедневную работу управляющих (менеджеров) любого предприятия, направленную на недопущение кризисной ситуации и максимальное улучшение экономических параметров хозяйствующего субъекта.

На **кафедре антикризисного управления** осуществляется подготовка студентов по специальностям «Антикризисное управление» и «Экономика и управление на предприятии отрасли (операции с недвижимым имуществом)».

«Антикризисное управление» – уникальная специальность, в которой сочетаются знания экономического, управленческого, юридического профилей. Студенты приобретают комплексную информацию в области экономики и управления современным предприятием, финансово-экономического анализа и мониторинга деятельности предприятия, диагностики и предупреждения неплатежеспособности и несостоятельности, антикризисного управления и финансового оздоровления предприятия, правовых основ исполнения процедур банкротства и арбитражного процесса.

Возможные направления деятельности выпускников – работа в органах власти федерального, регионального и муниципального уровней в качестве аналитика, занимающегося санацией (финансовым оздоровлением и банкротством) предприятий и кредитных учреждений, в арбитражных управлениях, аудиторских, консалтинговых, оценочных фирмах, в финансовых и экономических отделах различных предприятий. После получения диплома экономиста-менеджера специалист может оформить лицензию Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству для работы в качестве антикризисного управляющего.

«Экономика и управление на предприятии отрасли (операции с недвижимым имуществом)» – современная специальность, требующая знаний дисциплин социально-экономического и управленческого профиля. Объектами профессиональной деятельности выпускников являются предприятия отраслей народного хозяйства различных организационно-правовых форм, их структурные производственные и функциональные подразделения; проектные организации и научно-исследовательские учреждения; органы государственного управления и местного самоуправления. Специалист подготовлен к организационно-управленческой, планово-экономической, проектно-экономической, финансово-экономической, аналитической, внешнеэкономической, предпринимательской, научно-исследовательской, образовательной профессиональной деятельности. Получение диплома экономиста-менеджера дает возможность специалисту продолжить обучение и оформить лицензию Российского общества оценщиков для работы в качестве профессионального оценщика.

Сегодня традиционный подход к рассмотрению государства как инструмента принуждения и административного управления сменяется новой парадигмой, представляющей деятельность властных институтов как систему организации сервиса для граждан, ориентированную на удовлетворение их нужд и потребностей. Именно поэтому исследовательская проблематика, разрабатываемая **кафедрой маркетинга**, направлена не только на изучение вопросов создания, поддержания и развития устойчивых конкурентных преимуществ российских предприятий и организаций, но и на интеграцию принципов маркетинга в работу механизма государственного и муниципального управления.

Перспективы использования отдельных элементов маркетинга в системе государственного управления обосновываются глубокими изменениями в понимании сущности современного государства, в частности децентрализацией власти, когда многие важные полномочия и функции, особенно в социальной сфере, передаются на низшие уровни управления, стоящие ближе к населению и занятые непосредственно обслуживанием его потребностей.

Цели и приоритеты кафедры маркетинга сосредоточены на изучении и развитии современных концепций маркетинга, анализе наиболее эффективных его инструментов и практической применимости их в реальном секторе экономики Российской Федерации, а также в системе государственного и муниципального управления. Важной предпосылкой развития кафедры послужила смена традиционных взглядов в современных теориях маркетинга, произошедшая в последние годы, которая привела к формированию новых подходов в этой области зна-

ний, связанных с возрастанием роли маркетинговой составляющей в практике управления. Это нашло отражение в учебных программах и научных изысканиях преподавателей. В преподавании дисциплин специализаций «Управление конкурентоспособностью организаций», «Организация маркетинговой деятельности на предприятии» специалисты кафедры исходят из того, что в настоящее время основным направлением государственной политики в рыночной экономике является поддержка и развитие конкуренции, обеспечение высокого уровня конкурентоспособности национальных производителей.

Студенты овладевают комплексными знаниями в области разработки стратегии и тактики на внутренних и внешних рынках; в сфере эффективных решений вопросов планирования и реализации рекламных кампаний; в системе прогнозирования и планирования продаж продуктов и услуг фирм, эффективного использования финансовых инструментов в процессе управления предприятиями.

В своей деятельности коллектив кафедры практикует сотрудничество с предприятиями, некоммерческими, государственными и муниципальными организациями, что, в частности, помогает выпускникам в трудоустройстве.

Главной образовательной задачей **кафедры финансов** является формирование деловых и профессиональные знания и навыков, позволяющих студентам стать успешными и востребованными специалистами на рынке труда.

Дисциплины кафедры довольно сложны для изучения, требуют предварительной экономической подготовки и дифференцированного подхода к преподаванию с учетом специфики каждой специальности. Для одних специальностей достаточно пояснения сути финансов, налогообложения, банковских операций, для других – кафедральные дисциплины преподаются обширно и глубоко, формируя специалиста определенного профиля. Решая такую непростую задачу, кафедра задействует весь комплекс образовательных приемов – деловые игры, компьютерные задачи, тесты и другие формы учебной работы.

Преподавание дисциплин кафедры ведется на факультетах среднего профессионального и высшего профессионального образования, а также в рамках программ профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих. К преподаванию привлекаются специалисты, имеющие большой опыт практической работы в органах государственного и муниципального управления.

Кафедра финансов ведет две специализации: «Финансовый менеджмент» в рамках специальности «Менеджмент организации» и «Налого-

вое администрирование» в рамках специальности «Налоги и налогообложение», является выпускающей по специальности «Налоги и налогообложение».

Важным профессиональным навыком выпускников должно быть умение принимать управленческие решения в условиях неопределенности и изменчивости налогового законодательства. В целях формирования высококвалифицированных специалистов по налогообложению преподавание теории налогов ведется в соответствии со сложившейся практикой. В ходе занятий глубоко изучаются методические рекомендации финансовых и налоговых органов, рассматриваются решения арбитражных судов в спорных ситуациях, в том числе по проблемам налоговой оптимизации. Проведение лабораторных работ способствует развитию практических навыков заполнения налоговой документации. Студенты проходят практику и трудоустраиваются в налоговых и финансовых органах государственного и муниципального управления, становятся налоговыми менеджерами в коммерческих организациях.

Контроль качества обучения студентов осуществляется на основе рейтинговой системы. В рамках эксперимента по ее внедрению в 2006/07 учебном году преподавателями разработано положение о рейтинговой оценке с учетом специфики преподавания отдельных дисциплин кафедры.

Востребованность научного потенциала кафедры связана с проводимыми в России реформами бюджетной системы, бюджетного процесса и местного самоуправления. Преподаватели кафедры ведут научные исследования по проблемам внедрения системы финансирования по результатам на региональном и муниципальном уровнях, формирования доходной и расходной частей местных бюджетов, реализации налоговой политики. Научная новизна исследований находит отражение при формировании содержательной части учебных курсов дисциплин кафедры.

Кафедра финансов имеет тесные деловые и научные связи с министерством финансов Саратовской области, комитетом по финансам Администрации г. Саратова, Управлением Федеральной налоговой службы России по Саратовской области, другими органами государственного и муниципального управления. В качестве независимых экспертов преподаватели кафедры привлекаются к работе конкурсных комиссий на занятие должности и присвоение чина государственной гражданской службы.

Без знания прошлого невозможно понять настоящее. Переосмысление истории возникновения конкретного института государственного управления или нормы современного права, закономерностей и тен-

денций их развития облегчает сложный и ответственный процесс принятия управленческого решения, дает возможность выбрать научно обоснованное направление социального и политического развития современного общества и государства. На основе лучших достижений отечественного правотворчества и государственного строительства профессора и преподаватели **кафедры истории российской государственности и права**, наряду с профессиональными качествами, стремятся воспитать у студентов патриотизм, уважение к институтам государства и гражданского общества, осознание ответственности за судьбу России.

Кафедра ведет образовательную деятельность на всех специальностях, имеющихся в академии, что выдвигает особые требования к качеству преподавания. Мощный педагогический потенциал позволяет кафедре успешно решать достаточно сложные образовательные задачи, вносить весомый вклад в дело подготовки высококвалифицированных специалистов-управленцев. В своей работе сотрудники кафедры стремятся учитывать специфику каждой специальности, особенности каждой студенческой группы, чтобы максимально адаптировать выпускников к изменяющимся требованиям рынка труда.

Кафедра является выпускающей по двум специализациям: «Управление политическими процессами» (в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление») и «Государственная политика и управление» (в рамках специальности «Политология»). Учебные дисциплины профессионально ориентированы и направлены на вооружение обучающихся не только фундаментальными теоретическими знаниями, но и практическими навыками в области принятия управленческих решений.

Выпускникам придется столкнуться со сложными, неоднозначными экономическими, социальными и этноконфессиональными процессами, разворачивающимися в мировом сообществе в целом и в России в частности. Практика показывает, что игнорирование этих процессов ведет к непредсказуемым последствиям. Поэтому на кафедре разработаны и успешно реализуются спецкурсы, вызывающие понятный интерес будущих профессионалов-управленцев: «Региональные политические кризисы и конфликты», «Политические отношения и политические процессы в современной России», «Принципы и формы самоорганизации народов России», «Государственная политика России в условиях глобализации», «Государственное регулирование этноконфессиональных отношений в России», «Методика политического анализа и прогнозирования».

Кафедра ежегодно организует и проводит «круглые столы», в работе которых принимают участие студенты саратовских вузов. Эти тради-

ционные апрельские мероприятия уже стали «фирменной маркой» кафедры истории российской государственности и права. В 2006/07 учебном году «круглый стол», получивший широкий общественный резонанс, был посвящен 100-летию отечественного парламентаризма и реформ П.А. Столыпина и проводился в стенах Саратовской областной Думы совместно с депутатами. При финансовой поддержке министерства образования Саратовской области кафедра организовала и провела Всероссийский конкурс научно-исследовательских работ студентов, аспирантов и соискателей из десяти городов России. Конкурсной комиссией было отобрано более 50 лучших работ, которые будут опубликованы в юбилейном сборнике «Нам нужна великая Россия!».

Сотрудники кафедры востребованы органами власти, они принимают участие в работе комиссии Правительства Саратовской области по аттестации муниципальных служащих, Общественной палаты Саратовской области, Координационного научно-методического совета по национальным отношениям при Губернаторе Саратовской области, Экспертном совете по религиоведческой экспертизе при Правительстве Саратовской области.

Знание закономерностей управления, психических особенностей поведения человека, занятого в системе государственного и муниципального управления, рассматривается сегодня как неотъемлемый компонент общей и профессиональной культуры личности специалиста. Где бы ни работал будущий специалист и чем бы ни занимался, он всегда включается в «мир организации», в систему управления и самоуправления. Данное условие означает, что управление по своей сути – это психологический процесс сбора данных, размышлений над задачами коммуникации на уровне делового общения. Целью **кафедры психологии и педагогики профессиональной деятельности** является формирование мыслящего специалиста-практика, то есть профессионала, умеющего управлять коллективом, критически, точно и логично обдумывать управленческие задачи, планировать и прогнозировать свою работу, ориентироваться в конкретной ситуации, владеть навыками эффективного менеджмента.

Дисциплины кафедры должны помочь студентам сформировать умения и навыки, необходимые в профессиональной деятельности: способность взвешенно анализировать самые сложные деловые ситуации, не бояться новизны управленческих решений, быть готовым к самоанализу и объективной оценке окружающих людей. Очевидно, что от оценки микроклимата в коллективе, от планирования личных взаимоотношений зависят все остальные виды деятельности и эффективность работы государственных служб в целом.

На кафедре разрабатываются авторские курсы, например: «Психология управления», «Психологические и педагогические основы работы с молодежью», «Основы психологического, диагностического и психологического консультирования». Среди дисциплин специализации особый интерес вызывают «Психодиагностика в государственном и муниципальном управлении», «Психологическое консультирование в управлении», «Психотехнологии групповой работы», «Социальная психология организационной культуры».

Психология и педагогика профессиональной деятельности – это не только область научных знаний, но и результат применения современных психолого-педагогических технологий в управленческой деятельности.

Кадровый состав кафедры высокопрофессионален. Научная работа на кафедре проводится по теме «Ценности и нормы формирующего гражданского общества (система непрерывного образования, проблема профессиональной подготовки кадров для государственного и муниципального управления)». Полученные научные результаты активно используются в учебном процессе при подготовке государственных и муниципальных служащих. Преподаватели кафедры являются постоянными участниками межкафедральных, межвузовских и всероссийских научных конференций по проблемам непрерывного профессионального образования и совершенствования образовательного процесса в вузе.

Кафедра готовит высококвалифицированных специалистов, способных осуществлять профессиональную деятельность в системе государственного и муниципального управления, в области маркетинга и рекламы, в психологических службах предприятий любых форм собственности. Профессиональные знания, полученные в процессе обучения, дают возможность выпускникам проектировать, разрабатывать и внедрять психологические и педагогические технологии и методики профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников организации; управлять коллективом; проводить психологическую диагностику и консультирование; осуществлять деятельность по оптимизации кадрового состава организации.

Без сомнения, проблемы психологии и педагогики в области государственного управления достаточно актуальны, поэтому студенты стремятся глубоко изучать психологическую структуру личности и групп, наращивать творческий потенциал в процессе всех форм обучения и применять полученные знания на практике.

Преподавание иностранных языков в управленческом вузе имеет свои особенности, поскольку должно быть нацелено на формирование коммуникативной компетенции будущего менеджера, позволяющей

практически пользоваться иностранным языком в профессиональной, информационно-аналитической, научной деятельности, в непосредственном общении с зарубежными партнерами.

Обучение иностранным языкам в академии проводится в тесной связи с изучаемыми профилирующими дисциплинами, с учетом специфики будущей профессиональной деятельности студентов. Предполагается, что выпускник академии должен знать культуру и традиции стран изучаемого языка, правила речевого этикета, владеть лексическим минимумом, необходимым для чтения и перевода иноязычных текстов профессиональной направленности, усвоить навыки делового общения и основы публичной речи, уметь выразить на иностранном языке (устно и письменно) свои мысли в сфере профессиональной деятельности.

Учебный процесс на **кафедре немецкого и французского языков** ориентирован на современные коммуникативные технологии и активные методы преподавания иностранных языков. Специалистами кафедры внедряются интерактивные формы деятельности студентов: работа в малых группах, ролевые и другие виды имитационных игр, дискуссии, «круглые столы», выполнение индивидуальных и групповых заданий, презентации проектов. Вопросы совершенствования активных форм обучения рассматриваются в рамках организованного кафедрой внутривузовского научно-методического семинара «Иностранный язык в системе подготовки управленческих кадров. Современные технологии обучения».

Преподавателями кафедры организована работа факультатива «Деловой иностранный язык». Под руководством сотрудников кафедры студенты выступают с докладами на иностранном языке на межвузовских студенческих научных конференциях, организованных в сотрудничестве с Немецким культурным центром им. Гете (ФРГ), участвуют в семинарах, посвященных социально-политическим аспектам немецкого страноведения.

Интерес студентов к изучению немецкого и французского языков стимулируется также сотрудничеством преподавателей кафедры с Саратовской областной универсальной научной библиотекой, Обществом немецкого языка, Региональным центром французского языка.

При оценке знаний будущих специалистов-управленцев преподавателями кафедры учитываются международные системы определения уровней владения / обученности студентов иностранным языкам, применяется рейтинговая система оценки знаний студентов в рамках эксперимента по реформированию вузовского образования.

Научная работа на кафедре организована по теме «Реформирование

государственной службы: зарубежный опыт». В рамках данного направления действует внутривузовский научно-методический семинар «Иностранный язык в системе подготовки управленческих кадров. Современные технологии обучения».

Английский язык изучается в академии как прикладная дисциплина. Коллективом **кафедры английского языка** выработана концепция обучения, которая нашла отражение в разработке дидактической единицы ESP (English for Specific Purposes) – «управленческие коммуникации» и ее успешной апробации в ходе практических занятий со студентами всех специальностей. Кроме того, в рамках учебной программы читается лекционный курс (на английском языке) «Managerial Communications» («Управленческие коммуникации»).

В целях методического обеспечения учебных занятий кафедрой ведется планомерное и целенаправленное формирование базы специальной литературы с усиленным профильным акцентом на управленческой специфике вуза (изданы учебно-методические пособия «Make Your English More Managerial», «Managerial Communication for English Studying»).

Преподаватели кафедры постоянно совершенствуют свое педагогическое мастерство и реализуют его через внедрение активных методов обучения, разработку методики case-study и role-play, формирование студенческих портфолио, овладение инновационными технологиями презентации учебного материала (power point presentation, VCR, DVD, overhead projector).

Усилия кафедры направлены на создание у студентов положительной мотивации в овладении английским языком не только на учебных занятиях, но и во внеаудиторном общении, в процессе которого акцентируется профессиональная направленность будущих специалистов в сфере государственного и муниципального управления. В целях реализации данного подхода кафедрой инициированы и проведены «круглые столы»: «Коммуникативные практики и язык в социальном партнерстве» (в рамках Всероссийской научно-практической конференции «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса»), «Bologna Declaration: Pros and Cons»; организована работа секции «Коммуникативные практики в управлении: глобальное и локальное» (рабочий язык – английский) в рамках Международной конференции «Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления». Традицией стала работа на английском языке по актуальным проблемам становления демократического сообщества и правового государства (Ecological and Environmental Protection; Education Abroad; Terrorism; Youth Issues; Professional Communication

In Multicultural Community), проводимая ежегодно параллельно со студенческой конференцией. Совместными усилиями кафедры и студенческого актива организован и успешно функционирует студенческий «English Club». Для желающих повысить свою языковую компетенцию опытными преподавателями кафедры проводятся занятия на языковых курсах «ЛОЦИЯ».

Большое внимание кафедрой уделяется развитию научных и учебно-практических связей в городском, региональном и зарубежном лингвистическом сообществе (СГУ, СГМУ, СГАП, ПИ СГУ, НовГУ, СЗАГС, МГУ, РГГУ, IU (USA), SFA (USA), Экономический университет (Братислава, Словакия), Университет «Корвинус», City and Guilds Center (Будапешт, Венгрия), Региональный центр Британской экзаменационной комиссии Clever, Информационно-консультативный центр «Littera»). Кафедра является членом Национальной ассоциации преподавателей английского языка, философского общества, Российской коммуникативной ассоциации.

Активная разработка кафедрой научной темы «Социокультурные проблемы языка и коммуникации» нашла свое отражение в издании одноименного ежегодного сборника научных трудов с международным участием. Среди маститых отечественных и зарубежных авторов третьего выпуска – студенты академии, подготовившие статьи на английском языке.

В дальнейшей деятельности кафедра планирует направлять свои усилия на реализацию идей Болонского соглашения по созданию единого языкового образовательного пространства, а также на решение конкретных задач качественного обучения профессиональной иноязычной коммуникации государственных служащих. В научно-исследовательской деятельности приоритетами кафедры остаются проблемы современной социолингвистики, языковых отношений в политической деятельности, в сфере политических и управленческих коммуникаций. В образовательной деятельности и учебном процессе кафедра продолжит уделять внимание совершенствованию методики преподавания языка, внедрению новых образовательных технологий, представляющих опыт российской и зарубежной лингвистики и коммуникативистики.

Таким образом, кафедры академии, учитывая управленческий характер вуза, стремятся творчески решать стоящие перед ними задачи. В своей деятельности преподаватели ориентируются на применение таких подходов в обучении, которые позволяют студентам и слушателям не только получить теоретические знания, но и апробировать их на практике. Подготовка высококвалифицированных и конкурентоспособ-

ных управленческих кадров, способных принимать адекватные и эффективные управленческие решения в современных условиях, – главная конечная цель всего коллектива академии.

Материалы для статьи представили заведующие кафедрами:

государственного и муниципального управления –
Е.В. Масленникова, канд. социол. наук, проф.;
управления персоналом –
Н.В. Моисеенко, канд. психол. наук, доц.;
теории права –
О.И. Цыбулевская, д-р юрид. наук, проф.;
конституционного права –
К.А. Ишеков, канд. юрид. наук, доц.;
административного права и государственного строительства –
Э.Г. Липатов, канд. юрид. наук, проф.;
трудового, земельного и экологического права –
О.А. Ляпина, канд. юрид. наук, доц.;
документационного обеспечения управления –
А.В. Ермолаева, канд. ист. наук, доц.;
прикладной информатики и информационных технологий в управлении –
Т.И. Булдакова, д-р техн. наук, проф.;
социальных коммуникаций –
Т.И. Черняева, д-р социол. наук, проф.;
политических наук –
О.Н. Фомин, д-р полит. наук, проф.;
социологии, социальной политики и регионоведения –
Ю.И. Тарский, д-р социол. наук, проф.;
экономики –
В.В. Герасимова, д-р экон. наук, проф.;
менеджмента организации –
Л.Д. Русанова, канд. экон. наук, проф.;
антикризисного управления –
В.И. Малый, д-р социол. наук, проф.;
маркетинга –
А.Н. Романцов, д-р экон. наук, проф.;
финансов –
В.А. Свищева, канд. экон. наук, доц.;
истории российской государственности и права –
В.Н. Кузин, зам. зав. кафедрой, канд. юрид. наук, доц.;
психологии и педагогики профессиональной деятельности –
В.П. Жуковский, д-р пед. наук, проф.;
немецкого и французского языков –
Е.Н. Даштоян, канд. филол. наук, доц.;
английского языка –
Е.Ю. Стриганкова, канд. филос. наук, проф.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ И ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРАКТИКИ

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Ю. Наумов

Значительная роль в современном реформировании государственного устройства Российской Федерации принадлежит децентрализации государственной власти и развитию местного самоуправления. В настоящее время в России реализуются целый комплекс широкомасштабных преобразований, затрагивающих сферу государственного устройства и управления, таких, как реформа федеративных отношений, административная и муниципальная реформы. Поэтому рассматривать реали-

НАУМОВ
Сергей Юрьевич –
ректор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина,
доктор
исторических наук,
профессор

зацию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 27 июля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как и ход реформы в целом, необходимо в контексте всесторонних преобразований, ведущихся в российском обществе. В этой связи следует отметить, что основная проблема реформы местного самоуправления состоит в обеспечении реализации законодательно определенных полномочий в их полном объеме.

В июне текущего года на международной конференции Совета Европы в Великом Новгороде Советник Президента РФ Сергей Самойлов подчеркнул, что «...первая из задач муниципальной реформы состоит в том, чтобы к 2009 году каждое муниципальное образование могло реализовать весь набор переданных ему полномочий». Эту задачу можно признать стратегической в развитии местного самоуправления.

Сегодня из 88 субъектов Российской Федерации 46 субъектов Федерации полностью перешли на реализацию указанного Федерального закона, но только 14 из них приняли решение о 100%-ной передаче поселенческих полномочий на уровень поселений. Остальные (из принявших полностью закон) ввели так называемый институт делегирования между поселениями и муниципальными районами, и в пользу муниципальных районов передано от 3 до 20 поселенческих полномочий. Остальные субъекты РФ приняли региональные законы, в которых определили процесс делегирования полномочий.

В Саратовской области, например, выбран достаточно взвешенный вариант: поэтапная передача полномочий органам местного самоуправления поселений. Это дает возможность постепенно завершить процесс разграничения и регистрации собственности, подготовить муниципальные кадры, создать необходимую законодательную, материально-техническую и информационную базу. При этом потребность в дополнительных средствах останется, но без пиковых нагрузок на бюджет.

Так, с 1 января 2006 г. органам местного самоуправления поселений передано 16 полномочий из 27, предусмотренных ст. 14 Федерального закона № 131. Во-первых, это проблемы, требующие в основном не финансовых затрат, а решения организационных вопросов. Во-вторых, это вопросы, традиционно решаемые на местном уровне без привлечения бюджетных средств. В-третьих, это вопросы, требующие затрат, для решения которых в большинстве поселений имеются материальные и кадровые ресурсы.

С 1 января 2007 г. планируется передать органам местного самоуправления поселений еще семь полномочий, связанных со сферой культуры и спорта, так как к этому времени должно быть оформлено пере-

даваемое муниципальным образованиям имущество. В полном объеме органы местного самоуправления приступают к решению всех вопросов местного значения с 1 января 2008 г. Это вопросы в сфере градостроительства, архитектуры, ГО и ЧС, которые требуют как финансовых затрат, так и наличия квалифицированных специалистов.

Наконец, самый больной вопрос реформы – это, безусловно, финансовое обеспечение местного самоуправления. Несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований и снижению уровня и качества предоставляемых муниципальных услуг.

Особенностью бюджетного процесса 2006 г. стало формирование собственных бюджетов нескольких тысяч вновь образованных муниципальных образований. При этом принятые на федеральном уровне решения позволили субъектам Российской Федерации самостоятельно определять сроки и порядок перехода к модели организации местного самоуправления с учетом реальной ситуации на местах.

Однако не следует полагать, что все финансовые проблемы муниципалитетов решены. Прежде всего на реализацию муниципальной реформы неблагоприятно влияет недостаточность доходных источников местных бюджетов для обеспечения полного и качественного исполнения полномочий органов местного самоуправления. По данным Конгресса муниципальных образований России, практически у всех муниципальных образований наблюдается несбалансированность бюджетов в результате более высокого роста расходов по сравнению с доходами.

Как известно, основной источник пополнения бюджетов – это налоговые поступления. В настоящее время согласно действующему законодательству у органов местного самоуправления остались только два местных налога (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и нормативные отчисления по федеральным налогам, закрепленные в Бюджетном кодексе РФ. Однако доля поступлений от этих налогов составляет лишь несколько процентов от общих доходов местных бюджетов. Естественно, они не могут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в такой ситуации местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ, и, соответственно, около 95% муниципальных образований будут дотационными.

Это обуславливает необходимость принятия нормативных и правовых актов, устанавливающих основы и процедуры массовой оценки недвижимости, в целях обеспечения введения с 2009 г. единого местного налога на недвижимость взамен существующих ныне земельного и имущественно-

го налогов. Кроме того, следует с высокой степенью точности прогнозировать дефицитность местных бюджетов и источники ее финансирования.

Представляется, что выходом из сложившейся ситуации может стать предоставление органам местного самоуправления сельских поселений права делегировать полномочия по организации обслуживания собственного бюджета на уровень района. В этой связи возникают вопросы: насколько реальной становится процесс децентрализации и возможно ли в целом обеспечить децентрализацию управления в условиях тотального бюджетного дефицита муниципальных образований?

Для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Федеральным законом на региональном уровне предусмотрено создание системы фондов финансовой поддержки муниципальных образований (фонды межбюджетного выравнивания). Уже сейчас становится очевидным, что во многих случаях использование фондов для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований может привести к зависимости местных бюджетов от вышестоящих органов власти. Кроме того, создание справедливых методик для формирования таких фондов и выделения из них дотаций и субсидий на практике является довольно трудной задачей.

В настоящее время право на получение дотаций имеют все муниципалитеты, в которых среднедушевые расчетные налоговые доходы не превышают установленного порогового уровня. Размер дотации определяется в расчете на одного жителя исходя из их численности. Такую методику нельзя признать оптимальной. Механизм распределения дотаций между сельскими муниципальными образованиями нуждается в существенном изменении. Его нынешняя ориентация на среднедушевой доход, увеличенный по наименее обеспеченным муниципалитетам до среднерайонного уровня, не позволит оказать необходимую финансовую помощь более чем 80% сельских поселений.

Полагаем, что стратегическая цель должна заключаться в создании таких правовых условий, когда местные бюджеты формировались бы за счет налоговых отчислений на долговременной основе, а не за счет предоставляемых сверху дотаций и субсидий. Несмотря на существенные преобразования в области межбюджетного федерализма актуальной задачей остается создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора. В противном случае можно говорить лишь о «фантомной» или «управляемой» децентрализации на местном уровне.

Таким образом, концептуальная проблема дальнейшего развития местного самоуправления в России актуализируется в двух возможных направлениях:

первое – централизация полномочий и ресурсов для предотвращения кризисных ситуаций, передача решения ряда вопросов органам государственной власти в целях обеспечения единых социальных гарантий населению (примером может послужить постепенная передача вопросов социальной защиты населения на уровень субъектов Российской Федерации);

второе – децентрализация, расширение круга вопросов, решаемых местным сообществом самостоятельно и под свою ответственность (примером могут послужить многочисленные конкурсы социальных инициатив, которые проводятся органами местного самоуправления в партнерстве с бизнесом и некоммерческими организациями).

Первый подход ориентирован на достаточно быстрый рост эффективности предоставления общественных услуг, он требует усиления контроля со стороны государства, более «удобного» с этой точки зрения административно-территориального деления и других радикальных преобразований. Второй – носит эволюционный характер, предполагает стабильный эффект в долгосрочной перспективе. Здесь делается акцент на финансовые гарантии местного самоуправления и на вовлечение в экономический оборот таких его ресурсов, как земля и недвижимость.

К сожалению, в результате тотального преобразования системы государственного строительства в России сформированы две юридически не связанные управленческие системы: система государственной власти и система местного самоуправления. Сложилась ситуация, при которой даже органы управления городов с населением, превышающим миллион жителей, столиц субъектов Российской Федерации, не являются структурными элементами системы государственной власти и управления.

Представляется, что в современных условиях в России сохраняется тенденция формирования модели централизованной федерации. Поэтому в период до 2009 г. должен произойти переход к децентрализованному (в разумных пределах) государству. Безусловно, в любом демократическом правовом государстве существуют ограничения как централизации, так и децентрализации. Но именно сильная государственная власть и развитое местное самоуправление смогут обеспечить единство Российского государства, соблюдение единого правового пространства, единые стандарты прав и свобод человека и гражданина на территории всего государства.

**ПОЛИТИКО-
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ:
ОСОБЕННОСТИ
ПОДГОТОВКИ,
ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

В.С. Колчина

Важнейшей составляющей политико-административного управления является подготовка, принятие и реализация политико-управленческих решений. Разработку политики от ее реализации отделить невозможно. Именно поэтому хорошо продуманная и разработанная политика в области подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений зачастую не приносит ожидаемых результатов в случае ее плохого исполнения.

Рассматривая взаимодействие политики и администрирования при подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений, ученые справедливо отмечают, что взаимосвязь политики и администрирования неизбежна, поскольку это две неразрывно связанные функциональные стороны

КОЛЧИНА
Вера Сергеевна –
ст. преподаватель
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

единого процесса государственного властного управления. Соотношение этих двух элементов отражает реальный процесс организации и деятельности административных структур в политико-управленческой сфере, их место в политической системе общества. В основе соотношения политики и администрирования лежит разделение и взаимодействие властей, различие присущих им функций, а также противопоставление политики как искусства и администрирования как технологии.

Политика – это искусство и практика управления государством; стремление к достижению высшей цели данного общества; борьба за власть или за ее осуществление; основа управления общественными отношениями. Администрирование же означает технологию управления в рамках отлаженной бюрократической машины. Реализация политико-управленческих решений является собой постоянный, динамичный процесс достижения поставленных целей, в котором участвуют политики, чиновники, различные органы государственной власти. Процесс реализации включает в себя совокупность средств, методов и приемов, обеспечивающих выполнение планируемых мероприятий в соответствии с поставленными задачами.

В литературе дается множество определений политических и управленческих решений. Политико-управленческое решение как категория – это особый вид решения, связанный с таким типом публично-государственных решений, которые характеризуются, во-первых, формулированием общих задач, где выражены базовые ценности и коренные интересы основных социальных групп и политических акторов; во-вторых, воспроизводством (изменением) нормативных и институциональных параметров общественно-политического порядка; в-третьих, регулированием и распределением ключевых общественных ресурсов [1, с. 156].

Представляется, что политико-управленческое решение следует определять как осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор динамики системы управления из множества альтернатив. Особенности такого вида решения состоят в следующем: во-первых, политико-управленческое решение готовится и принимается в политико-управленческой сфере деятельности; во-вторых, данный вид решения затрагивает прежде всего интересы акторов, участвующих в политико-управленческом решении; в-третьих, в таком решении существует выбор из множества альтернатив одной или нескольких политико-управленческих целей; в-четвертых, такое решение направлено на реализацию политико-управленческих целей; в-пятых, при реализации этого вида решения определены действия политиков и администраторов в политико-управленческой сфере. Спецификой выполнения

политико-управленческого решения является воплощение в жизнь его содержания, то есть решение конкретной проблемы.

Деятельность политиков и чиновников, органов государственной власти осуществляется с помощью определенных политических функций и технологий. Технология, как известно, – это способ реализации людьми конкретного процесса. Под политическими технологиями принято понимать совокупность наиболее целесообразных приемов, способов, процедур реализации функций политической системы, направленную на повышение эффективности политического процесса и достижение желаемых результатов в сфере политики. Политические технологии включают в себя как приемы достижения локального кратковременного результата (тактика), так и получение глубинного, глобального, длительного эффекта (стратегия).

Использование тех или иных политических технологий определяет эффективность регулирования политических процессов, устойчивость политической системы и всего политического пространства. Политические технологии в большой степени определяются типом общественного развития, доминированием в нем эволюционных или революционных процессов, характером политического режима. Основным отличием политических технологий от других видов технологий является их направленность на власть, непосредственно или опосредованно.

Политические технологии можно рассматривать и как совокупность наиболее рациональных, устоявшихся приемов, процедур и способов деятельности, направленных на достижение определенных целей и решение задач конкретного субъекта при наименьшей затрате сил, средств и времени. В этом плане политика предстает как деятельность, связанная с руководством и регулированием, как специфическая управленческая деятельность.

С помощью политических технологий органами исполнительной власти реализуется ряд функций: аналитическая – анализ социально-политической проблемы, получение новой информации и знаний, необходимых для ее продуктивного решения, сопоставление искомого результата с реальным; прогностическая – прогнозирование возможных последствий решения комплекса задач в течение всего планируемого периода времени, «проигрывание» различных сценариев развития социально-политической ситуации; проектировочная – выработка решений, связанных с композиционным построением предстоящей деятельности; коммуникативная – организация взаимосвязи между субъектами и объектами исполнительной власти, между всеми акторами процесса функционирования органов исполнительной власти; информационная –

организация информации в процессе ее предъявления субъектам и объектам власти, в процессе информационного обмена.

Деятельность исполнительной власти заключается большей частью в осуществлении политико-административного управления. Администрация занимается исполнительно-распорядительной деятельностью, усиленной серьезными политическими ресурсами и возможностями. Политический и административный компоненты управления интенсивно воздействуют друг на друга. При этом технологический уровень исполнительной власти определяется в основном областью разработки и применения различных средств и приемов для решения общественно значимых государственных проблем. Подчеркнем, что в современной литературе технологический взгляд на исполнительную власть предполагает алгоритмизированное видение окружающего, ориентацию на решение проблем, направленность не только на настоящее, но и будущее состояние, на заданную, но не всегда осознаваемую последовательность действий, имеющую собственную внутреннюю логику и пространственно-временной горизонт.

С политической точки зрения основной технологической задачей деятельности органов исполнительной власти любого уровня является: обеспечение устойчивого развития государства или региона, что означает для населения, в частности, рост благосостояния, удовлетворение потребностей, а также обеспечение «прозрачности» работы органов власти по реализации политико-управленческих решений. Известно, что ни о какой стабильности государства, той или иной его системы не может быть и речи без высокого уровня организации политической деятельности, без применения современных политических технологий.

Полнота и объем функций на разных уровнях вертикали исполнительной власти различны: на верхнем уровне – это прежде всего политические установки и цели или участие в их разработке, на нижних – их конкретизация и реализация. В целом политические технологии, применяемые в органах исполнительной власти, призваны реализовать функции политического управления в проекции на исполнительную власть, обеспечить взаимодействие различных политических сил и структур.

Поскольку процесс реализации политико-управленческих решений представляет собой совокупность методов, средств, приемов, соответственно различают следующие методы: опрос (анкетирование, интервьюирование); экстраполирование (построение динамических рядов развития показателей прогнозируемого процесса); моделирование (построение поисковых и нормативных моделей).

По оценкам отечественных и зарубежных ученых в настоящее время насчитывается более 150 методов формализованного и интуитивного

прогнозирования. Существует их определенная систематизация. К формализованным методам прогнозирования относятся следующие: методы экстраполяции (метод наименьших квадратов; метод экспонентного сглаживания; метод вероятного моделирования; метод адаптивного сглаживания и др.); системно-структурные методы (методы функционально-иерархического моделирования; метод морфологического анализа; матричный метод; метод сетевого моделирования; метод структурной аналогии и др.); ассоциативные методы (методы имитационного моделирования; метод историко-логического анализа и др.); методы опережающей информации (методы анализа потока публикаций и др.) [2, с. 345].

К интуитивным относятся методы индивидуальной экспертной оценки (метод интервьюирования экспертов, метод анкетирования экспертов, метод самостоятельной подготовки экспертом оценок и др.); методы коллективной экспертной оценки (метод анкетирования представителей социальных групп на основе квотно-пропорциональной выборки, методы «комиссий», методы «мозговых атак», метод Дельфи и др.); методы аналитических документов (методы написания сценариев политической ситуации и др.).

Процессы прогнозирования можно условно разделить на три стадии: подготовительную, основную и заключительную, которые различаются применяемыми методами. На подготовительной стадии прогнозирования используются такие методы, как изучение документов, опрос (анкетный, интервью), наблюдение, моделирование и т.д.; на основной – логический и исторический методы, метод анализа и синтеза, индукции и дедукции, аналогии, статистики и т.д.; на заключительной стадии – описательный, сравнительный, эксперимент, моделирование, математические методы, методы кибернетики, социологии, психологии и т.д.

Методы, применяемые для изучения социально-политической ситуации, также условно можно разделить на три вида: сравнительно-исторические, эмпирические и системные.

Сравнительно-исторические методы позволяют субъектам исследования изучать социально-политические объекты, факты и явления в их динамическом состоянии, на различных этапах развития. Это необходимо для анализа неоднократно повторяющихся явлений и важно для изучения социально-политических процессов, происходящих в сравнительных исторических ситуациях. Практически невозможно понять место, роль политических партий в современных политических процессах, не изучив тщательно их генезис и развитие.

Эмпирические методы способствуют более глубокому исследованию общественного мнения и политической культуры людей, влияния раз-

личных социальных фактов на политические процессы; системному анализу больших и малых общественных структур; структурно-функциональному изучению политических институтов. Для эмпирических исследований широко используются социологические методики (анкетный опрос, интервьюирование, контент-анализ, включенное и исключенное наблюдение, эксперимент, моделирование).

Системные методы позволяют изучать политические процессы и явления в целом и социально-политическую ситуацию в частности как комплексный процесс, выявлять наиболее важные элементы и подсистемы, проследить их взаимосвязь и взаимообусловленность, возможность воздействия на ход развития всей ситуации.

Автором данной статьи был разработан инструментарий социологического исследования и проведен опрос депутатов Саратовской областной Думы, политиков, а также государственных служащих органов исполнительной власти Саратовской области, занимающих должности категории «руководители», а именно: заместителей министров, начальников управлений, непосредственно участвующих в подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений. Цель исследования: выяснение технологий подготовки и принятия руководителями решений, их эффективности, сроков реализации; причин невыполнения политико-управленческих решений; качества проектов нормативно-правовых актов, поступающих в областную Думу от исполнительных органов власти; удовлетворенности населения области качеством принимаемых участниками управленческого цикла политико-управленческих решений.

Особое внимание уделялось вопросам: насколько часто принимаются политико-управленческие решения; на основе чего они принимаются; насколько часто исполняются принятые решения полностью; какие существуют причины невыполнения решений; в какой срок эффективно принятое политико-управленческое решение может реализовываться; оценки качества проектов нормативно-правовых актов, которые поступают в областную Думу от исполнительных органов власти; отношения государственных служащих к закону как одному из видов политико-управленческого решения; какое направление является приоритетным в деятельности государственных служащих по повышению ответственности за подготовку, принятие и реализацию политико-управленческих решений; каким профессиональным качествам государственного служащего отдается предпочтение.

Анализ результатов исследования приводит к выводу, что политики-депутаты принимают, по их мнению, политико-управленческие решения достаточно часто, и, как правило, на основе собственного мнения,

основанного на изучении аналитических материалов, подготовленных в аппарате областной Думы. Большинство опрошенных депутатов считают, что принятые политико-управленческие решения исполняются полностью менее чем на 50%. К основным, наиболее распространенным причинам невыполнения решений респонденты относят низкую исполнительскую дисциплину, закрытость и непрозрачность деятельности. Говоря о сроках реализации принятого политико-управленческого решения, депутаты подчеркнули, что оно должно реализовываться, в зависимости от характера и типа решений, в срок от трех до пяти лет либо в срок до одного года, что является наиболее эффективным. Политики позитивно оценивают качество только 40% проектов нормативно-правовых актов, подготовленных в органах исполнительной власти.

Анализ результатов опроса свидетельствует, что сами депутаты играют существенную роль в процессе подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений. Принимая решения, политики прежде всего опираются на свое собственное мнение, в меньшей степени берут во внимание информацию, поступающую из органов исполнительной власти. По степени значимости профессионального уровня в сфере нормотворчества депутаты выделяют следующие критерии: знание норм права, навыки нормотворческой деятельности, а также умение анализировать и обобщать информацию. Рассуждая об опыте работы в представительных органах власти, политики считают, что те депутаты, которые имеют значительный опыт работы, соответственно обладают глубокими знаниями и навыками в подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений.

Депутаты, выступившие в качестве респондентов, определяют степень участия государственных служащих, а также сотрудников исполнительных органов власти в подготовке эффективного политико-управленческого решения как значительную. Отсюда следует, что политико-управленческое решение воспринимается ими как результат взаимодействия представительных и исполнительных структур публичной власти. Депутаты полагают, что государственные служащие в основном предоставляют базовую информацию, необходимую для определения на уровне законодательного органа возможных альтернатив решений. Свою же роль они считают аналитической, что свидетельствует о расстановке приоритетов, связанных с властными полномочиями, в пользу представительных органов.

Депутаты уверены, что принимаемые ими политико-управленческие решения население связывает с позитивными изменениями развития региона, страны в целом. Государственные служащие, участвуя в процессе подготовки, принятия и реализации политико-управленчес-

ких решений, определяют приоритетным направлением в своей деятельности выполнение нормативно-правовых актов, а также повышение профессионализма и компетентности. Преимущественное предпочтение государственными служащими отдается таким профессиональным качествам, как уважение к закону, оперативность, аналитико-прогностические способности.

В то же время, судя по результатам анкетирования, государственные служащие считают себя основным субъектом подготовки, принятия и реализации политико-управленческих решений. Решения принимаются ими на основе мониторинга, анализа управленческой информации, обобщения профессионально значимых фактов из практики государственного управления. В целом более 50% опрошенных служащих посчитали, что их деятельность носит политический характер.

Анализ практики взаимодействия политиков и чиновников при подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений показывает, что, хотя они и взаимодействуют между собой, существует разделение сфер их деятельности в процессе управленческого процесса. Депутаты-политики принимают решения на основе собственного мнения, основанного на изучении аналитических материалов, подготовленных в аппарате областной Думы, а не на основе анализа материалов, поступающих из исполнительных органов власти; государственные служащие же занимают несколько иную позицию, то есть они играют тоже существенную роль в подготовке решений в органах исполнительной власти, а депутаты принимают или отклоняют эти решения.

Исследуя соотношение политики и администрирования, следует особо подчеркнуть, что политика и администрирование в государстве могут существовать только в единстве. Политики принимают решения, а администраторы действуют в рамках этих решений, выполняя их. Поэтому политики определяют стратегические функции государства. Роль государственных служащих в основном связана с выполнением именно оперативных политических функций. Именно в этом и заключается их взаимодействие, пересечение функционального назначения политики и государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Десятнев А.А.* Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений // Полис. 2003. № 1.
2. Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004.

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ

Н.М. Селезнева

СЕЛЕЗНЕВА
Наталья
Михайловна –
кандидат
юридических наук,
доцент
Саратовской
государственной
академии права

Уровень судебной защиты прав граждан является одним из важнейших показателей демократичности государства, так как изначально суду предназначено быть оппонентом исполнительной, а иногда и законодательной власти, в определенной мере уравновешивая их влияние на общество в целом. Однако действительность свидетельствует о том, что право на судебную защиту для многих категорий граждан остается «не больше, чем лист бумаги, на котором оно напечатано» [1, с. 5]. В связи с этим и в контексте проводимой административной реформы актуальным для России остается создание административной юстиции.

Под административной юстицией в самом широком смысле понимается порядок разрешения споров, возникающих между гражданином и государством, точнее, «органом государственного управления при реализации полномочий этого органа» [2, с. 4]. Между тем до настоящего времени в научной литературе отмечается различное понимание природы данного института, что во многом обусловлено разнообразием действующих в разных странах моделей административной юстиции. Безусловно, зарубежный опыт организации административной юстиции может быть полезен для России.

Известно, что административная юстиция функционирует во многих странах. По оценке Госсовета Франции, в мире около пятидесяти государств имеют автономную административную юстицию; в Европе в восемнадцати странах созданы специализированные административные суды, в двенадцати – специализированные палаты при Верховных судах, в двух странах этим занимается Конституционный суд, а в девяти европейских странах вообще нет административной юстиции. В силу особенностей организации административной юстиции выделяют две ее модели: континентальную и англосаксонскую.

Континентальная, или европейская (романо-германская), модель характеризуется наличием специализированных судов для рассмотрения административных споров. Они достаточно отчетливо отграничены от общей судебной системы, что позволяет говорить о существовании автономной административной юстиции.

Такие специализированные суды появились во Франции, а в дальнейшем получили свое развитие в ряде стран Западной Европы (ФРГ, Швейцария, Австрия). Например, в Германии первые независимые административные суды были созданы еще в конце XIX в., однако административный кодекс был принят только в 60-е годы XX в. Все это время судьи сами разрабатывали процедуру рассмотрения административных дел. Административно-судебный («германский») вариант характеризуется созданием специализированных судов для рассмотрения споров по административным делам, при этом административные суды входят в единую судебную систему и независимы от административных органов и от иных судов в осуществлении функции правосудия.

Вторая модель – англосаксонская – отличается широкой компетенцией общих судов по рассмотрению административных споров, отсутствием специализированной системы административной юстиции в рамках общей судебной системы (США, Канада, Австралия) [3]. Подобный вариант организации административной юстиции предполагает создание системы подконтрольных судам общей юрисдикции специаль-

ных трибуналов по рассмотрению административных споров, не включенных в судебную систему, то есть квазисудебных органов.

В Российской империи идеи создания института административной юстиции возникли в период судебной реформы 1864 года. Очевидно, что в условиях абсолютистской концепции власти, консерватизма, отсутствия развитого гражданского общества и традиций борьбы за права личности административная юстиция в стране просто не могла быть сформирована [4, с. 438–439], что и показала последующая российская история.

В начале XX столетия П.А. Столыпин главной задачей административной реформы считал организацию административных судов. После Февральской (1917 г.) революции Временное правительство, решая вопрос о создании административных судов в России, отказалось от этой идеи, посчитав ее несвоевременной и дорогостоящей.

В советский период вопросы создания административной юстиции не поднимались, хотя ее отдельные элементы находили место в советском законодательстве. Так, право граждан обжаловать «действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий», в судебном порядке впервые было закреплено на конституционном уровне в ч. 2 ст. 58 Конституции СССР 1977 г. Данная норма явилась базой для принятия законов, в которых право граждан на судебную защиту устанавливалось как общее правило.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов в СССР сложились две основные формы рассмотрения жалоб граждан на решения должностных лиц: административная и судебная. Преобладающей формой была административная. 30 июля 1987 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». До этого граждане имели право на судебную жалобу лишь в случаях, указанных в специальных актах. С принятием данного Закона устанавливалось общее право граждан на обращение с жалобой в суд на действия должностных лиц, облеченных властными полномочиями. Это право было значительно расширено Законом СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». В соответствии с этим Законом к актам, подлежащим судебному обжалованию, «относятся коллективные и единичные действия, в результате которых: гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, которое предоставлено ему законом или иным нормативным актом; на гражданина наложена какая-либо обязанность».

Принятие 22 ноября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина и 12 декабря 1993 г. Конституции РФ означало, что российская власть должна создать такие условия, при которых право на судебную защиту устанавливается государством и оно обязывается развивать возможности такой защиты. Поэтому признание права на судебную защиту является новым феноменом в российской правовой культуре постсоветского периода.

В зависимости от характера нарушенного права защита может осуществляться в порядке конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Практика свидетельствует, что, несмотря на некоторые трудности, право на судебную защиту в современной России реализовано. Во многих случаях судебная защита оказывается самым доступным и эффективным видом защиты, так как в суд можно обжаловать любые действия, нарушающие права и свободы граждан без каких-либо ограничений.

Наличие административной юстиции в правовом государстве сегодня рассматривается как один из важнейших способов защиты прав граждан. Необходимость учреждения административной юстиции в стране обусловлена статьями 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством гражданского, конституционного, уголовного и административного судопроизводства, а Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Нельзя не упомянуть и Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [5], принятый еще до Конституции. Он, по существу, в какой-то мере проложил дорогу институту административной юстиции.

Впервые возможность создания административных судов в постсоветской России была предусмотрена Концепцией судебной реформы [6, с. 56]. Таким образом, формирование административной юстиции в России предполагалось как часть судебной реформы.

Следует подчеркнуть, что активная дискуссия о создании административных судов началась после вступления России в Совет Европы в 1996 г. С этого времени и до настоящих дней российская правовая система, включая судебную, испытывает сильное влияние со стороны Европейского сообщества. В частности, Советом Европы было обращено внимание, что такое понимание административного судопроизводства, как у нас, не соответствует пониманию, сложившемуся в других странах: надо различать защиту граждан в сфере административных

отношений от осуждения мелких правонарушителей и взыскания штрафов в судебном порядке.

Интересно, что в ряде стран постсоциалистического пространства созданы административные суды (страны Балтии, Украина, Казахстан). А в самой Европе уже ставится вопрос о выходе административной юстиции за пределы одной страны. Активные процессы глобализации в скором времени могут привести к созданию такой системы судов, которые будут принимать решения, в том числе и в сфере административного права, обязательные на территории государств – участников соответствующего договора.

В России в течение пятнадцати лет вопрос о создании административной юстиции активно обсуждается на страницах научных изданий, где высказываются неоднозначные точки зрения. Их можно обобщить в три группы:

- специалистами отстаивается позиция необходимости создания специализированных административных судов [7–12];
- предлагается создать иные квазисудебные органы [13–14];
- высказываются возражения против формирования специализированных органов, считая их создание нецелесообразным [15–16].

Позиция сторонников первой группы ученых (наиболее активную роль здесь играют председатель Верховного Суда РФ и его заместители) находит свое практическое воплощение. Еще 30 июня 2000 г. между председателем Верховного Суда РФ В.М. Лебедевым и Президентом РФ В.В. Путиным была достигнута договоренность о создании административных судов, а 22 ноября 2000 г. Государственной Думой в первом чтении был принят Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах в Российской Федерации», внесенный в порядке реализации права законодательной инициативы Верховным Судом РФ.

Цель названного законопроекта – формирование в судебной системе РФ подсистемы судов, специализирующихся на рассмотрении дел, вытекающих из административных правоотношений. Предлагается создать 500 межрайонных судов первой инстанции; каждый суд должен охватывать территорию приблизительно от 4 до 6–8 и более районов, для чего потребуются около четырех тысяч судей. Второй инстанцией будет 21 окружной суд (от двух до семи субъектов Федерации) в составе 500–600 судей. Надзорной и высшей инстанцией планируется Административная коллегия Верховного Суда РФ, которая в качестве эксперимента уже действует. Таким образом, законодатель пытается сделать административные суды максимально независимыми от мес-

тных властей по аналогии с системой арбитражных судов, где судебные округа не совпадают с административно-территориальным делением страны.

Согласно проекту Закона, к подведомственности административных судов предлагается отнести рассматриваемые в настоящее время различными судами дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, об оспаривании решений и действий избирательных комиссий, дела по разрешению споров между органами государственной власти различных уровней, о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений и другие дела административного характера.

Несмотря на то что Верховный Суд настаивал на вступлении Закона в силу с 1 января 2001 г., его первоначально было предложено ввести в действие с 2002 г. Но, как показало время, прошло пять лет, а работа над законопроектом не завершена. В чем же причины столь длительного прохождения законопроекта, правильной ли была его концепция и какой быть административной юстиции в России – на эти вопросы еще предстоит ответить. Бесспорно, что проблемы ее создания имеют многоаспектный характер организационного, процессуального, материального и даже политического плана. К их числу следует отнести следующие:

- отсутствие ясности в концепции административной юстиции. Законопроект об административных судах содержит спорные положения, а ряд новелл вызывают серьезные дискуссии. К ним следует отнести непринятие необходимых мер для реализации прав и свобод граждан как основание для подачи жалобы, введение такого института, как «модельное дело» (рассмотрение дела в упрощенном порядке), установление государственных пошлин по административным делам [17, с. 125] и т.п.;

- невысокая общественная потребность в таких судах;

- принятию ФЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» должно предшествовать принятие ФЗ «О федеральных судах общей юрисдикции», проект которого длительное время находится на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ;

- нехватка финансовых средств. На создание административных судов потребуется не менее 1,5 млрд руб.;

- не решена проблема подведомственности. В массовом сознании административное судопроизводство ассоциируется с рассмотрением дел, предусмотренным Кодексом об административных правонарушениях. В действительности предметом этой отрасли является спор между гражда-

нином и государством. Следовательно, логично было бы сосредоточить рассмотрение всех административных дел в специализированных судах. Для этого потребуется изъять категорию таких дел из арбитражных судов (а это почти половина всех дел, рассматриваемых арбитражными судами) и военных, но законопроект этого не предполагает;

- создание административной юстиции повлечет существенное изменение гражданского процессуального законодательства в части сосредоточения его норм на регулировании отношений в сфере частного, а не публичного права [18, с. 716];

- низкая степень правового регулирования и систематизации административного права. В частности, не принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, в соответствии с которым будут проходить судебные процедуры [19, с. 6–45];

- требуется высокий профессионализм и специализация судей административных судов. В условиях отсутствия специализации в судах общей юрисдикции таких кадров практически нет и их надо готовить не один год. Судья должен знать административное право, которое в отличие от уголовного и гражданского разбросано по множеству нормативно-правовых актов, и управленческую действительность, ее особенности;

- нет полной уверенности в том, что предлагаемая модель административной юстиции сможет обеспечить независимость и объективность принимаемых судами решений по делам об обжаловании действий высших должностных лиц, а также представительных органов власти субъектов РФ;

- с созданием административных судов появится проблема доступности правосудия, учитывая огромные расстояния нашей страны.

Таким образом, налицо ситуация, которая свидетельствует о существенных препятствиях для создания административной юстиции в ближайшее время. Вместе с тем следует выделить и основные аргументы в защиту административных судов:

- институт административной юстиции является элементом правового государства;

- создание административных судов позволит сократить число обращений граждан России за защитой в Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека, уменьшить расходы из федерального бюджета и повысить авторитет государства на международной арене [20, с. 3]. Это повысит доверие к нашей правовой системе;

- надобность в административных судах обусловлена количеством административных дел, которое постоянно возрастает в судах как общей, так и арбитражной юрисдикции. Такие категории дел, как о

признании незаконными нормативно-правовых актов различных ветвей власти (в том числе издаваемых субъектами РФ), споры между субъектами РФ и органами местного самоуправления, жалобы о нарушениях избирательного законодательства, включая признание выборов недействительными, и некоторые другие, возникающие в сфере административно-правовых отношений, становятся все более актуальными. Повысится качество рассмотрения административных дел, сократятся сроки их разрешения;

– предлагается ряд положительных процессуальных новаций. Так, чтобы избавиться от волокиты и неоднократных отмен решений законодатель предусмотрел, что суд второй инстанции не имеет право отправлять дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Предполагается коллегиальное рассмотрение большинства категорий дел. На трех судей повлиять сложнее и снижается вероятность ошибки. Чтобы уравнять возможности в процессе гражданина и государства в суде первой инстанции, как со стороны государственного органа, так и гражданина должен быть адвокат. Если гражданин затрудняется пригласить адвоката и настаивает на том, чтобы его интересы представлял адвокат, то участие адвоката будет оплачено из средств федерального бюджета. Предполагается обеспечить транспарентность административных судов, то есть все решения, которыми отменяются нормативные акты, будут опубликованы в печати. Решения, по которым отменяются ненормативные акты, могут быть опубликованы по усмотрению суда либо полностью, либо частично.

Приведенный перечень положительных и проблемных аспектов будущей административной юстиции в России позволяет сделать следующий вывод. Можно предположить, что на современном этапе необходимо «готовить почву» для создания административной юстиции в России. С учетом нынешних экономических и политических реалий формирование административной юстиции возможно только в рамках действующей судебной системы (увеличить штаты судов общей юрисдикции и создать специальные судебные составы или коллегии по рассмотрению споров между гражданами и государством).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Карпов Д.В.* Проблемы конституционно-правового гарантирования правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.
2. *Хаманева Н.Ю., Салищева Н.Г.* Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М., 2001.

3. *Боботов С.В., Жигачев И.Ю.* Введение в правовую систему США. М., 1981.
4. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002.
5. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. с изм. и доп. от 14 декабря 1995 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С.А. Пашин. М., 1992.
7. *Скитович В.В.* Правосудие по делам, возникающим из административных правовых отношений: Исторический опыт и перспективы // Государство и право. 1995. № 8.
8. *Бойцова В.В.* Нужна ли административная юстиция? // Советская юстиция. 1993. № 7.
9. Конституция РФ: Историко-правовой комментарий / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1997.
10. *Туманов В.А.* Совершенствование правосудия в России // Государство и право. 1998. № 12.
11. *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002.
12. *Панова И.В.* Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000.
13. *Студеникина М.С.* Административная юстиция: какой путь избрать России? // Государство и право. 1996. № 5.
14. *Сажина В.В.* Административная юстиция: к теории и истории вопроса // Государство и право. 1989. № 9.
15. *Бахрах Д.М.* Административная юстиция: важные вопросы административного права // Государство и право. 1993. № 2.
16. *Артамонов А.Н.* Формирование научных взглядов на развитие административной юстиции в России // Журнал российского права. 1998. № 8.
17. *Колесов Ю.И.* Правовое пространство России: Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004.
18. Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003.
19. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Российская юстиция. 2004. № 3.
20. Новые правила обращения в Европейский Суд по правам человека: текст Регламента, новеллы, комментарии. М., 2004.

**ЭКСПЕРТИЗА
ИНФОРМАЦИОННО-
ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ
СРЕДСТВ МАССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ:
ПРОБЛЕМА И ПЕРСПЕКТИВА
ФОРМИРОВАНИЯ
ЭКСПЕРТНОГО
СООБЩЕСТВА***

*Г.В. Грачев,
И.Г. Грачева*

Общепризнанно, что одна из важнейших функций науки – экспертная. Экспертизы проводятся в различных сферах человеческой деятельности при решении достаточно широкого круга задач. В настоящее время проведение экспертиз и необходимость экспертной деятельности практически не вызывает возражений. Два взаимосвязанных фактора объективно опреде-

* Статья подготовлена с использованием материалов исследовательского проекта «Методологические основы социолого-психологической экспертизы СМИ» по Гранту РГНФ № 05-03-03445а.

**ГРАЧЕВ
Георгий
Васильевич –**

*доктор
психологических наук,*

**ГРАЧЕВА
Ирина Георгиевна –**

*кандидат
психологических наук,
ведущий научный
сотрудник ИСПИ РАН
(г. Москва)*

ляют повышение роли и значения экспертизы в современном обществе: демократизация управления, выраженная в участии общества в процессе выработки и принятии социально значимых управленческих решений, а также повышение рисков принятия неадекватных управленческих решений, ведущих к негативным социальным последствиям.

В информационную эпоху роль экспертизы существенным образом меняется. Из элемента управленческого решения, несомненно, важного и значимого, она превращается в самостоятельный социальный институт и начинает играть существенную роль в общественной жизни, в том числе и формировании гражданского общества. В последнее время большое распространение получили понятия общественной и гражданской экспертизы.

В отличие от традиционного понимания экспертизы как исследования специалистом (экспертом) или группой специалистов (экспертов) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний, в понятиях и процедуре общественной и гражданской экспертизы в большей степени выражаются функции контроля. Нередко по сути гражданская экспертиза является формой гражданского контроля. Иногда даже дискутируется вопрос, насколько научной должна быть гражданская экспертиза. Однако функцию общественного контроля экспертиза может реализовать лишь потому, что является специальным исследованием, в котором используются научные достижения и получаются достоверные научно обоснованные и проверяемые результаты по конкретным вопросам, необходимым для принятия социально значимых решений. В противном случае, вне зависимости от наименования – общественная, гражданская или иная, она становится лишь видом общественной деятельности, но не экспертной деятельностью.

При рассмотрении экспертизы в контексте формирования гражданского общества было бы целесообразным выделить специфическую группу (категорию) экспертиз, значимую именно для этого процесса. Это экспертизы, проводимые в целях выявления значимых социальных последствий управленческих решений, принятия нормативных правовых актов, социально-экономических программ, технологических процессов и технических проектов, различных процессов хозяйственной, экономической, политической, общественной и иной деятельности. Условно эту категорию экспертиз представляется возможным обозначить в общем виде как социальные экспертизы. Социальная экспертиза в перспективе, возможно, станет одним из основных механизмов обеспечения безопасности общества. При рассмотрении роли социальных экспертиз возникают две взаимосвязанные проблемы: формы институционализа-

ции этого вида экспертной деятельности и ее адекватность тем задачам, которые она должна решать.

Одно из основных требований для признания результатов экспертизы – научная обоснованность используемого инструментария и признание его таковым ведущими специалистами в конкретном виде экспертной деятельности, а также обществом и государством. Следовательно, используемый понятийный аппарат, методы, правила и процедуры проведения экспертиз в конкретной области должны позволять достигать при их использовании различными субъектами экспертной деятельности повторяемости результата экспертного исследования в похожих условиях. Кроме того, они должны признаваться обществом и государством.

В настоящее время разрабатывается и реализуется большое количество различных социально-экономических программ федерального и регионального уровней, принимается множество различных нормативных правовых актов, имеющих серьезные социальные последствия. Многие из них подвергаются экспертизе. Как правило, наиболее значимые сопровождаются информационным обеспечением. Причем нередко именно от умело организуемой информационной кампании зависит, положительно или отрицательно будут приняты предлагаемые решения и результаты проведенных экспертиз (вне зависимости от их качества, обоснованности и достоверности). Например, при проведении информационных кампаний в СМИ зачастую используются различные способы и средства информационного воздействия для целенаправленного изменения общественного мнения, для манипулирования им. В настоящее время практически отсутствует механизм, который влиял бы на производителей и распространителей информации.

СМИ являются важнейшим социальным институтом в современном обществе, индикатором демократичности общества, чувствительным к любым способам регулирования. Предлагаемые меры введения государственного, общественного или гражданского контроля в данной сфере могут не быть эффективными и даже стать средством манипулирования. Это связано с тем, что трактовать однозначно, какая информация и как именно влияет на людей без проведения достаточно сложных исследований, которые могут осуществлять лишь подготовленные и достаточно квалифицированные специалисты, практически невозможно.

Для нейтрализации попыток манипулирования общественным мнением посредством СМИ необходим специальный механизм. В качестве такого механизма может выступать экспертиза информационно-психологического воздействия (ИПВ) масс-медиа. В его формировании объективно должны быть заинтересованы и журналисты как граждане, со-

гласные участвовать в производстве полезного для общества информационного продукта. Экспертиза ИПВ может и должна показывать качество этого продукта и тем самым защищать журналиста, его профессиональную репутацию (в том числе и в суде). Особая роль экспертизы ИПВ заключается в том, что она позволяет провести научно обоснованное исследование информационных процессов, формируемых СМИ и влияющих на восприятие и принятие обществом результатов всех других социальных экспертиз, выявить возможные попытки исказить их в общественном мнении в интересах каких-либо социальных субъектов и в ущерб интересам общества. В перспективе по мере своего становления и развития экспертиза ИПВ СМИ сможет стать одним из социальных механизмов обеспечения информационно-психологической безопасности личности, общества и государства.

Исходя из решаемых экспертизой задач, представляется возможным выделить следующие основные направления применения экспертизы информационно-психологического воздействия СМИ:

- экспертиза информационно-психологического воздействия информационных материалов (ИМ);
- экспертиза информационно-психологического воздействия информационных акций (кампаний);
- экспертиза информационно-психологического воздействия конкретных СМИ (газет, журналов, телевизионных и радиопрограмм) и в перспективе – основных информационных потоков, формируемых системой СМИ в отечественном информационном пространстве.

Потребность в решении вопросов, связанных с изучением и оценкой воздействия информационных материалов на людей, в последнее время все более актуализируется. В определенной мере это связано с увеличивающимся количеством гражданских исков о защите чести, достоинства и деловой репутации, уголовных исков об оскорблении и клевете. Особое значение приобретает экспертиза текстов с целью выявления возможного экстремистского содержания информационных материалов. Таким образом, актуализируется потребность в специфическом виде экспертизы – экспертизе воздействия информационных материалов на психику человека.

Экспертизы спорных текстов, как правило, проводятся профессиональными филологами (лингвистами-экспертами). Намечилась тенденция формирования такой отрасли судебно-экспертной деятельности, как судебная лингвистическая экспертиза, в основе которой лежат специальные познания в филологии (лингвистике). Сущность лингвистической экспертизы в кратком и наиболее общем виде можно опреде-

лить следующим образом: толкование текстов, их интерпретация как в целом, так и отдельных элементов, объяснение употребления языкового знака в плане содержания и в плане выражения.

Лингвистические экспертизы не могут решить всех задач, связанных с изучением и оценкой воздействия информационных сообщений на людей. В рамках лишь лингвистической экспертизы невозможно достаточно обоснованно и убедительно показать качественные и количественные параметры последствий воздействия на людей конкретных информационных материалов, наносимый ими ущерб. Это снижает ее ценность как в качестве судебной, так и внесудебной экспертизы. Для решения этих вопросов необходимо привлекать методологический и методический аппарат других научных дисциплин, в первую очередь психологии и социологии. Такие вопросы могут решаться именно экспертизой информационно-психологического воздействия, имеющей комплексный междисциплинарный характер по используемому инструментарию.

В качестве объектов исследования для этого направления экспертизы выступают конкретные информационные материалы, распространенные СМИ. Проводят экспертизы отдельные эксперты или группы специалистов, чаще всего – лингвисты, психологи, реже – социологи, журналисты и другие специалисты гуманитарного профиля. Сущность решаемых ими задач заключается в выявлении нанесения ущерба (и его масштабов) конкретному субъекту (личности, группе лиц, организации) распространением конкретным СМИ конкретных информационных материалов.

Рассматривая информационную акцию, проводимую с использованием СМИ, на наш взгляд, следует исходить из того, что она представляет собой распространение по соответствующим каналам какого-либо информационного материала (сообщения) или ряда информационных материалов, связанных тематически либо объединенных единым замыслом. Усложнение информационных акций практически трансформирует их в информационные кампании (большая география, увеличение тематического разнообразия, каналов распространения, временных периодов). Мощностно-психологического воздействия в информационных кампаниях увеличивается за счет технологий подачи аудитории информационных материалов и их количества.

В последнее время накоплен значительный опыт исследования информационных акций и кампаний. Как правило, ни одна крупная избирательная кампания не обходится без изучения информационных акций оппонентов и своих собственных. Аналогичный опыт имеется и у специалистов публичных отношений. Опыт экспертизы информационно-психо-

логического воздействия конкретных СМИ (газет, радио, телепрограмм) связан в основном с задачами повышения эффективности их работы.

Разобщенность специалистов в области экспертизы информационно-психологического воздействия масс-медиа в связи с неинституционализированностью этого направления экспертной деятельности, в силу ее междисциплинарности и, соответственно, принадлежностью экспертов к разным научным дисциплинам и школам, условиями их основной профессиональной деятельности приводит к тому, что имеющийся в этой области опыт недостаточно систематизирован и не имеет необходимого теоретического и методологического осмысления.

Резюмируя изложенное, представляется возможным выделить проблемы социального и научного плана. Суть социального аспекта заключается в признании обществом сформированного экспертного сообщества, которым должен быть публично представлен и убедительно продемонстрирован надежный инструментарий проведения экспертиз и выработанные критерии оценки. В научном плане основная проблема состоит в теоретическом осмыслении и обобщении практического опыта проведения экспертиз, а также унификации научно обоснованных методических процедур и разработке методологии и основных принципов этого направления экспертной деятельности.

В настоящее время отдельными специалистами и группами специалистов, некоторыми исследовательскими структурами проводятся экспертизы информационно-психологического воздействия СМИ, появляются отдельные публикации по некоторым аспектам и смежным вопросам, делаются доклады на конференциях, проводятся обучающие семинары. При поддержке Российского гуманитарного научного фонда, Института философии и Института социально-политических исследований Российской академии наук предпринята попытка разработать подход и технологию, которые позволили бы ускорить процесс формирования такого вида экспертной деятельности, как экспертиза ИПВ СМИ.

Решить эту проблему возможно лишь объединенными усилиями специалистов в данной и смежных областях вне зависимости от ведомственной принадлежности, места проживания и работы. Для этого прежде всего нужна первичная «площадка» по систематическому обмену опытом, удовлетворяющая условиям взаимодействия специалистов, занимающихся проблематикой информационного воздействия масс-медиа на людей. Данная «площадка» должна отвечать требованиям, позволяющим создать в последующем информационно-аналитическую и коммуникационную среду эффективной работы экспертного сообщества. Экспертное сообщество должно формироваться по сетевому прин-

ципу: специалисты (эксперты) объединяются общим информационно-аналитическим и коммуникационным полем и работают на основе совместно созданной методологии и методических процедур проведения экспертиз, которые постоянно совершенствуются в процессе работы.

В качестве исходной «площадки» может выступать WEB-сайт, ориентированный на организацию этого процесса. Одновременно он выступает каналом публичного представления результатов проведения экспертиз и используемого инструментария. Сегодня в таком качестве может рассматриваться сайт www.socialexpert.ru; любой посетитель, находясь на главной его странице, осуществляет контекстный поиск интересующей его информации. Сайт имеет статус средства массовой информации, государственную регистрацию, сформирован его редакционный совет.

Предлагаем следующий перечень основных принципов экспертизы ИПВ СМИ:

1. Независимость – экспертиза проводится учреждением, специалистом (независимым экспертом), группой специалистов, не имеющих связей (организационных, экономических, административных) с субъектами, которые каким-либо образом заинтересованы в ее результатах.

2. Квалифицированность (профессиональность) – субъекты экспертизы (эксперты) имеют достаточную квалификацию.

3. Научно-методическая обоснованность – используемые методы и технологии должны быть научно обоснованы и доказательно представлены для других экспертов, должна быть также обоснована и соблюдена процедура проведения экспертизы, принимаемая экспертным сообществом.

4. Регламентированность – регламентация процедуры экспертизы осуществляется через нормативно-правовое закрепление или как система конвенциональных процедур, принятых экспертным сообществом.

5. Публичность – результаты и процедуры экспертизы представляются общественности и экспертному сообществу.

6. Состязательность экспертиз (экспертов) – публичное представление и обоснование результатов осуществляется в оппозиции к результатам альтернативной экспертизы; предоставляются возможности публичного доказательства позиций экспертов.

Принципы, понятные и определяющиеся в какой-то степени здравым смыслом, требуют серьезного научного обоснования и развития в конкретных технологиях и методологиях. Можно утверждать правильные и разумные вещи, но они только тогда материализуются, когда станет возможной их постановка на «конвейер», на соответствующие технологии, с которыми умеет и желает работать общество.

**МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ
РЕГИОНА:
ПРОБЛЕМЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
МИГРАЦИОННЫХ
ЭТНИЧЕСКИХ ОБЩИН
И ГОСУДАРСТВА***

К.С. Мокин

**МОКИН
Константин
Сергеевич –**
*кандидат
социологических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина
(филиал в г. Балакове)*

Тема мультикультурализма как одного из вариантов решения этнонациональных проблем современной России все чаще звучит в выступлениях отечественных политологов, социологов и культурологов. На рубеже XX–XXI вв. пространство политических и социокультурных институций претерпело существенные изменения. В условиях глобализации, когда складывается новая картина мира, связанная с превращением планеты в единый социокультурный организм, возникают вопросы, порожденные новой организацией социальных сообществ. В частности,

* Работа выполнена в рамках проекта «Стратегии адаптации этнических миграционных групп» по Гранту Президента РФ № МК-6610.2006.6.

доминировавшая до недавнего времени форма отдельно-компактного проживания социокультурных общностей меняется на дисперсную («диаспоральную») организацию человеческих сообществ [1, с. 110].

Поступательное и стабильное развитие систем международных отношений как на глобальном, так и на региональном уровне невозможно без решения проблем «разделенных народов». Подавляющее большинство современных межгосударственных проблем в странах постсоветского пространства, так же как и Европы (Франция, Нидерланды, Бельгия) связаны с разрешением этнополитических конфликтов, в которых выступали представители «разделенных» народов, с одной стороны, и государства (территории проживания) – с другой.

Ключевым в современной внутренней этнополитике многих государств стал вопрос управления многообразием, особенно его «сердцевина – признание многообразных форм самих культурных общностей, признание и спонсирование не только различий, но и схожести, одинаковости...» [2, с. 2]. Для социологического анализа мультикультурности важно определить механизмы включения / исключения тех или иных этнических групп в символическое (политическое, экономическое) поле, как равноправных партнеров по гражданскому диалогу [3, с. 14–18].

Процесс интеграции, адаптации разных этнических сообществ в принимающее полиэтничное общество мало изучен. В основе построения адаптационных установок лежит понимание, что любой адаптационный процесс есть система взаимодействия общины (группы) и внешней среды. Наиболее отчетливо взаимопроникновения при адаптационных процессах наблюдаются в культурном поле. Возникают взаимозаимствования, приводящие к «медиане» кросскультурных коммуникаций, появлению «новых» культур, симбиотически включенных в тело каждой из культур.

Становление культур происходит в процессе отстаивания социальных традиций, и ответом на «странное многообразие» [4] часто становится неоправданный нормативизм. Иными словами, налицо излишне поспешная идентификация тех или иных групп, неспособность выяснить смысл культурной идентичности и пренебрежение к мнению экспертного сообщества со стороны политики.

Для решения задач, обусловленных спецификой данного исследования, следует отказаться от понимания культуры как некоторого социального института, в пользу трактовки культуры как совокупности элементов человеческой деятельности по осмыслению и репрезентации, организации и интерпретации действительности, которая раскалывается на части конфликтующими между собой нарративами [5, с. LII].

Становление культур происходит через сложный диалог между ними, и не всегда мирный. В процессе взаимодействия культур, как на уровне отдельного индивида, так и на уровне общины, возникают дилеммы: интегрируясь в сообщество, принять чужую культуру или отказаться и сохранить свою; принять чужую, сохраняя частично свою, либо отказаться от обеих?

На наш взгляд, Сейла Бенхабиб верно отмечает существование определенных объективных посылок, на основании которых строится дальнейшее рассмотрение стратегий взаимодействия между принимающим населением и инокультурным. Повсюду принято считать, что у каждой группы людей «имеется» своего рода «культура» и что границы между этими группами и контуры их культур можно точно установить и относительно легко описать (с использованием антропологических, социологических, культурологических подходов), будь то в политическом процессе или государственной политике, в суде или средствах массовой информации. Помимо прочего, считается, что такие культуры и культурные различия нужно сохранять и передавать по наследству. В основе подобных распространенных представлений, имеющих широкое хождение в «коридорах власти», как, впрочем, и в близких к ним академическим кругам, лежат некоторые ошибочные эпистемологические послылки:

- а) культуры представляют собой четко очерченные целостности;
- б) культуры соответствуют группам населения и возможно непротиворечивое описание культуры определенной группы людей;
- в) даже если культуры и группы не полностью соответствуют друг другу, если в рамках одной группы заключено больше одной группы и более одной группы могут иметь одни и те же культурные черты, это не представляет серьезной проблемы для политического процесса и государственной политики.

Основываясь на анализе первичного и вторичного материала, можно разобрать четыре основные стратегии, предлагаемые инокультурному сообществу принимающим, автохтонным населением (таблица).

**Стратегии кросскультурного взаимодействия,
предлагаемые мигрантскому сообществу**

Культура принимающего сообщества			
Культура мигрантского сообщества		<i>Принимать</i>	<i>Не принимать</i>
	<i>Сохранить</i>	Интеграция	(Само)сегрегация
	<i>Не сохранять</i>	Ассимиляция	Маргинализация

Таким образом, у общины есть четыре основных стратегических вектора: интеграция, ассимиляция, (само)сегрегация, маргинализация.

Интеграция – стратегия, основанная на усвоении культуры принимающего сообщества и сохранении основ своей культуры. Этот сценарий предусматривает формирование новых повседневных практик кросскультурного взаимодействия в условиях отлаженного правового поля [5, с. 9].

Ассимиляция – стратегия, имеющая в своем основании мощные послылы в целевых установках на максимально полное принятие культуры коренного сообщества, отказ от собственных культурных приоритетов, традиций, норм, утрата исторической памяти. Из этого следует постепенное поглощение общин диаспор принимающим сообществом и стремление к сохранению этнически гомогенной структуры населения. Общины при этом рассматриваются «титальной» группой как некоторое временное явление, обусловленное фактором непрекращающейся миграции.

Данная стратегия в случае навязывания ее в относительно этнически гомогенных регионах способна создать иллюзию успеха в решении этнонациональных проблем, однако в условиях роста миграционных потоков не способна решить поставленные задачи и может привести к адекватной защите общины – самосегрегации.

(Само)сегрегация – стратегия, направленная на самоизоляцию (как правило, это связано с защитной функцией общины) либо изоляцию (в связи с негативными внешними факторами, стремящимися локализовать деятельность (влияние) общины в сообществе). В ряде случаев община принимает решение о сведении к минимуму актов взаимодействия с внешней средой, а в ряде других – внешняя среда пытается локализовать и / или отторгнуть общину. Реализация данной стратегии предусматривает создание жесткого, отчетливо отмаркированного барьера между общиной и принимающим сообществом. Как следствие, ухудшается качество этнических связей, сокращается число межэтнических браков, начинают доминировать негативные этнические стереотипы, вплоть до десгуманизации отдельных групп (приписывание им нечеловеческих или не соответствующих требованиям морали качеств).

Стратегия сегрегации для членов этнической общины означает высокую зависимость от внутренних ресурсов общины, от ее внутренней сети связей [6, с. 262]. Индивид воспринимается только как член первичной группы, кровно-родственного клана. Удовлетворение основных жизненных потребностей, повышение социального статуса и успех в принимающем сообществе возможен только через общину и посред-

ством общины, внутри которой действуют определенные этнические императивы, определяющие модели поведения членов группы.

В чистом виде эта стратегия в современном обществе вряд ли применима, особенно в городских центрах в силу высокой урбанизированности и анонимности, поскольку отношения между людьми в городе строятся на основе формальных связей. Эти факторы дают дополнительные степени свободы для членов сегрегированных общин. В таких условиях принадлежность к общине может стать «личным делом» каждого [7, с. 37–52].

Маргинализация – стратегия, продолжающая процесс сегрегации и приведшая к вытеснению общины на периферию общественной, политической, экономической жизни. Процесс маргинализации институирован в создании в рамках городского сообщества шанти-таунов – трущоб или сквоттерных поселений. Мигранты в русле стратегии маргинализации приносят в шанти-тауны культурные и социальные формы той местности, откуда они родом, и создают эклектичную социокультурную смесь. Фактически эти районы города играют фундаментальную роль в скреплении городской экономики, в том числе и неформальной, предоставляя источник дешевой рабочей силы, и формируя «раздельную экономику».

Если согласиться с мнением некоторых исследователей, что в процессе глобализации диаспоры будут продолжать увеличиваться в количестве, уровне организации и объемах численности [8, с. 1–15; 9], то можно предположить, что политическая и культурная активность общин диаспор в принимающих регионах только увеличится. Из этого следует усиление «конкуренции культур», в которую потенциально оказываются втянутыми все представленные в регионе общины, включая коренное население. При этом немаловажную роль будет играть государство, вынужденное занять чью-то сторону, и тем самым спровоцирует «войну культур» [10, с. 162].

Приведенные стратегии являются условными и в социокультурных процессах в чистом виде практически не встречаются. Развитие реальной ситуации относится к разряду сложных вопросов, определяемых, по нашему мнению, в основном политической волей властей, с одной стороны, и привлекательностью региона для мигрантов – с другой.

Как уже указывалось, интеграция – групповая стратегия, ориентированная на принятие культуры коренного населения и в то же время следование принципам своей культуры. Данная стратегия – одна из наиболее предпочтительных, однако диалог культур – это некоторое состязание, и построение некоторого мультикультурного сообщества в

локале (городе, регионе) сопряжено с трудностями кросскультурной конкуренции и участием в конкуренции за рабочие места и материальные блага территории. Не менее важным критерием в данном случае выступают скорость и качество адаптации этнических групп в принимающее сообщество. При этом требуется понимание, что маркерами этнических границ могут служить не только этнокультурные различители, но и степень аккультурации той или иной этнической группы [11, с. 106].

Проблема этнических границ, на наш взгляд, неразрывно связана с проблемой реального или воспринимаемого неравенства, что, в свою очередь, часто приводит к желанию «отмолчаться» или ее заретушировать [12, с. 3–26]. Однако нельзя не согласиться с тем, что если существуют повседневные стереотипы восприятия ряда социальных ситуаций в этнических категориях (несмотря на то что эти категории «сконструированы»), если существуют реальные механизмы мобилизации этничности «этническими предпринимателями» («этничный предприниматель» в нашем понимании – это личность, использующая свою этническую идентичность и мобилизующая этничность других как ресурс для достижения каких-либо собственных (редко – групповых) целей (политических, экономических, социальных и т.д.), то в этом присутствует своя латентная логика и смысл.

Обе стороны (этническое большинство и меньшинство) в данной системе социального взаимодействия заинтересованы в воспроизводстве своего уровня идентификации, социально-культурным механизмом которого является **индокринация**. Под ней понимается целенаправленное внушение идей, ценностей, символики, норм поведения, выступающих средством групповой консолидации, способом политической мобилизации и механизмом мотивации к тем или иным совместным действиям. Индокринация обусловлена как этологическими, так и культурными факторами [13]. Путем индокринации в общество внедряются идеологемы – системы установок, идей и ценностей, отражающих отношение к действительности, интересы, цели или умонастроения. Индокринация предопределяет тип межсубъектного отношения между этнической группой и государством: императив, манипуляция, диалог.

Исторически наиболее традиционным типом взаимоотношений является императив. *Императив* – «авторитарная, директивная форма воздействия на партнера по общению с целью достижения контроля над его поведением и внутренними установками, принуждение к определенным действиям или решениям» [14]. Императив как стратегия предполагает стремление к полному доминированию над партнером,

навязывание ему своих ценностей, установок, жесткое регламентирование всех сфер жизнедеятельности. Часто эта стратегия нацелена на уничтожение или вытеснение партнера из системы социального взаимодействия. Императивная стратегия большинства в отношении этнических групп (меньшинства) включает в себя три основных типа: дискриминацию, территориальную или правовую изоляцию (система апартеида), геноцид.

Другим видом общения между государством и этнической группой является *манипуляция*. Это более мягкая, чем императив, форма воздействия на партнера; истинные цели общения могут быть от него скрыты. Данная стратегия нацелена на опосредованное управление поведением контрагента, смену антагонистических установок на лояльные, уход от возможного конфликта или перевод его из политической плоскости в культурную или языковую [15, с. 138].

В полиэтничном обществе государство от имени большинства применяет этот вид взаимодействия с целью интеграции этнических групп различного уровня развития в единое социально-экономическое, политико-правовое и культурное пространство. Важным инструментом при этом является актуализация гражданского правосознания и гражданской самоидентификации личности. В рамках стратегии манипуляции выделяется три основных типа взаимодействия: деэтнизация политики и государственности, политика ассимиляции, политика аккультурации [16, с. 9].

Наиболее оптимальной стратегией взаимодействия представляется модель *диалога*. Она исходит из постулирования партнерами своего равноправного положения; ее цель – взаимопонимание, самопознание и саморазвитие контрагентов, создание комфортной среды взаимодействия и решения конкретных задач. Использование диалоговой модели возможно только при условии достижения демократией некоторого уровня, когда происходит признание равнозначности всех этнических групп и их прав на самоопределение в рамках данного государства. Диалог как форма социального взаимодействия между государствообразующим большинством и этническими группами возникает только на основе поиска общих решений, определения путей к взаимопониманию и согласию. Подобная стратегия требует выработки таких качеств, как толерантность, взаимная уступчивость, умение признавать свои ошибки, желание видеть позитивный результат взаимодействия.

Безусловно, диалог как вид социального взаимодействия возможен при наличии двусторонних каналов коммуникации между этнической группой и государством, которые должны обеспечить необходимый объем

коммуникаций и информации для принятия адекватных управленческих решений, установления некоего паритетного равновесия в интересах сторон. Этническая группа несет в себе информацию, которая обеспечивает преемственность поколений, воспроизводство ценностных норм, установок обеспечивающих действие механизма «свой – чужой» и определяет соответствующий уровень идентификации индивида. Государство должно накапливать информацию о развитии всех этнических групп, их взаимодействиях, нарастании этнической напряженности и политической субъектности этносов, функционировании общества в целом, рациональной организации управления и об устоявшихся стереотипах политического управления. Примером такой организации может служить сформированная в России Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов EAWARN, созданная в рамках проекта ЮНЕСКО «Management of Social Transformation» под эгидой Верховного комиссара ООН по делам беженцев, возглавляемая в России доктором исторических наук, профессором Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишковым [17].

Современная мультикультурная и полиэтничная цивилизация выдвигает на первый план культурных, социальных и политических отношений проблему формирования гражданской общности. Уход от преобладания этничности в пользу гражданственности может повлечь за собой «забвение наций во имя народов, государств и культур» и рассмотрение нации как согражданства разных этнокультурных групп [12, с. 26].

Несмотря на интегративные процессы, происходящие в социальной и политической жизни общества, сущность общин диаспоры как некоего этнического меньшинства очень устойчива. Будучи этнокультурной группой, община обладает собственной диаспорной идентичностью, отличной от этнической идентичности материнского этноса, с одной стороны, а с другой – отличающейся от идентичности принимающего сообщества и выраженной в этнокультурной дистанции.

Диаспорная идентичность, несмотря на всю сложность ее определения, обладает конкретными способами выражения, воплощения. Она выражается в формах этнической жизни, которые развиваются в противовес ассимиляционным тенденциям. Диаспорная идентичность, как было рассмотрено ранее, облачена в границы, фиксируемые дискурсивными и недискурсивными маркерами. Этническая граница для меньшинства более важна и актуализирована, чем для большинства, поскольку выполняет важнейшую функцию – защиту от ассимиляции. Форма выполнения этой функции может воплощаться на двух уровнях:

первичном (социально-культурном), к которому относится (вос)производство диаспорной идентичности, и вторичном (социально-политическом), к которому относится создание национально-культурных объединений, участие в общественно-политических союзах, ассоциациях, представительство в органах власти, в муниципальном управлении и т.д.

Правомерность использования концепта групповых прав по отношению к этнокультурным меньшинствам неоднократно поднималась как специалистами по политической философии и философии права, так и юристами, работающими в области международного права и в сфере защиты прав меньшинств [18–20]. Значительная часть сомнений связана с ограничениями этнокультурной общины, как группы, в способности к согласованным, эффективным действиям и динамикой внутригрупповых процессов, определяющих идентичность ее членов [21, с. 91]. Политика идентичности группы является здесь главным камнем преткновения, поскольку именно идентичность выступает основой солидарности и мобилизирующим фактором для формирования группы. Но на групповом уровне групповые границы, построенные на этнокультурной идентичности, становятся размытыми и «прозрачными» (по описанию Ф. Барта) за счет включения новых членов (например, при заключении межнациональных браков) и исключения прежних.

В целом, применительно к мультикультурализму в системе политических, внутригосударственных отношений имеется в виду некий дискурс, который обрел существенное политическое, эмоциональное значение, был реифицирован посредством государственной национально-культурной политики и далее оттранслирован на эссенциалистский, бытовой уровень. Вслед за В.А. Тишковым и другими авторами следует подчеркнуть, что диаспоральный дискурс «стал изошренной формой разделения и отчуждения в политических целях существующих гражданских сообществ» [10, с. 165].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Никитин В.А.* К понятию диаспоры. М., 1997.
2. *Тишков В.А.* Культурное многообразие в современном мире // Этнопанорама. 2004. № 3/4.
3. *Дерябина С.Р.* Россия и опыт мультикультурализма: «за» и «против» // Этнопанорама. 2005. № 1/2.
4. *Tully James.* Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.
5. *Бенхаbib С.* Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эпоху. М., 2003.
6. *Попков В.* Феномен этнических диаспор / ИС РАН. М., 2003.

7. Roth K. Toward "Politics of Interethnic Coexistence": Can Europe Learn from the multiethnic Empires? // *Ethnologia European*. 1999. 29:2.
8. Sheffer G. A new Field of Study: Modern Diasporas in international politics // *Modern Diasporas in international politics*. N.Y., 1986.
9. Kotkin J. Tribes: How Race, Religion and Identity Determine Success in the Global Economy. N.Y.: Random, 1993.
10. Тишков В. Увлечение диаспорой // *Диаспора*. 2003. № 2.
11. Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России / ИС РАН. М., 2003.
12. Тишков В.А. Забыть о нации (постнационалистическое понимание национализма) // *Вопросы философии*. 1988. № 9.
13. Eibl-Eibesfeldt I. Us and Others: the Familial Roots of Ethnonationalism // *Indoctrinability, Ideology and Warfare*. N.Y.; Oxford, 1998.
14. Битянова М.Р. Социальная психология. М., 1994.
15. Борисова О.В., Олескин А.В. Этническая группа и государство как субъекты социального взаимодействия: социопсихологический и биополитический аспекты // *Общественные науки и современность*. 2004. № 3.
16. Малахов В. Нация и культурный плюрализм // *Скромное обаяние расизма и другие статьи*. М., 2001.
17. www.eawarn.ru
18. Pogge T.W. Group Rights and Ethnicity // I. Shapiro and W. Kimlicka (eds.) *Ethnicity and Group Rights*. N.Y.; L.: New York University Press, 1996.
19. Schermerhorn R.A. *Comparative Ethnic Relation*. N.Y.: Random, 1970.
20. Осипов А.Г. Официальные идеологемы регулирования межнациональных отношений как фактор развития этнической конфликтности (региональный аспект) // *Идентичность и конфликт в постсоветских государствах* / Моск. Центр Карнеги. М., 1997.
21. Соколовский С.В. Перспективы развития Концепции этнонациональной политики в Российской Федерации / ИЭА РАН. М., 2004.

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯ
КАК ИСТОЧНИК
АКТИВИЗАЦИИ
СОВРЕМЕННОГО
ТЕРРОРИЗМА*****В.Ю. Мальцева***

МАЛЬЦЕВА
Влада Юрьевна –
аспирант
Российской академии
государственной
службы
при Президенте
Российской Федерации

Анализируя процессы, происходящие в мире, невозможно не обратить внимания на два обстоятельства: набирающий обороты процесс глобализации и расширяющийся в своих масштабах международный терроризм. Со всей очевидностью перед исследователем встает вопрос о возможной взаимосвязи этих реалий сегодняшнего дня. Исходя из данной посылки, можно выдвинуть рабочую гипотезу: чтобы выявить причины расширения террористической деятельности в различных регионах мира, необходимо вскрыть не только объективные причины глобализации, но и субъективные социальные механизмы, которые управляют ее процессами.

В работе «Глобализация – вызов мировому экономическому порядку» академик О. Богомоллов пишет, что

процесс интернационализации экономической жизни в последние десятилетия приобрел ряд качеств, позволяющих говорить о его вступлении в фазу экономической глобализации. Такая позиция обосновывается автором следующими положениями: во-первых, взаимосвязанность хозяйственной деятельности почти всех стран мира стала глобальной; во-вторых, обострилась проблема соотношения сырья и населения; в-третьих, с распадом мировой социалистической системы в хозяйственной жизни и экономическом взаимодействии стран стали преобладать рыночные отношения; в-четвертых, произошли существенные изменения в самой структуре глобальной экономики [1, с. 25–26].

Глобализация как результат экономической интернационализации характеризуется сменой главного источника общественного богатства. Как считает А.П. Бутенко, производительные силы перерастают национально-государственные рамки, требуя создания нового экономического пространства. Главным источником общественного богатства становится уже не труд в своей привычно понимаемой форме, а наука как непосредственная производительная сила [2, с. 5–6].

Соглашаясь с правоммерностью использования подобного методологического подхода к исследованию определяющих факторов современной глобализации, следует, на наш взгляд, конкретизировать те процессы, которые происходят в рамках самой глобализации.

Как сравнительно молодое явление глобализация внутренне противоречива и многообразна, поскольку в нее вовлечены множество государств, народов, имеющих разную меру социальной жизни. Следует также отметить, что наряду с глобализацией, развиваются противоположные процессы: локализация (регионализация), столкновение цивилизаций. Процесс глобализации протекает на разных уровнях: технико-экономическом (производительные силы), социально-экономическом (производственные отношения), социально-политическом, а также культурном (идеологическом).

На технико-экономическом уровне глобализация определяется объективным научно-техническим прогрессом, ростом производительных сил, совершенствованием технологий. Современные виды энергетики и транспорта, химические и микробиологические, информационные технологии, развитие телекоммуникаций и международное разделение труда делают мир единым и целостным как с позитивной, так и с негативной (возможности его уничтожения) точки зрения.

На социально-экономическом уровне процесс глобализации обеспечивает всемирную гегемонию корпоративного капитала, господствующей формой которого становится транснациональная корпорация (ТНК).

Более того, ТНК представляет собой меж- и надгосударственную институциональную форму международного корпоративного капитала, способного оказывать регулирующее воздействие в международном масштабе: на мировой рынок рабочей силы; потребителей, превращая их в стандартизованное «поколение, выбирающее пепси»; мелкий бизнес, создавая зависимость от данной ТНК; международные бизнес-структуры (от МВФ и ВТО до закрытых клубов экономической элиты) и межправительственные организации (лобби в ВТО, ВБ); информационные системы с господствующими медиа-холдингами; массовую культуру и шоу-бизнес, образование и науку (через «благотворительные» фонды и ряд других неправительственных организаций). Корпорации содействуют стандартизации образа жизни во всемирном масштабе, подгоняя потребности, ценности и мотивы деятельности граждан разных стран под стандарт глобального рынка. Глобальный капитал превращает мировой финансовый и товарный рынки в господствующие в мировом масштабе сферы экономической жизнедеятельности. Те, кто властвует на этих рынках, становятся хозяевами мирового сообщества.

Глобализация гегемонии корпоративного капитала означает, что единому мировому капиталу присуще следующее:

он организован в рамках высокоэффективных транснациональных институтов, контролирующих в определенных пределах рынок и мелкий бизнес, наемных работников и «клиентов»;

обладает почти неограниченной свободой выбора сфер своего приложения, что дает ему неоспоримые преимущества по отношению к наемному труду, а в ряде случаев и по отношению к некоторым «слабым» государствам;

использует преимущества своей транснациональной кооперации и мобильности для формирования всемирного господства и укрепления диспропорций, противоречий между регионами и странами, социальными и национальными группами.

Крупнейшие финансовые корпорации способны проводить скоординированную стратегию подчинения (или разрушения) потенциальных конкурентов. Все это создает мощные угрозы развитию социальных программ и других регулирующих функций государства, осуществляемых в национальных масштабах. В ряде случаев свобода движения капитала приводит к его массовому (например, для России порядка 20 млрд долларов в год) бегству, что интенсифицирует внутренние социально-экономические проблемы.

Наднациональные межгосударственные институты оказываются важным слагаемым международной гегемонии капитала. Причем речь в

данном случае идет не только об экономических, но и геополитических, идеологических и иных образованиях (организациях). З. Бжезинский высказал мысль о том, что глобальную сеть специализированных организаций, особенно «международные» финансовые институты, следует считать частью американской системы [3, с. 40]. Действительно, хотя МВФ и Всемирный банк (ВБ) представляют глобальные интересы, а их клиентами можно назвать весь мир, очевидно американское доминирование в них. Следует признать, что мировое социально-экономическое пространство довольно жестко делится на субъекты гегемонии (ТНК и государства, являющиеся их «родиной», прежде всего США, затем Япония, Европейский Союз и лидирующие в нем страны) и ее объекты.

Процесс глобализации затрагивает сферу политики и духовного производства (идеологии, религии, культуры), где также насаждается строго определенная – образцовая модель. Продуктом противоречий этой духовной гегемонии становится прогрессирующее доминирование унифицированной массовой культуры. На одном его полюсе находятся субъекты мировой геополитики, а также корпоративные структуры, на противоположном – объекты гегемонии, включая сотни миллионов «рядовых» граждан в развитых странах и миллиарды – в развивающихся. По мнению А.С. Панарина, современная мировая гегемония в большей степени основывается на экономическом и культурном завоевании, чем на военных действиях: «Речь идет о практике глобального неэквивалентного обмена, предполагающей не только экономическое ограбление мировой периферии, но и духовную власть над ней» [4, с. 181].

Таким образом, в ходе глобализации складывается система отношений, характеризующаяся стабильно воспроизводимыми монопольными преимуществами и, следовательно, подрывом основ свободной конкуренции в отношениях между крупнейшими ТНК и их сателлитами, с одной стороны, и «периферией» экономической жизни – с другой. В современном мировом рынке свободная конкуренция формально провозглашается, но становится все более «шаткой».

ТНК монополизируют прежде всего наиболее передовые и конкурентоспособные ресурсы (высокие технологии; квалифицированную рабочую силу и работников-новаторов, которые могут устойчиво воспроизводиться в массовом масштабе только в развитых странах). ТНК и отчасти их «родные» страны получают монополию не только на наиболее эффективные ресурсы, но и на их воспроизводство. Особенно важна здесь монополизация научно-технического прогресса и образования [5]. На мировом рынке рабочей силы создаются мощные барьеры для свободного движения труда между странами и секторами экономи-

ческой жизни: запреты на иммиграцию в развитые страны, которые не действуют, когда речь заходит о «перекачке мозгов».

Таким образом, практика глобального неэквивалентного обмена закрепляет экономическое ограбление мировой периферии, несправедливую систему распределения ресурсов планеты. Процессы глобализации экономической жизни не ведут к выравниванию уровней экономического развития, образуются новые богатые и бедные страны. Вопиющие социальные противоречия происходят в недрах современной глобализации, которая контролируется и направляется транснациональными корпорациями, международными финансовыми структурами по пути «американизации» современного мира.

Следует отметить, что доктрина «американского мирового лидерства» возникла не на пустом месте. Она является логическим завершением длительного, поэтапного осмысления правящими кругами США роли и значения своей страны в международных отношениях. Представление о мессианской роли в мире «богоизбранной державы» является для ее сторонников и последователей идеологическим фундаментом стратегии, ставящей перед собою конечную цель – достижение мирового лидерства. Даже некоторые европейские политические деятели считают ведущую роль США в мире необходимостью [6, с. 44, 48].

Для обоснования стратегии глобализации «по-американски» задействованы огромный идеологический аппарат, научно-исследовательские центры. Их разработки находят свое отражение в международной политике США и во многом совпадают с официальным документом «Глобальные тенденции мирового развития до 2015 года», разработанном ЦРУ, а также содержанием «Проекта нового американского века», разработанного в 1997 г. под руководством вице-президента США Р. Чейни и министра обороны Д. Рамсфельда [7].

Главные идеи состоят в установлении американского господства в мире и беспрецедентном наращивании военной мощи США для обеспечения этого господства. Основными движущими пружинами американской глобальной экспансии стали такие гиганты военно-промышленного комплекса, как Локхид-Мартин, Нортроп-Грумман, Дженерал-Дайнэмикс, Рейтеон, Боинг. Крупное влияние на внешнюю политику США оказывают и нефтяные компании. Таковы скрытые пружины американской политики глобального господства [8, с. 26–27].

Американское глобальное превосходство подкрепляется сложной системой союзов и коалиций. Организация Североатлантического договора (НАТО) связывает наиболее развитые и влиятельные государства Европы с Америкой, превращая Соединенные Штаты в главное дей-

ствующее лицо даже во внутриевропейских делах. Двусторонние политические и военные связи с Японией привязывают самую мощную азиатскую экономику к Соединенным Штатам, причем Япония остается в сущности американским протекторатом. Америка принимает также участие в деятельности таких зарождающихся транс-тихоокеанских многосторонних организаций, как Азиатско-Тихоокеанский форум экономического сотрудничества (АРЕС), становясь главным действующим лицом в делах региона. Специальные меры безопасности в Персидском заливе превратили этот экономически важный регион в зону американского влияния. Распространяются поддерживаемые США схемы более тесного сотрудничества постсоветских стран с НАТО, такие, как программа «Партнерство во имя мира».

В отличие от прежних империй эта обширная и сложная глобальная система не является иерархической пирамидой. Напротив, Америка стоит в центре взаимозависимой вселенной, в которой власть осуществляется через постоянное маневрирование, диалог, диффузию и стремление к формальному консенсусу, хотя эта власть происходит в конце концов из единого источника, и именно здесь должны вестись политические игры в сфере власти, причем по правилам, установленным Соединенными Штатами Америки [3, с. 40–41].

Американское превосходство породило новый международный порядок, который не только копирует, но и воспроизводит за рубежом многие черты американской системы, большая часть которой возникла в период «холодной войны». Таким образом, она уже была готова к глобальному применению как только этот соперник дрогнул, и Америка стала первой и единственной глобальной державой. Глобализация «по-американски» предполагает монополизацию права на насилие в международном масштабе.

Ответом слаборазвитых стран становится рост терроризма. Такая иррациональная реакция на монополизацию насилия корпоративными структурами становится действительной угрозой для человечества. События начала текущего столетия показали, что действует устойчивая закономерность: чем глубже нищета и национально-культурное угнетение стран третьего мира и чем выше при этом уровень монополизации систем насилия субъектами глобальной гегемонии капитала, а также мощь транснационального капитала, тем больше опасность использования терроризма противостоящими силами.

Соединение практики локальных войн и терроризма в единую антагонистическую систему рождает феномен, названный военными теоретиками асимметричными войнами [5, с. 22]. Специфические черты

такого противостояния не только эмпирически наблюдаемы, но и без труда могут быть логически выведены как проявление сущностных противоречий глобальной гегемонии капитала в сфере насилия на этапе развития высоких технологий и сетевых принципов организации экономики и общества. Организованное массовое насилие со стороны ведущих государств во главе с США, связанное с локальными войнами, государственным терроризмом, характеризует процесс возрастания отчуждения между центром, то есть наиболее развитыми странами мира, и периферией.

Итак, формированию террористических настроений, готовности к террористическим действиям способствуют социальная и политическая несправедливость, нищета, голод, безработица. Терроризм в той или иной форме проявляется везде, где в какой-то момент происходит обострение противоречий в социально-политической сфере, начинается ломка общественного устройства, появляется нестабильность, падение нравов, торжество цинизма и преступности. В обществе накапливается агрессивный потенциал, который вырывается наружу бунтами, погромами или террористическими акциями. В такой среде легко найти и подготовить будущих террористов.

Анализ сущности глобализационных процессов, политических и военных доктрин ведущих держав мира, интересов транснациональных корпораций и международной финансовой олигархии выявляет их стремление к установлению глобального контроля над судьбами человечества и унификации образа жизни «по-американски». Терроризм оказывается составляющим фактором современной глобализации и может способствовать реализации целей, выступать «инструментом» для установления нового миропорядка.

Современная глобализация представляет собой противоречивое единство объективных и субъективных процессов. В первом смысле глобализация – это атрибутивная черта человеческой цивилизации, определяемая экономическими научно-техническими причинами; вторая – отражает интересы ведущих индустриально-развитых стран мира, главным образом США, использующими такие международные институты, организации, как ТНК, международные валютные фонды, НАТО и другие. В этой связи можно говорить о разных социально-философских смыслах глобализации.

В первом – глубинно-метафизическом смысле – глобализация предстает как стремление людей предотвратить угрозы со стороны усиливающих свое влияние глобальных проблем (экономических, демографических, природно-ресурсных, военно-конфликтных). Во втором смыс-

ле глобализация предстает как универсализация базовых ценностей технологической цивилизации, которая определяется объективной интеграцией различных стран мира на основе развития производительных сил и науки. В третьем смысле глобализация выступает как американизация, выраженная в стремлении со стороны США навязать всем народам свое понимание демократии, образ жизни. США, опираясь на разветвленную систему насилия (экономическое, политическое, духовное, военное), стремятся направить процесс глобализации по определенному ими пути, вызывая ответное насилие – терроризм, который представители «слабых» государств в состоянии противопоставить США.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Богомолов О.* Глобализация – вызов мировому экономическому порядку. М., 1999.
2. *Бутенко А.П.* Глобализация: сущность и современные проблемы // Социально-гуманитарные знания. 2002. № 3.
3. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы. М., 2000.
4. *Панарин А.С.* Испытание глобализмом. М., 2000.
5. *Альтерглобализм: теория и практика антиглобалистского движения /* Под ред. А.В. Бузгалина. М., 2003.
6. *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М., 2003.
7. Project for The New American Century. Statement of Principles. Washington D. 1997. № 6.
8. *Дашичев В.И.* Политика глобального господства – от XX к XXI веку // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 4.

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

И.Б. Константинов

КОНСТАНТИНОВ
Илья Борисович –
ст. преподаватель
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

Построение новой модели управления системой социальной защиты населения в современной России является одной из первоочередных задач государственного управления на ближайшую перспективу. Особенную актуальность эта проблема приобретает в условиях вступления нашей страны в новый этап экономического развития, характеризующийся как стадия развивающейся рыночной экономики. Очень важно в настоящее время выстроить систему социальных отношений, адекватных современным рыночным ус-

ловиям. Требуется глубокая научная проработка вопросов, связанных с формированием как системы социальной защиты населения России, так и механизма управления ею на основе системного подхода, позволяющего комплексно решать практические проблемы.

Необходимо сформировать организационно-экономический механизм управления системой социальной защиты населения на уровне субъекта РФ с целью создания условий для обеспечения устойчивого социально-экономического воспроизводства как в регионах, так и в Российской Федерации в целом. Такой механизм должен строиться на принципиально новой качественной основе. Оценка эффективности управления системой социальной защиты населения в этом случае следует определять исходя не из минимизации расходов государства на социальные функции при заданных параметрах результативности, а из максимизации социального эффекта при использовании определенного количества ресурсов всех участников данной системы. Формирование нового организационно-экономического механизма управления системой социальной защиты населения необходимо направить не на трансформацию структуры и поэлементного состава, а на изменение характера отношений, взаимодействий между структурными элементами механизма и их роли в процессе управления системой.

В ходе данной модернизации следует предусмотреть целый комплекс системных изменений. Прежде всего это трансформация роли органов государственной власти и местного самоуправления в управлении системой социальной защиты населения субъекта РФ:

– переход от административных методов руководства хозяйственными отношениями к экономическим методам, от механизмов прямого руководства к механизмам координации социально-экономических процессов на данной территории;

– добровольный отказ органов власти от несвойственных им хозяйственных функций – так называемый аутсорсинг, который направлен на выведение определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Мировой опыт свидетельствует, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, сократить число административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств [1];

- активное стимулирование с помощью налоговых, кредитных, бюджетных механизмов, механизма государственного заказа субъектов хозяйствования, неправительственных некоммерческих организаций, а также отдельных домохозяйств к увеличению их доли участия в управлении системой социальной защиты населения;

- привлечение институтов гражданского общества и население региона к процессу принятия решений по наиболее значимым социальным проблемам;

- изменение подходов государственных органов к оказанию социальной помощи населению, предусматривающих отказ от простого финансирования социальных льгот и субсидий, развивающих государственное иждивенчество; широкое применение социальных программ, направленных на стимулирование занятости и самозанятости, развитие личной инициативы, обеспечивающих получение населением доходов и удовлетворение потребностей индивидуумов;

- внедрение в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления принципов и процедур управления по результатам;

- построение системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц на основе объективных показателей. К таким показателям следует отнести следующие: прирост (убыль) населения; динамику уровня безработицы; прирост численности экономически активного населения; темпы роста реальных денежных доходов населения; коэффициент фондов; коэффициент Джини; децильный коэффициент; темпы сокращения доли населения, с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума; дефицит денежного дохода; изменение интегрального показателя – индекса качества жизни (ИРЧП) и другие. Подобная практика уже внедряется в ряде регионов России, в частности в Саратовской области. Распоряжением Правительства Саратовской области от 30 мая 2005 г. № 147-Пр «Об оценке результативности деятельности руководителей органов исполнительной власти области» был утвержден перечень показателей оценки результативности деятельности членов Правительства области и их значения, в том числе по отраслевым органам исполнительной власти области [2].

Требуется также изменить роль субъектов хозяйствования в управлении системой социальной защитой населения региона. Для этого необходимо:

- заключение тарифных соглашений между предприятиями-работодателями и их работниками при посредничестве органов государ-

ственной власти и местного самоуправления, обеспечивающих соответствие минимального уровня оплаты труда работников региональному прожиточному уровню;

- стимулирование органами государственной власти и местного самоуправления развитие у предприятий-работодателей собственных систем социальной защиты работников и членов их семей путем заключения соглашения с ними, а также с помощью проведения гибкой налоговой политики;

- стимулирование органами государственной власти и местного самоуправления создания новых рабочих мест предприятиями путем предоставления налоговых льгот и кредитования. Например, в Германии практикуется освобождение предприятий от уплаты налогов в период расширения ими своих производств, объединения с другими предприятиями и т.п. Это связано с тем, что предприятие в указанный период может нести дополнительные затраты, поэтому целесообразно предоставить ему налоговые льготы. Подобная мера позволяет в дальнейшем укрепить и расширить налоговую базу региона, где находится данное предприятие, а также создать дополнительные рабочие места;

- привлечение частных предприятий к выполнению социальных функций в рамках государственного (муниципального) заказа на конкурсной долгосрочной основе и создание им условий для осуществления меценатства и благотворительной деятельности;

- постепенная ликвидация государственных и муниципальных предприятий путем их приватизации и широкое применение рыночных механизмов, например, концессии.

Определенной реорганизации требует структура социальных служб:

- постепенное сокращение числа государственных и муниципальных учреждений;

- привлечение к выполнению социальных функций негосударственных социальных служб на конкурсной основе в рамках реализации отдельных социальных программ;

- создание и внедрение на уровне субъектов РФ новой организационно-правовой формы некоммерческой организации, находящейся под общественным контролем. Причем данная форма организации должна отвечать следующим требованиям: основная цель деятельности не связана с извлечением прибыли; допускается создание организации как одним, так и несколькими учредителями (например, совместно органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления либо органами власти и юридическим лицом); учредители наделяют

организацию имуществом, которое сохраняется в их собственности (прямых заданий собственников переданного имущества не предусматривается); главную роль в управлении организацией играет коллективный орган (наблюдательный совет), формируемый учредителями с привлечением общественности. Совет контролирует направления и масштабы деятельности организации, утверждает ее финансовый план; финансирование деятельности организации со стороны учредителей и других потребителей в системе общественного финансирования социальных услуг осуществляется на основе договоров; прибыль направляется на развитие основной деятельности организации и не может быть распределена в пользу учредителей. В Канаде такой «симбиоз» государственных и частных ресурсов получил название государственно-частного партнерства (ГЧП) [3]. Подобная форма некоммерческой организации может стать достойным преемником такой несовершенной формы некоммерческой организации, как учреждение [4, с. 347–348].

Развитие институтов гражданского общества и создание условий для максимального вовлечения в процесс управления системой социальной защиты населения способны обеспечить равные условия доступа негосударственных и государственных некоммерческих организаций на рынки социальных услуг, прозрачность деятельности некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, включая содействие развитию независимых попечительских советов в предотвращении конфликта интересов; стимулировать развитие механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений, общественного мониторинга, системы гражданского образования; ориентировать органы государственной власти и местного самоуправления на использование экономических методов развития некоммерческих организаций [5].

Актуальным является определение механизмов в проведении социально-экономической политики субъекта РФ, направленных на стимулирование занятости и увеличение доходов граждан, самозанятости и самообеспечения, в том числе с помощью создания условий для развития малого предпринимательства и наиболее полного вовлечения домохозяйств в общественное производство (развитие личных подсобных хозяйств, фермерских хозяйств и т.д.). Для решения социальных задач в регионе органам государственной власти и местного самоуправления в своей деятельности, на наш взгляд, целесообразно делать упор на проведение политики доходов и занятости в сочетании с гибкой бюджетной и налоговой политикой.

Рассмотренный комплекс изменений, направленный на формирование нового организационно-экономического механизма управления системой социальной защиты населения на уровне региона, следует нормативно закрепить в законах субъектов РФ о системе социальной защиты населения, а также в программах социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу. В настоящее время в ряде регионов России (в том числе Саратовской области [6]) приняты законы о социальной защите населения и утверждены программы социально-экономического развития субъектов (в 36 регионах имеется долгосрочная стратегия развития, в 34 регионах утверждены среднесрочные программы и только в 5 регионах имеются оба документа [7]). Однако содержание данных документов ориентировано либо на фрагментарную модернизацию действующего организационно-экономического механизма, либо на его консервацию.

Итак, формирование организационно-экономического механизма управления системой социальной защиты населения должно быть направлено на построение принципиально новой сбалансированной управленческой модели, сочетающей в себе государственное регулирование с рыночными механизмами саморегулирования и обеспечивающей устойчивое расширенное воспроизводство на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Построение новой модели управления системой социальной защиты населения в России на основе нового организационно-экономического механизма, несомненно, приведет к необходимости реформирования финансовых отношений, возникающих между участниками данной системы.

Как известно, в прежней модели управления социальной защитой населения предусматривалась высокая доля участия государства и его управленческих структур в финансировании социальных расходов общества. Такое положение вещей, безусловно, характеризует государства с административно-командной системой управления, обладающие монопольным правом собственности на средства производства. Россия, несмотря на активно развивающуюся рыночную экономику, по-прежнему остается государством с высокими финансовыми обязательствами в социальной сфере. Очевидно, в новых экономических условиях бюджетный и налоговый механизмы должны рассматриваться органами государственной власти и местного самоуправления не как уникальные средства для безвозмездного «спонсирования» все нарастающих социальных потребностей населения, а как эффективные механизмы перераспределения доходов и ресурсов общества с

целью обеспечения устойчивого расширенного воспроизводства в интересах всего населения.

Таким образом, комплексный подход к оптимизации финансирования системы социальной защиты населения должен заключаться в следующем: чем больше население региона или страны в целом включено в процесс общественного воспроизводства и чем больше размер располагаемых им доходов, тем меньше участие государства в оплате социальных обязательств [8, с. 417]. Для реализации данного принципа необходимы следующие меры:

- увеличение минимального размера оплаты труда работников предприятий и организаций всех форм собственности в ближайшей перспективе до 3050 руб. в месяц;

- юридическое закрепление полномочий органов государственной власти субъектов РФ по установлению минимального размера оплаты труда работников предприятий и организаций всех форм собственности на территории соответствующего субъекта РФ;

- внедрение в субъектах РФ механизмов индексации оплаты труда работников предприятий и организаций всех форм собственности в связи с ростом потребительских цен на товары;

- введение прогрессивной шкалы ставок налога на доходы физических лиц одновременно с реализацией системы декларирования расходов на совершение дорогостоящих покупок физическими лицами в условиях жесткого налогового администрирования;

- расширение практики активного стимулирования органами государственной власти и местного самоуправления занятости населения вместо безвозмездного оказания социальной помощи малоимущим трудоспособным гражданам;

- создание органами государственной власти и местного самоуправления условий для беспрепятственной реализации инвалидами прав на свободный труд и достойную его оплату.

В современных государствах с развитой рыночной экономикой и социальными приоритетами развития социальное страхование играет важнейшую роль в формировании финансовых ресурсов для организации и функционирования национальных систем социальной защиты населения. Это форма социальной защиты экономически активного населения от различных рисков, связанных с потерей работы, трудоспособности и доходов, на основе коллективной солидарности возмещения ущерба [9, с. 9], в которой сочетаются экономические, социальные, медицинские и страховые механизмы. Главное предназначение социального страхования состоит в выполнении одной из центральных фун-

кций общественного производства – воспроизводственной – в сфере трудовых отношений.

Организация и функционирование действующей в настоящее время в России системы социального страхования в значительной степени основывается на принципах социального обеспечения и социальной помощи при наличии лишь отдельных элементов построения цивилизованной модели социального страхования. Дальнейшее развитие рыночных отношений в социальной сфере непременно должно сопровождаться коренными изменениями в системе отечественного социального страхования, так как иной сценарий развития не позволит модернизировать действующую модель управления системой социальной защиты населения и обеспечить устойчивое общественное воспроизводство в России.

Современное развитие отечественной системы социального страхования должно предусматривать полный переход от принципов социальной помощи к принципам социального страхования на основе решения главных задач:

- создание условия для замещения заработной платы работников как основной цели отечественной системы социального страхования в следующих размерах:

- для пенсионного обеспечения не ниже 40% при уплате взносов в течение 30 лет и не менее 60% – при уплате в течение 40 лет;

- для пособия по временной утрате трудоспособности не ниже 80–90%;

- для пособия по безработице не ниже 50–60%;

- для оказания медицинской помощи и компенсации расходов на оплату лекарств на уровне 75% при амбулаторном лечении и 100% при стационарном лечении;

- снижение монополии государства на управление страховыми ресурсами населения на основе развития корпоративных и отраслевых социальных фондов с высоким уровнем социальной ответственности, прозрачности деятельности и наличием различных форм общественного контроля;

- введение профессионального и регионального страхования, позволяющего финансово обеспечить существующие виды социальных рисков (досрочных пенсий за работу во вредных условиях труда, медицинское обслуживание работников химической промышленности и т.д.);

- обеспечение участия в системе социального страхования государства, работодателей и работников, выраженного в следующих пропорциях распределения страховой нагрузки: государство – 30%, работода-

тели – 60%, работники – 10%. Доля участия государства обосновывается необходимостью обеспечения социальных и базовых пенсий, пенсий гражданам, работающим в экстремальных условиях, пособий по уходу за ребенком, медицинского обслуживания неработающих членов общества и др.;

– отмена единого социального налога, поступления от которого зачисляются как в бюджеты государственных внебюджетных фондов, так и в федеральный бюджет, с одновременным введением системы уплаты страховых взносов в социальные страховые фонды;

– обеспечение независимости и автономности финансовых средств социального страхования от государственного бюджета в целях сохранения и целевого использования аккумулируемых ресурсов, что позволит в полной мере реализовывать права застрахованных и исключить перераспределение государством страховых средств в порядке оказания социальной помощи нуждающимся членам общества;

– исключение из отечественной практики использования страховых ресурсов на нестраховые выплаты и направления страховых средств на социальные выплаты в пользу незастрахованных лиц;

– развитие инвестиционного потенциала системы социального страхования и использование его в процессе общественного воспроизводства.

Формирование нового организационно-экономического механизма управления системой социальной защиты населения на уровне субъекта РФ в совокупности с проведением рациональной государственной политики в области доходов и занятости, а также организацией и функционированием института социального страхования позволят России в ближайшие годы обеспечить приемлемый уровень предоставления социальных услуг населению и высокие темпы роста российской экономики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

2. Распоряжение Правительства Саратовской области от 20 февраля 2006 г. № 37/1-Пр «Об оценке результативности деятельности руководителей органов исполнительной власти области по итогам социально-экономического развития области в 2005 году и целевых ориентирах на 2006 год» // <http://neptun.sarbc.ru:3000/noframe/law?d&nd=933105351&prevDoc=933008711>

3. Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России. М., 2005.

4. *Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы: Учеб. пособие. М., 2003.

5. Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) и Плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)» // Российская газета. 2006. 30 янв.

6. Закон Саратовской области от 10 января 2000 г. № 7-ЗСО «О социальной защите населения в Саратовской области» // Саратовские вести. 2000. 11 февр.

7. *Николаев И.А., Точилкина О.С.* Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) // <http://www.fbk.ru/upload/contents/321/regions.pdf>

8. *Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю.* Социальная политика: Учебник. М., 2004.

9. *Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н.* Экономика социального страхования: Учеб. пособие. М., 1997.

**МЕРЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ
РОЖДЕНИЯ
ВТОРОГО РЕБЕНКА В СЕМЬЕ
*Опыт Саратовской области*****ЧЕРНЫШЕВ****Владимир
Владимирович –***заместитель министра
здравоохранения
и социальной поддержки
Саратовской области,***ЖДАНОВИЧ****Татьяна
Геннадьевна –***кандидат
экономических наук,
начальник отдела
демографической
политики управления
семейной
и демографической
политики
министерства
здравоохранения
и социальной поддержки
Саратовской области****В.В. Чернышев,
Т.Г. Жданович***

Одной из приоритетных тем, прозвучавших в Послании Президента Российской Федерации, названа защита семей с детьми и демографическая проблема в целом [1]. Для современной демографической ситуации в Саратовской области, как и в Российской Федерации, характерен чрезвычайно низкий уровень рождаемости, который с конца 60-х годов минувшего столетия не достигает уровня простого воспроизводства населения (2,15–2,20 ребенка, рожденных в среднем одной женщиной на протяжении всей ее жизни). В 2005 г. суммарный коэффициент рождаемости в регионе не превысил 1,14, что почти в 2 раза меньше, чем требуется для замещения поколений родителей их детьми.

По данным Росстата, доля повторных рождений в общем числе родившихся на протяжении 10 лет практически не меняется, однако в сравнении с серединой 80-х годов прошлого столетия, когда в области была зарегистрирована самая высокая рождаемость за последние 40 лет, она снизилась с 56 до 36%. И если число рождений первенцев сократилось за эти годы на четверть (с 19,1–19,3 до 14,8 тыс.), то вторых детей – в 2,5 раза (17,3–17,9 до 6,9 тыс.). Доля многодетных семей в общей численности семей с несовершеннолетними детьми, проживающими на территории Саратовской области, составляет 3%.

Деторождение определяется совокупностью условий жизни, труда, быта, детерминирующих определенные социальные потребности и регулируется социальными и культурными нормами, формирующими демографические установки. Теоретическое положение находит свое подтверждение на практике: самые высокие значения показателей рождаемости наблюдаются в приграничных с Республикой Казахстан муниципальных районах области. Их можно охарактеризовать как многонациональные (удельный вес населения мусульманского вероисповедания составляет более 20%) районы с преимущественно сельскими поселениями.

Совокупность социальных норм и установок, касающихся деторождения, определяет репродуктивное (либо прокреационное, либо генеративное) поведение. Различают три основных типа репродуктивного поведения: многодетное (потребность в пяти и более детях), среднедетное (потребность в трех – четырех детях) и малодетное (потребность в одном – двух детях).

С 2000 г. наблюдается положительная динамика в абсолютных показателях рождаемости: число ежегодных рождений за этот период увеличилось с 21,4 тысячи в 1999 г. до 23,8 тысячи младенцев в 2005 г. Причинами увеличения рождений стали рост числа женщин репродуктивного возраста (особенно 20–29-летних), рост числа заключенных браков, изменение в репродуктивных установках населения в пользу однодетной семьи или их более полной реализации (в частности, реализация отложенных рождений).

С 1999 г. наметилась устойчивая тенденция к росту числа браков, а с 2003 г. – к снижению числа разводов, что положительно повлияло на численность новорожденных. На каждую тысячу заключенных брачных союзов пришлось 566 расторгнутых. Из общего числа супружеских пар около 10% состояли в незарегистрированном браке.

Распространение добрачных сожительств, гражданских браков (распространенных среди молодежи возраста наибольшей брачности и рождаемости) способствовало приросту числа детей, родившихся вне заре-

гистрированного брака. За 20 лет доля внебрачных детей среди новорожденных удвоилась и к 2005 г. составляет 28,5%.

Создание брачных союзов к 25-летнему возрасту уже перестало быть нормой, разделяемой большинством населения, что свидетельствует о практике перехода от ранней модели брачности к более поздней.

Следующей переменной в репродуктивном поведении населения можно назвать переход к малодетной семье. Если в середине 80-х годов прошлого столетия превалировала модель двухдетной семьи (суммарный коэффициент рождаемости составлял 2,2, а в сельской местности – около 3 детей в среднем на одну женщину), то в настоящее время это однодетная семья – 1,1–1,2 ребенка (в селе – 1,5).

По оценкам Росстата, демографическая ситуация в области в ближайшие 20 лет не улучшится несмотря на прогнозируемое увеличение рождаемости. В активный репродуктивный возраст входят относительно многочисленные контингенты родившихся в первой половине и середине 1980-х годов, когда наблюдалось некоторое повышение рождаемости. В 2009 г. суммарный коэффициент рождаемости у городского населения согласно прогнозу официальной государственной статистики должен составить 1,187 рождений в среднем на одну женщину, у сельского населения – 1,537 [2, с. 6].

В связи с этим период до 2009 г. является наиболее эффективным для начала реализации мер демографической политики в сфере рождаемости, так как они будут поддержаны благоприятными изменениями в возрастном составе населения (увеличением численности женщин возрастов наибольшего деторождения). В то же время в дальнейшем эти меры должны постоянно усиливаться, в том числе и для компенсации очередного демографического «провала», который будет вызван негативными изменениями возрастной структуры.

Решение демографической проблемы, включая меры по стимулированию рождения второго ребенка в семье, на которых сосредоточил внимание Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ, актуальны и для Саратовской области.

Активная работа по этому направлению ведется в регионе с 2002 г. в соответствии с Концепцией демографической политики в Саратовской области на период до 2015 г. [3, с. 1177], Концепцией развития системы адресной социальной помощи населению Саратовской области до 2010 г. [4, с. 776], Концепцией семейной политики Саратовской области. Согласно Концепции семейной политики области на 2006–2010 гг. [5] основным приоритетом на ближайшую перспективу должно стать развитие социальных программ, служб и услуг, направлен-

ных на поддержку семей, не относимых к категории «группы риска», профилактику семейных проблем, формирование ответственного отношения к семейным ценностям, родительству, старшему поколению. Причем семейной политике целесообразно придать федеральное звучание, что потребует разработки общенациональной концепции.

Мероприятия по повышению рождаемости и укреплению института семьи в Саратовской области реализуются с использованием программно-целевых методов, в том числе через национальные проекты в сфере здравоохранения, жилищной политики, образования, федеральную целевую программу «Жилище», областные целевые программы «Дети Саратовской области», «Охрана репродуктивного здоровья населения», «Обеспечение жильем молодых семей» и другие.

Безусловно, без реализации курса на увеличение доходов от основной трудовой деятельности, обеспечения безопасных условий труда, повышения уровня и качества жизни населения невозможно решить ни одной демографической проблемы.

Показатели уровня жизни семей с детьми во многом зависят от проводимой в регионах политики занятости, позволяющей обеспечить содержание и воспитание иждивенцев. Например, наряду со стандартным набором мер, предоставляемых государственной службой занятости населения, в области предусмотрена новая услуга – резервирование рабочих мест для многодетных и одиноких родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей, детей-инвалидов (в 2005 г. по этим квотам трудоустроено 239 человек).

Эффективной мерой помощи семьям с детьми, позволившей повлиять на намерение иметь второго ребенка, может явиться обеспечение региональными и местными властями потребности в детских садах и ясельных группах. Мерой материальной поддержки семей, имеющих детей, позволившей повысить доступность дошкольного воспитания, может стать введение компенсации затрат на детское дошкольное воспитание: для первого ребенка на сумму, равную 20%, для второго – 50%, для третьего – 70% от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения. Для реализации этих мер прежде всего необходим мониторинг потребности (числа родителей, имеющих одного, двух и трех детей, планирующих посещение и уже посещающих детские дошкольные учреждения) и размера родительской платы в разрезе муниципальных районов области.

Представляется, что провозглашенное Президентом РФ увеличение государственных пособий – это мера, направленная не столько на повышение рождаемости, сколько на реальное улучшение материального

положения семей с детьми, повышение уровня их жизни и социального статуса в обществе. На региональном уровне, в свою очередь, наряду с действующей системой государственных пособий семьям с детьми реализуются дополнительные меры по социальной поддержке.

В соответствии с Законом Саратовской области «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, проживающим на территории Саратовской области» [6], на 1 мая 2006 г. на учете в территориальных органах социальной защиты населения состоит 136,4 тысячи получателей ежемесячного пособия на 184,3 тысячи детей (или 36% от общего числа детей). С 1 января 2006 г. начал действовать Закон «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Саратовской области» [7]. В соответствии с ним, например, за четыре месяца 2006 г. органами социальной защиты населения назначено дополнительное единовременное пособие (2000 руб.) при рождении 124 детей. На 5,6 тысячи школьников из многодетных малоимущих семей назначены денежные средства (1000 руб.) на приобретение школьной одежды. В соответствии с Законом «Об образовании» более 5 тысяч детей из социально незащищенных семей получают льготное питание в школах, более 8 тысяч школьников пользуются бесплатным проездом на всех видах внутригородского, пригородного и внутрирайонного транспорта [8].

Одной из самых острых остается проблема обеспечения жильем, решение которой могло бы повлиять на прирост рождений вторых и, особенно, третьих детей. В 2005 г. улучшены жилищные условия 734 семей, получивших безвозмездные субсидии по целевым программам. Для решения этой проблемы в нашем регионе в первую очередь необходимо разработать нормативную правовую базу, устанавливающую размеры первоначального взноса и порядок списания долга молодой семьи при приобретении жилья, включая дифференциацию суммы взноса в зависимости от числа детей на момент получения субсидии и установление гарантированного порядка списания долга у молодых семей при рождении детей.

К сожалению, в настоящее время социальная ипотека практически не работает. Для запуска этого механизма необходимо, по нашему мнению, выполнение двух условий: долгосрочная стабилизация инфляции на уровне не выше 6–8% годовых; уменьшение годовой процентной ставки по ипотечным кредитам до уровня инфляции с введением стимулирующего механизма ее погашения за счет бюджетных средств.

В области создана сеть детских социозащитных учреждений: центры социальной помощи семье и детям «Семья» – 9, отделения помощи семье и детям в центрах социального обслуживания населения – 37 и

социально-реабилитационные центры и социальные приюты для детей и подростков – 12. В области решена проблема экстренного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. В социально-реабилитационных центрах и приютах для несовершеннолетних ежегодно восстанавливающий курс проходят около 2 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей. Всеми учреждениями социальной защиты области в 2005 г. оказано более 3 млн различных видов социальных услуг семье и детям. На патронаже, требующем разработки индивидуальных программ реабилитации, состоит более 20 тысяч семей с детьми [9, с. 101, 109].

Однако необходимо совершенствование имеющихся и внедрение новых форм и методов работы с детьми. Один из путей – развитие семейных воспитательных групп. Общие затраты на содержание ребенка в семейной воспитательной группе составляют в среднем около 6 тысяч рублей в месяц, а в стационарном отделении приюта – почти 12 тысяч рублей в месяц.

В целях оптимизации деятельности и повышения эффективности работы органов опеки и попечительства и других учреждений системы профилактики детской безнадзорности и социального сиротства необходимо разработать и принять новые законы Саратовской области «О патронатном воспитании» и «Об органах опеки и попечительства».

Саратовская область – один из четырех регионов, реализующих пилотный проект Минздравсоцразвития РФ и Фонда ООН по народонаселению «Содействие разработке и реализации региональных стратегий развития народонаселения» (2004–2007 гг.). Участие в проекте позволяет проводить обучающие семинары для специалистов, занимающихся проблемами демографии, информационные мероприятия и социально-демографические исследования.

Как показали результаты научного исследования «Эволюция репродуктивного поведения населения меняющейся России», проведенного в Саратовской и Смоленской областях под руководством доктора экономических наук, профессора Л.Л. Рыбаковского, главная причина низкой рождаемости не в тяжелых условиях жизни молодых семей, а в их низкой потребности в детях. Поэтому государственная политика в сфере рождаемости должна быть ориентирована не только на создание семьям условий для реализации имеющейся потребности в детях, но и на усиление самой этой потребности.

Темпы развития институтов гражданского общества, социальной активности бизнеса, внедрение проектной культуры в деятельность государственных учреждений и общественных организаций дают шанс

качественно улучшить межсекторное взаимодействие в постановке и реализации первоочередных задач в демографической сфере. Однако значительное число руководителей некоммерческих организаций не готовы брать на себя субсидиарную ответственность за результаты демографической политики, а ограничиваются периодической критикой органов власти или претензиями на неравное с государственными учреждениями положение на рынке социальных услуг.

Одним из реальных методов изменения ситуации является развитие социального проектирования, организация и проведение муниципальных и областных конкурсов социальных и культурных проектов. При этом важно, что органы государственной власти определяют приоритетные проектные линии конкурса, социально ответственный бизнес формирует грантовый фонд конкурса, а общественные организации представляют на конкурс свои проектные инициативы.

В числе победителей конкурсов социальных и культурных проектов Саратовской области 2003, 2004 и 2005 гг. уже традиционно выделяются проекты демографической направленности. В числе победителей: проект «Молодая мама», направленный на комплексную поддержку первородящих женщин специалистами Вольского центра «Семья» и родильного дома; проекты Балаковского центра «Семья» по организации комплексной помощи воспитывающим детей семьям одиноких отцов («Шаги в жизнь») и женщинам, вернувшимся из мест лишения свободы («Свободный выбор»), Саратовского регионального отделения общероссийского общественного фонда «Российский детский фонд» («Преодолеть нетерпимость»), МДОУ детского сада «Теремок» п. Степное Советского района Саратовской области («Детский сад пришел в семью»), ГУ «Балашовский центр социальной помощи семье и детям «Семья» («Ты в этом мире не один») и другие.

В качестве мер, рассчитанных на улучшение демографической ситуации необходимо предусмотреть формирование системы минимальных социальных стандартов и государственных социальных гарантий населению. На региональном уровне первые шаги в этом направлении уже сделаны: Саратовская область является регионом пилотного проекта «Модернизация социальных услуг в Российской Федерации», по которому уже разработаны проекты стандартов.

Таким образом, принципиальная особенность демографической политики заключается в воздействии на динамику демографических процессов не прямо, а опосредовано, через человеческое поведение в сфере брака, семьи, рождения детей, здоровья, что требует комплексного изучения особенностей демографического поведения населения конкрет-

ной территории, установления характера его детерминации и определяющих факторов. По отношению к государственной демографической политике, реализуемой на уровне субъекта Федерации, необходимо проведение детального мониторинга реализованных в течение четырех лет мероприятий в сфере рождаемости с целью определения ключевых точек государственной поддержки. Их выявление позволит скорректировать приоритеты демографической политики в сфере рождаемости на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды. От этого в значительной степени будет зависеть эффективность региональной демографической политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.
2. Демографический ежегодник Саратовской области за 2005 год: Статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области. Саратов, 2006.
3. Постановление Правительства Саратовской области от 23 августа 2002 г. № 77-П «О Концепции демографической политики в Саратовской области на период до 2015 года» // Собрание законодательства Саратовской области. 2002. № 8.
4. Постановление Правительства Саратовской области от 1 июня 2001 г. № 60-П «О Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2001. № 6.
5. Постановление Правительства Саратовской области от 26 декабря 2005 г. № 447-П «О Концепции семейной политики Саратовской области на 2006–2010 годы» // Саратовская областная газета (официальное приложение). 2005. 30 дек.
6. Закон Саратовской области от 23 декабря 2004 г. № 77-ЗСО «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, проживающим на территории Саратовской области» // Саратов – столица Поволжья. 2004. 29 дек.
7. Закон Саратовской области от 1 августа 2005 г. № 74-ЗСО «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Саратовской области» // Неделя области. 2005. 10 авг.
8. Закон Саратовской области от 28 апреля 2005 г. № 33-ЗСО «Об образовании» // Неделя области. 2005. 30 апр.
9. Социальный паспорт Саратовской области: здравоохранение, социальная поддержка, трудовые отношения: Информационно-аналитический сборник / Министерство здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области. Саратов, 2006.

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРИМЕНЕНИЯ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА СОВЕРШЕНИЕ
НАЛОГОВЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Е.А. Таркаева

ТАРКАЕВА
Екатерина
Александровна –
юрист
по налоговым спорам
ООО «Аудиторско-
консалтинговая
фирма «Внешаудит»
(г. Казань)

Применение такой меры административного принуждения, как административная ответственность, на практике сталкивается с целым рядом проблем. Основная из них – вошедшее в практику налоговых органов привлечение некоторых категорий налогоплательщиков к ответственности дважды за совершение одного и того же правонарушения. Подобная ситуация усугубляется тем, что данная практика применяется налоговыми органами в отношении наименее защищенных категорий налогоплательщиков – граждан и индивидуальных предпринимателей – вследствие параллельного существования норм, регулирующих борьбу с налоговыми правонарушениями, в главе 16 Налогово-

го кодекса РФ и главе 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Другой проблемой, связанной с применением административной ответственности в области налогов и сборов, является отсутствие единообразия в законодательстве по части единиц исчисления штрафов. Так, в НК РФ суммы штрафов установлены в рублях (ст. 116); в процентном отношении к сумме налога, подлежащего уплате (ст. 119); в процентном отношении к суммам доходов, полученных в период совершения налогового правонарушения, но не менее фиксированной суммы (ст. 117); в процентном отношении к неуплаченной сумме налога (ст. 122); в процентном отношении к сумме налога, подлежащего перечислению (ст. 123). В КоАП РФ суммы штрафов установлены в минимальных размерах оплаты труда [1, с. 14–15].

Возможно, составители НК РФ следовали старой, еще советской традиции исчисления штрафов – в твердых суммах в рублях. Например, в КоАП РСФСР штрафы были установлены именно в этой форме. Авторы КоАП РФ пошли другим путем. Они последовали за более новой тенденцией в российском законодательстве и установили штрафы в минимальных размерах оплаты труда.

По нашему мнению, установление размеров штрафов в твердых суммах в рублях более выгодно гражданам по следующим причинам. Во-первых, эта система более понятна. Во-вторых, суммы штрафов не меняются так быстро в зависимости от изменений в экономике. Исчисление штрафов в минимальных размерах оплаты труда выгодно государству, а не гражданам. То же самое можно сказать и об исчислении штрафов в процентном отношении к неуплаченной сумме налога. Следует отметить, что при установлении размера и единиц исчисления штрафов законодатели должны исходить только из общих принципов и целей административного наказания. Конституционный Суд РФ своим решением запретил использовать штрафы в целях пополнения бюджета [2].

Вызывает опасение отсутствие единообразной терминологии в нормативных актах о налогообложении. Терминологическая путаница затрудняет ознакомление с законодательными актами налогоплательщиков и работу налоговых инспекторов. Как известно, исчерпывающий перечень организационно-правовых форм ведения предпринимательской деятельности содержится в Гражданском кодексе РФ. Пункт 1 ст. 23 ГК РФ устанавливает единственную форму ведения предпринимательской деятельности гражданином – «индивидуальный предприниматель». Указанная форма также предусмотрена п. 1 ст. 11 НК РФ. Тем не

менее ст. 2.4 КоАП РФ оперирует понятием «лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица». Во-первых, сам термин содержит в себе явную логическую ошибку. Во-вторых, он противоречит п. 1 ст. 23 ГК РФ. При этом организационно-правовые формы ведения предпринимательской деятельности относятся к предмету гражданского, а не административного права.

В последнее время в образцах документов для регистрации граждан в налоговых органах в качестве индивидуального предпринимателя используется и понятие «предприниматель без образования юридического лица». Даже на кассовых чеках появилось сокращение «п.б.о.ю.л.». Полагаем, что подобная практика налоговых органов нарушает требования ГК РФ и НК РФ и может быть оспорена в судебном порядке.

По нашему мнению, нормы НК РФ и КоАП РФ устанавливают принципиально неверный подход к индивидуальным предпринимателям. Как известно, индивидуальные предприниматели относятся к субъектам малого предпринимательства. Еще в 2003 г. Президент РФ задал всем ветвям власти курс на всемерную поддержку малого предпринимательства (в том числе и индивидуальных предпринимателей). Тем не менее в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ индивидуальные предприниматели несут административную ответственность в повышенном размере как должностные лица.

С одной стороны, это положение полностью соответствует принципам, установленным в Конституции РФ и ГК РФ. Так, п. 1 ст. 19 Конституции РФ провозглашает принцип всеобщего равенства перед законом. Часть 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ содержит определение предпринимательской деятельности как самостоятельной и осуществляемой на свой риск деятельности. В ст. 24 ГК РФ закреплено, что индивидуальный предприниматель отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, на которое в соответствии с законом может быть обращено взыскание.

С другой стороны, увеличение национального богатства любой страны во многом зависит от наличия и степени развития малого предпринимательства, к субъектам которого относится большинство индивидуальных предпринимателей. Если в России субъекты малого предпринимательства в 1999 г. обеспечивали около 10% ВВП, то в США – около 50% [3, с. 581]. Еще более показательна ситуация в Европе, где около 80% предприятий относятся к малым [4, с. 87].

По нашему мнению, законодательство ущемляет и права юридических лиц, относящихся к субъектам малого предпринимательства, так как для них предусмотрен такой же размер административной ответ-

ственности, как и для крупных компаний. Полагаем, что в данном случае налицо коллизия государственных задач. Однако в ряде отраслей права допускаются исключения из принципа равенства перед законом. Некоторые исключения предусматривают уменьшение размера ответственности для социально незащищенных категорий правонарушителей. Так, в соответствии с п. 3 ст. 1083 ГК РФ суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, (т.е. уменьшить размер гражданско-правовой ответственности гражданина) с учетом его имущественного положения в случае причинения им вреда по неосторожности (т.е. при совершении им гражданско-правового правонарушения с неосторожной формой вины). Согласно п. 4 ст. 49 Уголовного кодекса РФ инвалидам первой и второй групп, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей до 8 лет, женщинам, достигшим 55-летнего возраста, и мужчинам, достигшим 60-летнего возраста, не назначается наказание в виде обязательных работ. В ст. 4.2 КоАП РФ также названы три категории социально незащищенных граждан: несовершеннолетние, беременные женщины и женщины с малолетними детьми. Однако на практике нам не приходилось сталкиваться с ситуацией, когда суды снижали бы размер штрафа за совершение налогового правонарушения в связи с беременностью правонарушительницы или наличием у нее малолетнего ребенка.

Можно заметить, что все возможности уменьшения размеров ответственности во всех отраслях права относятся только к физическим лицам. Само социологическое понятие «социально незащищенный» также распространяется только на физические лица. Однако административная ответственность применяется как к физическим, так и к юридическим лицам.

Не требует доказательства тот факт, что субъекты малого предпринимательства (как физические, так и юридические лица) являются менее защищенными, чем крупные компании. Применение крупных размеров штрафов может поставить их под угрозу разорения, а если это разорение станет массовым, то увеличит безработицу и преступность в стране. Кроме того, именно эта категория предприятий и предпринимателей более всех страдает от административного произвола, в том числе со стороны налоговых органов и органов внутренних дел.

Поэтому представляется целесообразным введение в КоАП РФ и НК РФ нового специального субъекта – субъекта малого предпринимательства. Однако в связи с этим неминуемо возникнет целый ряд проблем.

Во-первых, вся система КоАП РФ построена по принципу разграни-

чения ответственности для физических и юридических лиц, с установлением повышенной ответственности для последних. Индивидуальные предприниматели в соответствии с нормами КоАП РФ несут ответственность в большем размере, чем физические лица, но в меньшем, чем юридические. Следует усомниться в правильности подобного разграничения, так как само по себе ведение предпринимательской деятельности в какой-либо организационно-правовой форме еще не свидетельствует о материальном благосостоянии хозяйствующего субъекта. В НК РФ вообще отсутствует разграничение ответственности для различных категорий лиц. Формально это соответствует конституционному принципу равенства всех перед законом. Однако такое положение является социально несправедливым и не способствует экономическому росту в стране. Поэтому полагаем, что размер административной ответственности за совершение налоговых правонарушений должен зависеть не от организационно-правовой формы, а от материального благосостояния правонарушителя.

Во-вторых, КоАП РФ установлены слишком формальные критерии отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого предпринимательства (например, количество работников на предприятии). Под эти критерии нередко попадают хозяйствующие субъекты с большими денежными оборотами, имеющие возможность воспользоваться помощью квалифицированных специалистов в области бухгалтерского учета и права. Поэтому предлагается изменить нормативные критерии отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого предпринимательства. Выработка этих критериев является задачей предпринимательского, а не административного права, поэтому не будем подробно на них останавливаться. Тем не менее признание хозяйствующего субъекта субъектом малого предпринимательства должно осуществляться исходя из его материального положения. Примером может служить ст. 346.12 НК РФ. Она предписывает, что для перехода на упрощенную систему налогообложения (УСН) необходимо, чтобы доход хозяйствующего субъекта за 9 месяцев года, в котором он подает заявление о переходе на УСН, не превышал 11 млн рублей (без учета НДС).

В-третьих, нормативные акты не устанавливают формы документов, свидетельствующих о принадлежности хозяйствующего субъекта к субъектам малого предпринимательства, порядок регистрации хозяйствующего субъекта как субъекта малого предпринимательства и орган, уполномоченный регистрировать хозяйствующих субъектов в данном качестве. Целесообразно поручить регистрацию хозяйствую-

щих субъектов в качестве субъектов малого предпринимательства налоговым органам.

В-четвертых, Федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» не предоставляет субъектам малого предпринимательства никаких льгот и преимуществ. По нашему мнению, следует преодолеть противоречия между данным Законом и нормами НК РФ. Так, можно было бы указать в п. 2 ст. 346.12 НК РФ, что правом перехода на УСН обладают субъекты малого предпринимательства. В статьях НК РФ об УСН обязательно должны содержаться отсылки к рассматриваемому закону. Только после реализации всех перечисленных мер можно ввести в КоАП РФ и НК РФ новый специальный субъект – субъект малого предпринимательства и установить для него более низкий уровень ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Щербакова О.Е.* Государственно-властные принуждения за совершение налогового правонарушения: постановка проблемы // *Безопасность бизнеса.* 2004. № 3.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // *СЗ РФ.* 1999. № 30. Ст. 3988.
3. *Экономическая теория* / Под ред. В.Д. Камаева. М., 2000.
4. *Белокрылова О.С.* Теория переходной экономики. Ростов н/Д, 2002.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА В ГЛОБАЛИЗИРОВАННОМ МИРЕ: ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ

В. Гонда

ГОНДА Владимир –
*кандидат
экономических наук,
доцент
Экономического
университета
(г. Братислава,
Словацкая Республика)*

Проблема образования в поле зрения саммита G8 в Санкт-Петербурге. Образование является одним из важных условий успешного развития стран и регионов мира. Конкурентоспособность любой страны в настоящее время зависит от высококвалифицированных специалистов, открытости и соответствия институтов образования требованиям отраслей, связанных с передовыми технологиями. Создание и применение новых знаний становится основным источником роста национальных экономик и улучшения качества жизни людей.

Решение проблем образования признается одним из важнейших направлений деятельности стран – членов

Группы восьми (G8). Группа восьми – неофициальный форум представителей ведущих промышленно развитых стран мира. Ее участниками являются США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Италия, Канада, Россия, а также Европейский Союз, который имеет ограниченный статус. В рамках G8 согласовываются подходы к решению наиболее важных проблем мирового развития. Саммиты проводятся ежегодно поочередно в отдельных странах – членах Группы. Страна, которая организует встречу на высшем уровне, выступает в течение всего календарного года как председатель G8, она же, как правило, определяет и программу саммита.

С 1 января 2006 г. председателем Группы стала Россия. Нынешний саммит государств G8 прошел 15–17 июля 2006 г. в Санкт-Петербурге. Россия, как председатель, вынесла на дискуссию три основные темы, согласованные с партнерами: энергетическая безопасность, развитие в сфере образования и борьба с инфекционными заболеваниями. В качестве основных мер, направленных на создание глобального образовательного пространства, был выдвинут комплекс задач, способствующих:

- развитию системы непрерывного обучения;
- достижению доступности начального образования во всех развивающихся странах;
- улучшению качества образования;
- расширению международных сетей академической мобильности студентов, учителей и научных работников;
- развитию дистанционного обучения и информационно-коммуникационных технологий в системе начального, среднего и специального образования.

В качестве одного из приоритетных направлений своей деятельности, G8 определила расширение образования в развивающихся странах в рамках принятой в 2000 г. в Дакаре программы «Образование для всех». Программа предусматривает одинаковый подход к образованию всех людей, независимо от их местожительства, религиозной, этнической или социальной принадлежности. Программой уделяется пристальное внимание беднейшим странам (особенно странам Африки), где более 40 миллионов детей не имеют доступа к школьному образованию и качественным образовательным услугам.

Проблема образования особенно актуальна для развивающихся стран, которым присущи такие черты, как неграмотность населения и низкое качество образования, что нередко становится благоприятной средой для раздувания национальной и религиозной вражды, распространения экстремистских настроений и терроризма. Для многих стран характер-

ны слабая связь системы образования и рынка труда, несоответствие уровня знаний и навыков выпускников школ требованиям современной экономики. Все это в итоге приводит к снижению инвестиционной привлекательности сектора образования.

Саммит в Петербурге подтвердил необходимость выделения достаточных средств на развитие образования всех категорий населения, рекомендовал государствам всемерно поддерживать фундаментальную науку и исследовательскую деятельность, способствовать развитию экономики, базирующейся на знаниях. Аналогичные задачи были поставлены и перед частным сектором экономики. Ему, в частности, было рекомендовано уделять больше внимания научно-прикладным исследованиям [1, с. 21].

Серьезное значение саммит придал развитию международных программ академического обмена на всех уровнях, включая студентов, преподавателей, ученых-исследователей, углублению сотрудничества между вузами, созданию единого общеевропейского университетского образовательного пространства в свете Болонской декларации.

Представители G8 выразили согласие поддержать формирование глобального инновационного общества путем развития и интеграции всех трех элементов «треугольника знаний» – образования, исследований и внедрения передовых технологий. На саммите «державы подтвердили свое намерение поддерживать образование и исследовательскую деятельность в своих странах, на базе научных знаний развивать экономику, углублять сотрудничество между вузами и предприятиями промышленной сферы, повышать академическую мобильность, разрабатывать программы в целях расширения сотрудничества между вузами» [2].

Болонский процесс – один из путей реализации Лиссабонской стратегии. В Европе в настоящее время происходит процесс международной интеграции университетского образования, ведущей к формированию общего образовательного и исследовательского пространства. В Берлинском коммюнике Конференции министров образования, проходившей в 2003 г., констатируется, что европейское пространство университетского образования и европейское исследовательское пространство представляют два основных аспекта экономики, базирующейся на знаниях.

Важной вехой на этом пути стала Болонская декларация (1999 г.), которая выдвинула задачи реформировать систему образования, создать до 2010 г. общее европейское пространство университетского образования. В числе факторов, побудивших Европейский Союз двигаться в этом направлении, можно назвать процесс глобализации, эко-

номическую интеграцию европейских стран и создание единого европейского рынка рабочей силы, необходимость повышения конкурентоспособности европейского образования по сравнению с американской системой образования, потребность модернизации и повышения качества образования в европейских странах.

Болонская декларация стала ключевым документом, определившим правовые рамки для гармонизации национальных систем образования и объединения усилий в решении таких задач, как:

- принятие единой формы дипломов и приложений к ним;
- переход к двухступенчатой системе университетского образования;
- введение кредитной системы;
- развитие академической мобильности студентов, преподавателей, ученых-исследователей;
- выработка единых критериев контроля качества образования;
- повышение роли европейских ценностей в университетском образовании.

Болонский процесс рассматривается как одно из направлений реализации Лиссабонской стратегии, основной целью которой является превращение к 2010 г. экономики ЕС в наиболее конкурентоспособную и динамично развивающуюся в мире на основе инновационных технологий, способную обеспечить экономический рост, высокую занятость и социальное единство европейского пространства.

Некоторые актуальные проблемы и задачи, стоящие перед ЕС и Словацкой Республикой в области фундаментальной науки и прикладных исследований в контексте Лиссабонской стратегии. Поводом для старта Лиссабонского процесса стал тот факт, что Европейский Союз осознал свое отставание от США (прежде всего в развитии передовых технологий), снижение конкурентоспособности. Политический мотив проведения Лиссабонской стратегии – обеспечить выравнивание ЕС с Соединенными Штатами Америки, стать их полноправным партнером. Средствами достижения этой цели видятся инвестиции в науку и исследовательскую деятельность, сокращение численности административного аппарата, поддержка предпринимательства и достижение высокого уровня занятости.

Наука и исследовательская деятельность оказывают существенное влияние на показатели эффективности экономики. Инвестиции в сферу научных исследований в 2000 г. составляли в ЕС 1,9% ВВП, в США – 2,7%, в Японии – 3%. Весной 2002 г. в Барселоне Европейский Союз принял постановление о повышении общих инвестиций в науку и научные исследования до 2010 г. на 3% ВВП, при этом одну треть этих

вложений должны составлять средства из государственного бюджета и две трети – из частного сектора. Наука, техника, инновационные технологии и образование впервые в истории ЕС были названы ключевыми факторами развития экономики. Акцент делается на том, что научные исследования способствуют экономическому росту и занятости населения. Это предопределило проведение в странах ЕС реформ, направленных на обеспечение инвестиционной привлекательности сферы образования, которые в конечном итоге должны способствовать переходу к экономике, базирующейся на знаниях.

Вместе с тем, хотя объем инвестиций в науку и научные исследования в ЕС в начале этого века увеличился, темпы роста были замедлены. В 2002 г. доля инвестиций в эту сферу в ЕС составляла 1,93% ВВП, в США – 2,64%, в Японии – 3,12% [3, с. 8]; в 2003 г. эта доля составляла в ЕС – 1,93%, в США – 2,59% и в Японии – 3,15% [4]. Уровень инвестиций в науку, научные исследования и передовые технологии остается неудовлетворительным, конкурентоспособность стран ЕС по этому показателю в сравнении с США и Японией находится на низком уровне: сегодня ЕС инвестирует на 40% меньше, чем его главный экономический конкурент – США. Заметная разница отмечается и в частных инвестициях. Она составляет 100 млрд евро.

Чтобы укрепить научную базу, наука и исследовательская деятельность должны стать в высшей степени приоритетными. Добиться этого можно лишь при условии устранения препятствий для мобильности ученых в Европе, привлечения в нее высококвалифицированных ученых со всего мира. Это, в свою очередь, предполагает снижение административных барьеров для миграции и передвижения ученых мирового класса и членов их семей внутри ЕС, введение процедуры срочного оформления соответствующих трудовых разрешений для ученых-исследователей. Для вновь созданных малых и средних предприятий, которые инвестируют в исследования, следует предлагать налоговые льготы.

В Лиссабонской стратегии особая роль принадлежит университетам. Именно в них исследования становятся наиболее эффективной формой познания. Процесс реализации Лиссабонской стратегии во многом зависит от профессионализма и количества занятых исследованиями лиц. Анализ Европейской комиссии дает основание полагать, что увеличение инвестиций в область исследований только на 3% от ВВП позволят создать 1,2 млн новых рабочих мест в сфере исследовательской деятельности, в том числе – 700 тыс. мест для ученых-исследователей. Следует учитывать, что в будущем десятилетии примерно 360 тыс. исследователей уйдет на пенсию. Для возмещения убытка и обеспече-

ния необходимого прироста в ЕС в течение ближайших десяти лет потребуются 700–800 тыс. исследователей сверх сегодняшнего уровня [5, с. 18].

Подготовка данной категории ученых осуществляется прежде всего в университетах. При этом они готовят специалистов не только для своих нужд, но и для государственных и частных исследовательских центров, малых и средних предприятий различных отраслей промышленности. Университетам принадлежит особая роль в пропаганде и генерировании новых знаний, их использовании в практической деятельности. В связи с этим на первый план выдвигаются проблемы укрепления отношений университетов с предпринимательским сектором, развития междисциплинарных исследований, привлечения внебюджетных источников финансирования университетских исследований [6, с. 635].

Европейское университетское образование пока что уступает американской системе. Одна из причин – недостаток финансовых средств. США инвестируют в науку и образование больше, чем какая-либо из европейских стран (исключение составляют Скандинавские страны). Университеты США привлекают иностранных студентов хорошей стипендией, а профессоров – высокой заработной платой и отличными условиями труда, возможностями карьерного роста, свободным доступом к передовым технологиям. В результате происходит «утечка мозгов» из европейских стран, особенно из тех, где подобные условия не созданы и общественное признание работы ученого-исследователя низкое (европейские корни имеют, например, многие американские лауреаты Нобелевской премии в области экономики – М. Фридмен, С. Кузнец, В. Леонтьев, Р. Солоу, Ф. Модильяни, а также другие выдающиеся экономисты – Ф.С. Мишкин, А.П. Лернер, А. Лейонхуфвуд, М. Новак).

Это в полной мере относится и к Словацкой Республике, где уровень инвестиций в науку, исследовательскую и инновационную деятельность чрезвычайно низкий даже по сравнению со средним уровнем в ЕС. В 2004 г. он составлял 0,53% ВВП.

Можно отметить неудовлетворительное положение дел в аспирантуре словацких вузов. Налицо низкая эффективность обучения, низкий процент аспирантов, успешно окончивших аспирантуру и защитивших диссертацию. Многие аспиранты нередко направляют свои усилия не на научные исследования, а на второстепенные работы, приносящие им доходы, и в конце концов бросают учебу. Итог – бесцельно затраченные средства, которые не окупаются ни новыми знаниями, ни прибылью. Сегодня становится все более очевидным, что добиться высокого качества научных исследований, их реализации на практике невозмож-

но без развития человеческих ресурсов. Создание эффективной системы работы с аспирантами, докторантами остается насущной задачей Словацкой Республики.

Таким образом, образование, наука и исследовательская деятельность играют ключевую роль в развитии и модернизации общества. Они – источник и социального, и культурного, и экономического развития, тем более если речь идет о финансово емких отраслях, которые нуждаются в высококвалифицированной рабочей силе. К сожалению, в настоящий момент для развития этих отраслей в Словакии существует немало препятствий, таких, как низкая мобильность студентов, университетских преподавателей и научных работников, слабая связь научной и исследовательской деятельности с предпринимательской сферой, медленное внедрение новых идей и инноваций в практику, «утечка» крупнейших специалистов за границу (прежде всего в США). Для того чтобы наука и исследовательская деятельность, согласно Лиссабонской стратегии, могли выполнять роль локомотива экономики, базирующейся на знаниях, необходимо создать соответствующие условия.

Первостепенной задачей для Словацкой Республики является повышение эффективности прямой и косвенной поддержки науки и исследовательской деятельности. Только такой подход позволит приблизиться к уровню развитых стран ЕС, превратить науку и технику в инструмент национальной интеграции в европейское исследовательское пространство.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Pressburg A.P.* Summit G8: scenár a réžia – Vladimír Putin // Trend. 2006. Č. 29.
2. [www.hnonline.sk/index.php?p=k00000_print&article\[id\]=1889898](http://www.hnonline.sk/index.php?p=k00000_print&article[id]=1889898)
3. *Šujanová J., Pavlendová G.* Znalostná ekonomika a jej výzvy pre spoločnosť // Fórum manažéra, roč. II. 2006. Č. 1.
4. Overviews of the European Union activities: Research and Innovation // www.europa.eu/pol/rd/overview-en.htm
5. *Ježek K.* Hledáme statisíce doktorandů // Ekonom. 2006. Č. 26.
6. *Kollár M., Mesežnikov G. (ed.)* Slovensko 2003: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003.

Перевод В.М. Полякова

ЭКОНОМИКА, ОСНОВАННАЯ НА ЗНАНИЯХ, – НОВЫЙ ВЫЗОВ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Р. Сивак

Процессы глобализации, нарастающие проблемы демографии, экологии, социальной сферы и качества жизни ставят новые задачи перед человечеством. Характер развития общества претерпевает очевидные изменения.

Сегодня возрастает роль передовых информационных технологий, знаний, а также экономики, основанной на знаниях. Эти понятия находятся в центре научных дискуссий: идет настойчивый поиск точных определений, делаются прогнозы о степени их влияния на развитие общества. Совершенно очевидно, что новые тенденции постепенно становятся мощными факторами мобилизации, оказывающими все более заметное влияние на процессы, происходящие в мире. Это характерно и для экономики, основанной на зна-

СИВАК Рудольф –
*профессор, ректор
Экономического
университета
(г. Братислава,
Словацкая Республика)*

ниях, которая, по существу, открыла новый, третий этап развития человечества вслед за аграрным и промышленным.

Наступила эпоха, когда образование и культура становятся определяющими факторами мирового развития, включая интеграционные объединения государств. Практически все государства мира принимают во внимание этот факт, но США, Япония и Индия – в особенности.

Европейский Союз также не остался в стороне. Принятая им Лиссабонская стратегия, в которой четко определены цели ЕС на ближайшее десятилетие, оказала решающее воздействие на формирование экономической политики каждого государства, входящего в Европейский Союз. Это касается и Словацкой Республики. Правительство страны, положив в основу принципы Лиссабонской стратегии, разработало и утвердило национальную стратегию экономического развития. Цель ее: к 2010 г. резко повысить конкурентоспособность экономики Словакии. «Национальная лиссабонская стратегия» предусматривает три приоритетных направления: развитие экономики, в основе которой лежат знания; развитие образования; эффективное использование человеческих ресурсов.

Безусловно, выбор приоритетов, как и мер для их реализации, сделан правильно. «Долгосрочная программа стратегических мер развития Словацкой Республики на период 2007–2013 гг.» включает в себя восемь оперативных подпрограмм, которые по своей сути направлены на реализацию «политики сближения» государств, входящих в Европейский Союз. В числе намеченных подпрограмм – программа «Образование». Ее основная цель – обеспечить доминирующую роль образования на современном этапе, превратить вузы, их научно-исследовательскую деятельность в «локомотив» развития общества.

Не вызывает сомнений тот факт, что наука и исследования являются важнейшими источниками создания передовых технологий, базой для развития экономики, основанной на знаниях. Именно они создают условия, обеспечивающие увеличение числа рабочих мест и снижение уровня безработицы, расширяют доступ к образованию, способствуют повышению уровня жизни населения, росту конкурентоспособности национальной экономики. Это прекрасно понимают профессора и преподаватели факультета национальной экономики Экономического университета. Они отдают себе отчет в том, что новые тенденции и задачи предоставляют им и новые возможности активно участвовать в разработке стратегических планов развития государства.

В университете функционируют кафедры: экономической теории; экономической политики; финансов; банковского дела и международных финансов; страхования; социального развития и труда; государ-

ственного управления и регионального развития; педагогики. На кафедрах сосредоточен мощный научный потенциал, работают отличные специалисты, которым под силу решать любые научные и практические задачи. Все кафедры располагают хорошей материальной базой и активно реализуют творческий подход в своей деятельности. Университетское образование и знания должны быть подчинены прежде всего эффективному решению ключевых задач, связанных с перспективами развития общества, прогнозированием, определением путей достижения общенациональных целей.

Болонская декларация внесла новизну в процессы сотрудничества в области образования на европейском пространстве. Программы «Эразмус Мундус» и «Леонардо да Винчи» положили начало этому сотрудничеству. Многие студенты и преподаватели факультета активно включились в программы, продуктивно используют их для приобретения новых знаний, повышения своей профессиональной мобильности. Наладились связи с зарубежными партнерами. Студенты получили возможность обучаться в европейских вузах и, таким образом, добиваться лучших шансов для применения своих знаний. Болонская декларация подняла межвузовское сотрудничество на более высокий уровень: предоставила свободный доступ к образованию, создала необходимые предпосылки повышения его качества, мобильности студентов и преподавателей, обеспечила условия для формирования единого европейского пространства высшего образования.

Без учета образовательного фактора нельзя правильно оценить состояние и перспективы развития общества, качество реализации экономической и социальной политики, прогнозировать создание новых рабочих мест, решать проблему занятости населения. Так, по статистическим данным Европейского Союза, безработица среди лиц с высшим образованием составляет в ЕС около 5%, в то время как общая доля безработных в среднем достигает 9%. Доход лиц с высшим образованием на 50% выше, нежели у лиц, не имеющих его. Выпускники вузов с высоким уровнем знаний и профессиональных навыков более востребованы в обществе, чем лица, не окончившие вуз.

Доступность образования и перспектива быть востребованным и получить хорошую работу становятся важнейшими стимулами для молодых людей. Вместе с тем нельзя не учитывать факторов, оказывающих негативное влияние на решение задач развития экономики, основанной на знаниях. Из материалов Европейского Союза следует, что одна треть студентов мира, в том числе и значительная часть студентов Европы, обучаются в вузах США, почти 400 тыс. выпускников европейских вузов остались там работать. Как остановить эту тенденцию?

Обратимся к опыту Финляндии и Ирландии. В 1992–2000 гг. безработица в этих странах составляла 19%. Молодые люди, направлявшиеся на учебу в иностранные вузы, как правило, на родину не возвращались. Правительства Финляндии и Ирландии были вынуждены принять такие меры, которые притормозили отток молодых специалистов из страны, позволили создать не только благоприятные условия для получения образования, но и возможности для трудоустройства. Результаты не заставили себя ждать. Пять лет оказалось достаточно для того, чтобы высшее образование в Финляндии и Ирландии достигло уровня, отвечающего самым высоким требованиям.

Нечто подобное сложилось и в Словацкой Республике. «Утечка мозгов» вызывает серьезные опасения. Чтобы ее приостановить, следует использовать все имеющиеся в Республике средства, задействовать все уровни власти, решить проблемы финансирования всей системы образования. Инвестиции в образование, в высшую школу со временем дадут положительные результаты и обеспечат успех на пути к экономике, основанной на знаниях. В Словакии, как, впрочем, и в ЕС, еще многое предстоит сделать для достижения данной цели.

Подтверждением служат следующие сравнительные данные: инвестиции в сферу высшего образования на территории Европейского Союза значительно ниже, чем в некоторых странах мира. Если в ЕС доля вложений в высшее образование составляет всего 1,1% от ВВП, то в Канаде – 2,5%, в США и Южной Корее – 2,7%. Разница в один с небольшим процента эквивалентна той сумме, которая обеспечивает жизнедеятельность всего Европейского Союза в течение года – приблизительно 150 млрд евро. Путь к устранению этой разницы один – увеличение инвестиций. При этом следует принять во внимание и тот финансовый дефицит, который сложился в области исследований. Европа инвестирует в науку одну треть по сравнению с объемом инвестиций в США. Положение дел с финансированием университетов, особенно тех, которые проводят научные исследования, еще более удручающее. Только три страны – члена ЕС инвестируют в высшее образование примерно 1,7–1,8% от ВВП: Дания, Швеция, Финляндия, причем финансовые средства на образование выделяются из общественных фондов.

В документах, принятых за последние годы Комиссией ЕС, отмечается, что динамичное развитие общества и экономики может быть обеспечено при условии, если на высшее образование будет выделяться не менее 2% от валового внутреннего продукта. В современных условиях финансирование образовательной системы из различных источников является неизбежностью. Подобная практика присуща и тем странам, которые могут

себе позволить выделять на развитие высшего образования значительную часть бюджетных средств, полученных в результате уплаты плательщиками налога на добавленную стоимость. В 2005 г. в Словацкой Республике расходы на высшее образование составляли 0,85% от ВВП, в то время как в ЕС – 1,1%. Следует заметить, что ситуация с финансированием вузов в Словакии постепенно улучшается. Тем не менее необходимо налаживание тесных связей высшей школы с предпринимательским сектором в целях изыскания дополнительных источников финансирования.

Международное сотрудничество в сфере образования принесло свои результаты: в рамках программы «Эразмус Мундус» в Словацкой Республике в 2004/05 учебном году обучался 181 иностранный студент, 628 словацких студентов при финансовой поддержке ЕС обучались за рубежом. Разница – очень существенная, и преодолеть ее, по-видимому, удастся не скоро, но наряду с этим очевидно, что и словацкие вузы становятся все более привлекательными для иностранных студентов. В этот же период в Словакии работало 138 профессоров различных зарубежных вузов, а 134 словацких профессора – в вузах Европы. Доля иностранных студентов в Словакии в 2004 г. составляла 1,1%, а в ЕС – 5,5%.

Развитие экономики, основанной на знаниях, обуславливает необходимость прочных языковых навыков, умения работать с компьютером, системой Интернет. Действительно, без знания иностранных языков, владения информационными технологиями в настоящее время не обойтись. Но сами по себе эти знания и навыки не имеют ценности, которая появляется лишь тогда, когда указанные факторы грамотно и профессионально используются. Студенты, выпускники факультета национальной экономики, других факультетов Экономического университета Братиславы относятся к той категории специалистов, знания и профессиональные навыки которых востребованы. Все выпускники успешно трудоустраиваются.

С подписанием Болонской декларации в Европе начался новый этап сотрудничества в области образования, цель которого – создать к 2010 г. единое образовательное пространство. Задача факультета, как и Экономического университета в целом, состоит в том, чтобы в рамках Болонского процесса активно включиться в систему европейского пространства высшего образования, всемерно способствовать модернизации университетского образования, повышать его качество и мобильность, выработать критерии, объединяющие студентов и преподавателей в решении задач развития экономики, основанной на знаниях, стимулирующие их ежедневный плодотворный труд.

Перевод В.М. Полякова

**ПОВЫШЕНИЕ
КВАЛИФИКАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ
СЛУЖАЩИХ:
МОТИВАЦИЯ
И ПРИОРИТЕТЫ**

**РАКЕВИЧ
Илона
Владимировна –**
*кандидат
экономических наук,
доцент,
проректор по ДПО
и взаимодействию
с органами власти ПАГС,*

**ЧЕПЛЯЕВ
Виктор
Леонидович –**
*кандидат
социологических наук,
доцент,
руководитель
Центра качества
государственного
и муниципального
управления ПАГС*

*И.В. Ракевич,
В.Л. Чепляев*

Вопрос эффективности и качества государственного и муниципального управления является сегодня одним из наиболее важных и обсуждаемых. Требование повышения качества публичного управления выдвигается не только населением в контексте обеспечения его прав и защиты интересов, но и необходимостью повышения конкурентоспособности государства, региона, муниципалитета. В первом случае имеется в виду качество и доступность государственных услуг и в конечном счете доверие к власти; во втором речь идет о связи результативности государственного управления и социально-экономического развития территории.

Исходя из этого организация и содержание подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов государственного и муниципального управления становятся в настоящий момент вопросами государственной стратегии. Президент России В.В. Путин неоднократно подчеркивал, что повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению остаются задачей номер один.

Системой координат для развития и совершенствования переподготовки и повышения квалификации являются ключевые принципы административной реформы и реформы местного самоуправления, которые предусматривают модернизацию организационных и финансовых основ управления государством, деятельности государственных и муниципальных служащих, что предполагает оптимизацию условий и содержания их обучения.

Сегодня даже понятийное поле государственного управления стало новым: государственные услуги, стандарты государственных услуг, доступность государственных услуг, доверие к власти, открытость власти, качество государственного управления, управление по результатам, мониторинг эффективности. Стратегия модернизации российской системы подготовки и обучения персонала государственной службы состоит в том, чтобы добиться максимального учета основных тенденций в развитии индивида, общества, государства и создать условия для повышения мотивации персонала к постоянному совершенствованию. Таким образом, система подготовки кадров государственной службы должна обеспечить широкую вариативность содержания и форм подготовки для удовлетворения индивидуальных образовательных потребностей государственных служащих, реализации индивидуальных образовательных траекторий. С другой стороны, система государственного управления призвана гарантировать возможности максимального использования профессионального потенциала чиновников и стимулировать их на повышение уровня социально-психологической, правовой и специализированной готовности.

Уровень мотивации к повышению квалификации и система стимулирования выступают одним из важнейших условий обеспечения эффективности подготовки государственных служащих. В целях оценки мотивационной основы повышения квалификации и определения направлений оптимизации содержания и организации повышения квалификации работников органов государственного управления Центром качества государственного и муниципального управления Повол-

жской академии государственной службы имени П.А. Столыпина был проведен опрос 115 государственных служащих в трех субъектах Российской Федерации – Республике Татарстан, Пензенской и Ульяновской областях.

В качестве задач исследования было заявлено определение мотивационных факторов в сфере повышения квалификации; предпочтений в формах реализации обучающих программ; актуальных тематик обучающих программ.

Среди опрошенных руководители департаментов, комитетов и управлений составили 33%, начальники отделов и секторов – 36%, специалисты – 31%. Данная структура выборки позволила оценить весь спектр предпочтений, независимо от должностного уровня служащих. Из числа опрошенных 69% уже проходили обучение по программам повышения квалификации, что позволяет рассматривать их в качестве внешних экспертов в вопросах организации и содержания программ повышения квалификации. В структуре выборки по продолжительности работы в органах государственного управления представлены практически все группы по стажу, что повышает уровень объективности полученных результатов.

Мотивационные факторы повышения квалификации. Удовлетворенность работой в организационном, содержательном и социально-экономическом плане определяет стремление работника поддерживать необходимый уровень профессиональной готовности и соответствия функциональным требованиям. Участники проведенного опроса высказали достаточно высокую удовлетворенность работой. Полностью и в большой степени удовлетворены возможностями самореализации, социальным статусом, выполняемыми функциями и результатами работы от 82,6 до 94% опрошенных. Перспективами карьерного роста удовлетворены почти 79%, режимом работы – 65%. Наибольший показатель неудовлетворенности режимом работы характерен для госслужащих Республики Татарстан (52%) и Пензенской области (33%).

Достаточно скромно выглядят показатели удовлетворенности уровнем оплаты труда (лишь 38%) и уровнем социальной защищенности (35,6%). Представители Республики Татарстан продемонстрировали наиболее низкий показатель удовлетворенности уровнем оплаты труда (10%); в Пензенской области он составляет 32%, в Ульяновской – 71%. Неудовлетворенность опрошенных уровнем социальной защищенности госслужащих в Республике Татарстан составляет 83%, в Пензенской области – 84%, в Ульяновской – 40%.

Участие в программах повышения квалификации респонденты связы-

вают с необходимостью повышения качества выполнения своих функций (в 36,2% случаях), с собственным развитием и расширением кругозора (26,3% случаев). При этом наиболее высокая установка на качество исполнения должностных функций при прохождении повышения квалификации отмечают представители Республики Татарстан (45% случаев). Связь с перспективами карьерного роста в среднем отмечается лишь в 12% случаев, хотя для представителей Ульяновской области этот показатель равен 15,4% против 10% у госслужащих Пензенской области и Татарстана. Ориентация на должностной рост, в связи с участием в программах повышения квалификации, характерна в большей степени для начальников отделов (18,5%) и специалистов (16%).

Для 44% опрошенных курсы повышения квалификации – это в первую очередь получение новых и полезных знаний (44%), общение с новыми людьми (39%). В то же время для представителей Республики Татарстан немаловажным является возможность продемонстрировать свои знания. Необходимость такой возможности отметили 15% участников опроса.

Полезность программ повышения квалификации участники этих программ из числа опрошенных связывают с повышением успешности решения профессиональных задач в 32% случаев, с расширением кругозора – в 46% случаев. В первой группе лидируют представители Ульяновской области (47% случаев), во второй – представители Пензенской области (почти 60% случаев). Участие в программах повышения квалификации и связь с повышением профессионального статуса в организации отмечаются в 13% случаев; в 5% случаев отмечается связь с перспективами должностного роста; в 4% случаев констатируется отсутствие каких-либо изменений.

Необходимость дополнительного профессионального образования для занятия должностей государственной гражданской службы по направлению «Государственное и муниципальное управление» отмечают 71% опрошенных, но при этом 80% считают недостаточным наличие образования только по этой специальности для замещения соответствующих должностей, тогда как 43% полагают необходимым наличие специального профессионального образования.

Предпочтение определенных форм и условий реализации программ повышения квалификации. Несмотря на развитие новых форм реализации программ дополнительного профессионального образования, предпочтения опрошенных по формам обучения остаются традиционными. Подавляющее большинство (67%) считают наиболее удобной формой реализации программ повышения квалификации очную с отрывом от

работы и продолжительностью 3–5 дней. Целесообразность очно-заочной формы на основе установочных семинаров и увеличения компонента самостоятельной работы отметили 14,4% респондентов и 11,5% назвали наиболее привлекательным заочное обучение с использованием технологии дистанционного обучения.

Организацию повышения квалификации работников органов государственного управления 88% опрошенных делегируют руководителям этих органов; 91,5% из них не рассматривают повышение своей квалификации в качестве личной инициативы и задачи госслужащего.

Ограничения в повышении квалификации работников органов государственного управления, по мнению респондентов, связаны с отсутствием средств на эти цели. Такое мнение высказали 31,2% опрошенных. Почти 21% отметили нежелание руководства отпускать сотрудника на курсы повышения квалификации; 13,4% в качестве причины назвали отсутствие в программах обучения специфики деятельности органа управления. Незаинтересованность самих сотрудников в повышении собственной квалификации отметили 12% опрошенных.

Подавляющее большинство опрошенных (93,2%) считают необходимым проведение занятий по программам повышения квалификации преподавателями высших учебных заведений, при этом и участие практических работников называется важным. В отношении осуществления занятий в рамках программ повышения квалификации руководителями и специалистами вышестоящих организаций мнения анкетированных разделились практически поровну: 49% считают это правильным, но 51% признают такой подход нецелесообразным.

В открытых вариантах ответов участники опроса отмечают необходимость широкого использования в программах обучения отечественного опыта в решении задач управления и проведения обучения непосредственно в учреждениях, реализующих наиболее эффективные практики управления.

Тематические предпочтения программ повышения квалификации. Тематические предпочтения респондентов в сфере повышения квалификации оценивались только в отношении тематики курсов, реализуемых в Институте переподготовки и повышения квалификации ПАГС. Каждый респондент мог указать несколько наиболее важных для него тем, поэтому одобрения каждой тематики нормировались относительно общего количества выборов.

Наибольшее количество предпочтений выпало на следующие тематики: «Бюджетирование в органах государственного управления» (14,4%), «Планирование и управление по результатам» (14,1%).

При этом представители Пензенской области отметили вторую тематику в 24% выборов, а представители Республики Татарстан – только в 7%.

Традиционное направление повышения квалификации «Информационные технологии в управлении» как важное отмечено в 12% выборов.

Необходимость проведения курса по регулированию отношений между органами власти различных уровней представлена в 10% анкет. Причем для госслужащих Республики Татарстан значимость этой тематики почти на 40% выше, чем для других регионов, – почти 13%.

Около 10% выборов связаны с психологическими основами управления, хотя представители Пензенской области обозначили эту тематику лишь в 4% выборов, Республики Татарстан – в 11,8%, Ульяновской области – в 10%.

Раздел «Специальные знания по профилю работы» фигурирует в 9% выборов. Но если представители Пензенской и Ульяновской областей имеют показатели 12 и 10% соответственно, то представители Республики Татарстан выделили это направление лишь в 5% выборов. Стандартизация и регламентация должностных функций наиболее значима для госслужащих Республики Татарстан, что отражено почти в 12% анкет, для их коллег из Пензенской области менее важна – только 4%, Ульяновской области – лишь 2,5%.

Сильная региональная дифференциация в выборе тематик повышения квалификации проявилась относительно традиционного направления подготовки – «Правовое регулирование государственной гражданской службы». Предпочтения представителей Татарстана (почти 12%) выглядят очень весомо на фоне 0% и 1,4% выборов у госслужащих Пензенской и Ульяновской областей.

Анализ выборов тематики программ повышения квалификации в зависимости от должностного статуса опрошенных позволяет говорить о некоторой дифференциации в предпочтениях. Если специалисты отмечают блок «Информационные технологии в управлении» в 8% выборов, то руководители управлений, комитетов и департаментов – в 15%, начальники отделов и секторов – почти в 13% выборов. Блок «Планирование и управление по результатам» наиболее предпочтителен для специалистов – 16% выборов. Для руководителей управлений этот показатель равен 10%, для начальников отделов – 7,6%. Число одобрений курса «Социология управления» руководителями управлений (9%) в 2 и 3 раза выше аналогичных выборов начальниками отделов и специалистами.

«Специальные знания по профилю работы» являются более предпоч-

тельными для специалистов (14%), для начальников отделов – почти 9% и для руководителей управлений – 6,3%.

На основе приведенных данных можно сформулировать конкретные выводы и предложения.

Существующая индивидуальная мотивация к повышению квалификации у государственных гражданских служащих не может рассматриваться в качестве основного фактора их участия в программах повышения квалификации. Невысокая степень влияния на перспективы должностного роста и отсутствие механизма соответствия качества выполнения профессиональных функций размерам оплаты труда снижают индивидуальную инициативу госслужащих в повышении квалификации.

Выраженная потребность в апробированных технологиях управления и освоении лучших практик предполагает как широкое внедрение блока передового опыта во все программы повышения квалификации, так и разработку специальных программ, посвященных региональным практикам решения задач государственного и муниципального управления.

Важным представляется проведение обучения в форме стажировок на базе органов управления, а также организация тематических семинаров и «круглых столов». В связи с этим очевидна целесообразность формирования портфеля лучших региональных практик управления.

Дефицит финансирования повышения квалификации, отмеченный большинством опрошенных, определяет необходимость проработки вопросов по «накопительной системе повышения квалификации» на основе модульных программ обучения. Несмотря на актуальность развития дистанционных технологий обучения, традиционная форма 3–5-дневных семинаров должна быть сохранена и модернизирована в направлении практической ориентации.

При разработке предложений органам государственного управления по тематике программ повышения квалификации важно учитывать региональные предпочтения тех или иных тем. Кроме того, программы должны быть сориентированы на соответствующий должностной уровень слушателей как по тематике, так и по содержанию.

Авторы статьи выражают благодарность за содействие в проведении исследования руководству органов исполнительной власти Республики Татарстан, Пензенской и Ульяновской областей.

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

**ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2006
МЕЖДУНАРОДНОГО
ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И МЕНЕДЖМЕНТА
г. София, Болгария,
14–16 сентября 2006 года**

В.М. Поляков

В г. Софии (Болгария) 14–16 сентября 2006 г. состоялась XIV Летняя академия Международного форума государственного управления и менеджмента, организатором проведения которой выступили Фонд «Славяне» и Ассоциация славянских университетов. В работе Академии приняли участие представители высших учебных заведений Германии, Бельгии, Нидерландов, Болгарии, Венгрии, Словакии и России. В качестве гостей Летней академии присутствовали Президент Ассоциации болгарских муниципалитетов, Губернатор региона София,

**ПОЛЯКОВ
Владимир
Михайлович –**
*кандидат
исторических наук,
начальник управления
международных связей
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

представители дипломатических корпусов Азербайджана, Беларуси, Венгрии, Греции, России, Словакии в Софии, сотрудники средств массовой информации. Участники Летней академии были приняты заместителем министра регионального развития и благоустройства Болгарии Миленой Пауновой.

Обсуждая тему Летней академии «Процессы децентрализации и развитие местного самоуправления», ученые стран Европы рассмотрели различные аспекты этой актуальной проблемы. С содержательными докладами выступили: ректор, профессор **Вальтер Майер** и профессор **Вольфганг Рит** (Высшая школа государственного управления и финансов г. Людвигсбурга, ФРГ), профессор **Лиляна Василева** (Славянский университет г. Софии, Болгария), профессор **Иштван Темеши** (Университет «Corvinus» г. Будапешта, Венгрия), профессор **Алекс Вандерштратен** и профессор **Аделин Декрамер** (Высшая школа г. Гента, Бельгия), профессор **Иван Велев** (г. София, Болгария), профессор **Нора Штангова** (Университет Павла Йозефа Шафарика г. Кошице, Словакия), профессор **Ян Бринкс** (Национальная школа государственного управления – Академия Торбеке, Нидерланды). Ректор ПАГС профессор **С.Ю. Наумов** прочитал доклад на тему: «Децентрализация государственной власти и развитие местного самоуправления в Российской Федерации».

Участники международного форума были единодушны в том, что в современных условиях нельзя говорить о подлинной демократии в обществе, если вопросы децентрализации властных полномочий и развития местного самоуправления будут решаться непродуманно, медленно, в отрыве от общих социально-экономических процессов, характерных для той или иной страны. Эта проблема должна стать предметом целенаправленных научных исследований, находиться в центре внимания исполнительных органов власти всех уровней: «Только сильная государственная власть и развитое местное самоуправление, – подчеркнул в своем докладе профессор С.Ю. Наумов, – смогут обеспечить единство государства, соблюдение единого правового пространства, единые стандарты прав и свобод человека и гражданина...». Вывод, сформулированный ректором ПАГС, нашел свое подтверждение и развитие в выступлениях ряда участников конференции, в частности профессоров Л. Василевой, Н. Штанговой, И. Темеши. Как отметили участники Летней академии, именно взвешенное соотношение государственной власти и местного самоуправления создает благоприятные условия для проведения реформ, решения социально-экономических задач как в Центре, так и на местах. При этом большинство выступав-

ших рассматривали обсуждаемую проблему и с точки зрения решения вопросов, связанных с подготовкой высококвалифицированных кадров, изучением и внедрением опыта развитых стран Европейского Союза.

На заключительном пленарном заседании Летней академии полномочным членом Международного форума государственного управления и менеджмента был принят Университет г. Легницы (Польша); было одобрено предложение профессора Алекса Вандерштратена и профессора Яна Бринкса провести очередную Летнюю академию в конце сентября – начале октября 2007 г. в Бельгии и Нидерландах на базе Высшей школы г. Гента и Национальной школы государственного управления – Академии Торбеке; рекомендовано конкретизировать работу участников форума в рамках программы «Эразмус Мундус», координатором проекта утвержден факультет Университета «Corvinus» г. Будапешта (Венгрия).

В ходе работы Летней академии состоялись беседы представителей саратовской делегации с участниками форума. В частности, профессор В. Майер подтвердил свою готовность оказать содействие в организации рабочего визита в ФРГ (Федеральная земля Баден-Вюртемберг) группы глав муниципальных районов Саратовской области в первом квартале 2007 г., а также принять в Высшей школе государственного управления и финансов г. Людвигсбурга проректора по учебной работе ПАГС с целью ознакомления с опытом работы Школы по магистерским программам. На встрече с новым деканом факультета государственного управления Университета «Corvinus» профессором Имре Миклошем достигнута договоренность о встрече, в ходе которой стороны намерены обсудить вопросы дальнейшего сотрудничества – как двустороннего, так и в рамках программы «Эразмус Мундус». Профессор Имре Миклош пригласил руководство ПАГС посетить Будапешт в любое удобное время.

Все участники поддержали курс на дальнейшее сотрудничество в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Поздравления с юбилеем</i>	4
-------------------------------------	---

СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – 15 ЛЕТ

9

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ КАЧЕСТВА (Л.В. Константинова)	9
--	---

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В ПАГС: ИТОГИ 15 ЛЕТ (И.В. Ракевич)	15
--	----

ИНТЕГРАЦИЯ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ПРАКТИКУ (О.Н. Фомин)	19
---	----

ФИЛИАЛЫ АКАДЕМИИ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ (В.П. Жуковский)	24
---	----

НА ПУТИ К ИНТЕГРАЦИИ В МИРОВУЮ НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ (В.М. Поляков)	28
---	----

ВОСПИТАНИЕ СОЦИАЛЬНО АКТИВНОЙ ЛИЧНОСТИ (В.А. Мастерова)	34
--	----

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ КАФЕДР В УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ВУЗЕ (заведующие кафедрами)	38
---	----

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ И ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРАКТИКИ

65

<i>Наумов С.Ю.</i> ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	65
---	----

<i>Колчина В.С.</i> ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ	70
--	----

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

78

Селезнева Н.М.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ 78

Грачев Г.В., Грачева И.Г.

ЭКСПЕРТИЗА ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ:
ПРОБЛЕМА И ПЕРСПЕКТИВА ФОРМИРОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА 87

Мокин К.С.

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМ РЕГИОНА: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
МИГРАЦИОННЫХ ЭТНИЧЕСКИХ ОБЩИН И ГОСУДАРСТВА 94

Мальцева В.Ю.

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ КАК ИСТОЧНИК АКТИВИЗАЦИИ
СОВРЕМЕННОГО ТЕРРОРИЗМА 104

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

112

Константинов И.Б.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ
НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА 112

Чернышев В.В., Жданович Т.Г.

МЕРЫ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ РОЖДЕНИЯ ВТОРОГО РЕБЕНКА В СЕМЬЕ
Опыт Саратовской области 122

Таркаева Е.А.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА СОВЕРШЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ 130

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

136

Гонда В.

ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА В ГЛОБАЛИЗИРОВАННОМ МИРЕ:
ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ 136

Сивак Р.

ЭКОНОМИКА, ОСНОВАННАЯ НА ЗНАНИЯХ, –
НОВЫЙ ВЫЗОВ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ 143

Ракевич И.В., Чепляев В.Л.

ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ:
МОТИВАЦИЯ И ПРИОРИТЕТЫ 148

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

155

Поляков В.М.

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2006
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА
г. София, Болгария, 14–16 сентября 2006 года 155

CONTENTS

Greetings 4

**THE NETWORK OF CIVIL SERVANTS TRAINING
IN THE RUSSIAN FEDERATION CELEBRATES ITS 15th ANNIVERSARY**

9

EDUCATING ADMINISTRATORS: NEW HORIZONS OF QUALITY
(L.V. Konstantinova) 9

EXTENDED HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION IN PAPS:
THE RESULTS OF 15-YEAR TRAINING
(I.V. Rackevich) 15

THE INTEGRATION OF RESEARCH AND EDUCATIONAL ACTIVITIES
INTO THE MANAGERIAL EXPERIENCE
(O.N. Fomin) 19

THE ACADEMY'S SATELLITE CAMPUSES: ACHIEVEMENTS, PROSPECTS,
AND TRENDS OF DEVELOPMENT
(V.P. Zhuckovsky) 24

ON THE WAY TO THE INTEGRATION
INTO THE WORLD SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION
(V.M. Poliakov) 28

TRAINING OF A SOCIALLY ACTIVE PERSONALITY
(V.A. Masterova) 34

ORGANIZATION OF THE DEPARTMENTAL WORK
IN A HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION
(heads of the departments) 38

**POLITICAL REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION:
THEORETICAL BACKGROUND AND PRACTICAL EXPERIENCE**

65

Naumov S.Yu.

DECENTRALIZATION OF POWER AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATION 65

Kolchina V.S.

POLITICAL AND MANAGERIAL DECISION-MAKING: PREPARATION, ADOPTION,
AND IMPLEMENTATION IN POWER AUTHORITIES 70

A CONTEMPORARY STATE AND CIVIL SOCIETY

78

Selezniova N.M.	
URGENT ISSUES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA	78
Grachiov G.V., Grachiova I.G.	
EXPERT INVESTIGATION OF INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL IMPACT OF MASS-MEDIA: PROBLEMS AND PROSPECTS OF FORMING AN EXPERT COMMUNITY	87
Mokin K.S.	
REGIONAL MULTICULTURALISM: PROBLEMS OF THE INTERACTION OF MIGRATION ETHNIC COMMUNITIES AND THE STATE	94
Maltseva V.Yu.	
GLOBALIZATION AS A SOURCE OF ACTIVATION OF TERRORISM IN THE CONTEMPORARY WORLD	104

ISSUES OF SOCIAL AND ECONOMIC MODERNIZATION OF RUSSIA

112

Konstantinov I.B.	
IMPROVING THE MANAGEMENT OF SOCIAL DEFENSE OF POPULATION ON THE BASIS OF A SYSTEM APPROACH	112
Chernyshov V.V., Zhdanovich T.G.	
INSTRUMENTS OF DEMOGRAPHIC POLICY ON STIMULATING THE SECOND CHILD BIRTH IN A FAMILY <i>The experience of the Saratov Region</i>	122
Tarckayeva Ye.A.	
MAIM PROBLEMS OF ENFORCEMENT OF LIABILITY FOR TAX LAW VIOLATION	130

FORMING THE CONCEPT OF THE EDUCATIONAL SYSTEM

136

Gonda V.	
EDUCATION AND SCIENCE IN THE WORLD OF GLOBALIZATION: PROBLEMS AND TASKS	136
Sivak R.	
KNOWLEDGE ECONOMY – NEW CHALLENGES TO THE SYSTEM OF EDUCATION	143
Rackevich I.V., Chepliaev V.L.	
PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE OFFICIALS: MOTIVATION AND PRIORITIES	148

CHRONICLES OF SCIENTIFIC EVENTS

155

Poliakov V.M.	
SUMMER ACADEMY 2006 OF THE INTERNATIONAL FORUM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT Sofia, Bulgaria, September 14–16 2006	155

Научное издание

**ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА**

Научный журнал

№ 11

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*

Корректор *А.А. Персиянова*

Компьютерная верстка *Л.А. Михайлова*

Тем. план 2006 г., п. № 441

Подписано к печати 24.11.2006 г. Формат 70x100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 13,22. Уч.-изд. л. 10,6. Тираж 500. Заказ 1000.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина».
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.