ВЕСТНИК

ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Научный журнал

№ 2
2001

Саратов

В Е С Т Н И К
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

№ 2
2001

Научный журнал

Главный редактор – профессор ***С.Ю. Наумов***
Зам. главного редактора – профессор ***В.В. Герасимова***
Ответственный секретарь – профессор ***Б.И. Шумратов***

Редакционный совет:

С.Ю. Наумов (председатель); ***Д.Ф. Аяцков*** (Саратовская область); ***К.А. Титов*** (Самарская область); ***В.К. Бочкарев*** (Пензенская область); ***О.И. Бетин*** (Тамбовская область)

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин*, д-р филос. наук;* ***Г.М. Иванов****, канд. физ.-мат. наук;* ***Г.Н. Комкова****, канд. юрид. наук;* ***Э.Г. Липатов****, канд. юрид. наук;* ***О.И. Марченко****, канд. экон. наук;* ***Т.П. Фокина****, канд. филос. наук;* ***О.И. Цыбулевская****, канд. юрид. наук;* ***В.Е. Черкасов****, д-р. экон. наук;* ***Б.И. Шумратов****, канд. экон. наук*

УДК 35.08
ББК 67.401
В 38

ISBN 5-8180-0075-3

© Поволжская академия государственной службы, 2001

№ 2
2001

ВЕСТНИК ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Научный журнал

Учредитель
Поволжская академия государственной службы

Научное издание

ВЕСТНИК ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Научный журнал

№2

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*
Корректоры *А.А. Персиянова, Е.Н. Белозерова*
Компьютерная верстка *Н.Ю. Морозов*

Тем. план 2001 г., п. № 51.
ЛР № 040813 от 14 мая 1997 г.

Подписано к печати 23.11.2001 г. Формат 70x100 $^{1}/_{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура Lazursky.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 10,64. Уч.-изд. л. 8,0.
Тираж 500. Заказ 255.

Поволжская академия государственной службы.
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ В.В. ПУТИНА НА ВСТРЕЧЕ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДЕЛОВЫХ КРУГОВ ФРГ 26 сентября 2001 года г. Эссен

Для переосмысления стратегии социального и экономического развития России важное значение приобретает налаживание политических, экономических и культурных связей регионов с деловыми кругами Германии. В связи с этим редакционная коллегия считает необходимым ознакомить читателей с содержанием выступления В.В. Путина в ФРГ.

(Выступление приводится с сокращениями).

Со времен Петра I Россия не только ощущала, но и в действительности была частью Европейского континента в самом широком смысле этого слова. И тогда уже у России сложились прочные традиции европейской экономики и культуры. Можно даже сказать, европейской светской жизни. Сегодня базовые европейские ценности становятся органичной частью российского образа жизни. На этом – европейском пути – Россия только упрочит свои позиции и утвердит свою самобытность.

Мы хорошо понимаем, что процесс укрепления государственности может быть тесно увязан с развитием общественных и гражданских институтов. Это и есть по большому счету «европейский путь» России. Но не меньшее значение имеет собственно экономическое измерение – участие России в создании общеевропейского хозяйственного пространства. Уже сейчас до 40% нашей торговли приходится на страны Евросоюза. Оттуда же к нам пришли 64% прямых инвестиций. Это – реальное свидетельство взаимного приближения и взаимодополняемости наших стран.

В России существует огромная потребность в модернизации. И самое главное, хочу это подчеркнуть, воля к проведению этой модернизации. То, что уже сделано для развития экономики в последние полтора года, еще недавно считалось практически невозможным. Двери для реформ в нашей стране еще никогда не были распахнуты так широко, как это вы наблюдаете сегодня. Приведу в качестве доказательства лишь некоторые факты.

В прошлом году рост ВВП составил более 8%, объем промышленного производства 11,9%. Таких темпов российская экономика не знала лет тридцать. В текущем году ожидается рост не менее 5,5%. Это стало возможным в том числе и благодаря налоговой реформе, основная цель которой – снижение фискального бремени. С этого года ставка налога на доходы физических лиц – 13%, а была 30%. В итоге – самое главное, что мы получили, – поступления в казну не только возросли, а возросли настолько, насколько мы даже не ожидали. За 7 месяцев текущего года на 54%. А общие налоговые сборы в стране возросли на 30% как в результате более сбалансированной налоговой политики, так и в результате улучшения администрирования. Мы намерены продолжать работу в этом направлении. Недавно принят закон, который снижает ставку налога на прибыль с предприятий с 35 до 24%. А для банков с 43 до 24%, то есть почти в два раза. Это тоже один из самых низких налогов в Европе. Надеемся, что подобные меры будут стимулировать инвестиционную активность в российской банковской сфере. И мы этим не ограничимся. Особенно в банковской и финансовой сфере.

Отменены многие налоговые льготы, что тоже очень важно и делает нашу налоговую систему более прозрачной. Хочу подчеркнуть, что наряду со снижением налогового бремени устранение всяких льгот, которые создают преференции неизвестно для кого, это тоже, на наш взгляд, серьезный шаг цивилизованного рыночного хозяйства. Если использовать традиционную терминологию, это не что иное, как либерализация экономики.

С 1 июля следующего года для регистрации нового бизнеса в России будет необходимо максимум пять дней вместо сегодняшних трех месяцев. Кроме того, приведена в порядок и кодифицирована сфера лицензирования. Количество видов деятельности, требующих лицензирования, снижено с 2000 до 104.

Очень важным моментом считаю четкое использование государственного бюджета. В прошлом году впервые достигнут его профицит. Профицит бюджета будет и в этом году. Мы намерены ориентироваться на его сохранение и в дальнейшем. Проект бюджета на 2002 год впервые изначально сверстан с профицитом, причем с заметным (1,2% ВВП).

Надо отметить и другое – бюджет либеральной экономики был сформирован на сильно обновленной законодательной базе. Ее несущие звенья – это низкие налоги и дебюрократизация. Мы намерены проводить и взвешенную социальную политику. Нужно поднимать жизненный уровень населения, создавать у населения доверие к тому, что делается Правительством и руководством страны, и, используя это доверие, развивать успех. Поэтому намечены серьезные сдвиги в увеличении заработной платы, которое не скажется негативным образом на основных параметрах бюджета.

Хотел бы особо подчеркнуть, что бюджет предусматривает четкое обслуживание внешних финансовых обязательств. Мы аккуратно платим по долгам, фактически в одиночку, без всякого финансирования и помощи со стороны международных финансовых организаций. Только за первую половину этого года внешняя задолженность сокращена на 2,6 млрд долларов. В долларовом выражении ВВП превысит в этом году 300 млрд. В результате долговая нагрузка на ВВП снизится до 60% по сравнению со 120% в 1999 году.

Еще одна важная составляющая нашего экономического курса – это вступление в ВТО. Мы прекрасно понимаем, что это принесет не только преимущества, но и дополнительные обязательства. На этот счет у нас идут острые дискуссии, не все отрасли нашей экономики готовы к открытой конкуренции на мировых рынках, мы это знаем. Однако мы убеждены, что наш бизнес должен разделить с государством бремя ответственности и издержки.

Надеюсь также, что к России в процессе вступления в ВТО не будут предъявлять заведомо невыполнимые требования. К сожалению, мы наблюдаем сегодня использование таких стандартов при обсуждении вопросов по вступлению России в ВТО, которые к другим потенциальным членам этой организации в ходе переговорного процесса не предъявляются.

В наших двусторонних экономических связях укрепляются позитивные тенденции. В прошлом году мы достигли рекордного товаро-

обмена – 41,5% млрд марок. В первой половине этого года отмечен новый прирост – на 24%. Согласитесь, что это серьезный показатель. Если так пойдет дальше, то сможем завершить год с хорошим показателем.

Я в этой связи хотел бы выразить слова благодарности федеральному канцлеру господину Шредеру. Именно он в своей серьезной политической манере, лишенной всяких театральных эффектов, не только сохранил все, что было создано за последнее десятилетие позитивного в отношениях между двумя государствами, но и проявил достаточно политического мужества в известной ситуации несколько лет назад, чтобы двигать наши отношения дальше. Если наши отношения будут развиваться так же позитивно, то показатели оборота выйдут на 44–45 млрд марок в год. В условиях спада мировой экономической конъюнктуры это весьма неплохим образом может сказаться на процессе экономического развития в России, Европе и Германии и может иметь весьма позитивный эффект в социальной сфере европейских государств и, конечно, России и Германии.

Мы готовы продолжать изучение вопроса о постепенном переводе расчетов наших торговых отношений на евро. Думаю, что германская сторона должна быть заинтересована в повышении привлекательности такой формы расчетов. Мы будем рассчитывать на ваши предложения в этой области.

Однако вопрос не только и не столько в том, чтобы поддержать наши успехи в торговле. Думаю, что настало время подумать и о качественных изменениях нашего взаимодействия. Россия намерена строить собственное благополучие преимущественно на экспорте нефти и газа. Речь, разумеется, не идет о сокращении поставок. Россия заинтересована в дальнейшем развитии сотрудничества по вопросам обеспечения энергетической безопасности Европы. Более того, в случае развития тех или иных региональных конфликтов Россия готова поставками дополнительных объемов углеводородов компенсировать возможное сокращение предложения на европейском рынке. Говорю это совершенно ответственно.

Но должен заметить, что наше сотрудничество в сфере высоких технологий сулит в перспективе не меньший эффект, чем тот, что сегодня дает взаимодействие в энергетике. Россия – один из мировых лидеров в области авиации и ракетостроения, имеет множество уникальных научных разработок. Подписав в апреле в Санкт-Петербурге соглашение о

сотрудничестве в мирном освоении космоса, мы сделали шаг в правильном направлении. У нас уже есть 66 совместных проектов, большая часть которых относится к областям высоких технологий. Это проекты в области ядерной и тепловой физики, геохимии, молекулярной биологии. Уверен, что за ними будущее.

Другой ключевой вопрос – это инвестиции. Их динамика обнадеживает. Объем инвестиций, поступивших в Россию из-за рубежа в первом полугодии этого года, почти на 40% больше, чем за этот же период 1999 года. В общем объеме инвестиций, которые были вложены в Россию, ваша страна делит первое-второе место с США.

Сегодня в России зарегистрировано свыше 1900 предприятий с участием Германии, работает более 900 представительств немецких фирм. Есть примеры успешного многолетнего инвестиционного сотрудничества. В этом году, в соответствии с пожеланиями инвесторов, в том числе немецких, мы организовали агентство по привлечению иностранных инвестиций, которое уже начало работать по принципу так называемого одного окна. В его составе имеется отдел по работе с немецкими инвестициями, в котором будут постоянно работать несколько сотрудников, представляющих интересы немецкой экономики. Однако в целом динамика инвестиционного сотрудничества, к сожалению, пока заметно отстает от торговли. Ежегодные объемы германских инвестиций в Россию в 2,5–3,5 раза меньше, чем в Чехию, Венгрию или Китай. И в 4–6 раз меньше, чем в Польшу.

Россия, мы с вами хорошо знаем, – огромный рынок будущего. Но чтобы успешно в него вписаться, конечно, необходимо занимать места своевременно. Мы прекрасно понимаем, что многое в бизнесе зависит от нас самих. Известно, что именно успехи на российском рынке предопределили будущее целого ряда немецких концернов. И я уверен, что этот хороший пример, который нам дает историческое прошлое, будет востребован и в сегодняшнем дне. Устойчивое положение германских предприятий в России даст вам стартовое преимущество для освоения рынков соседних государств. Что касается наших планов реформирования экономики и создания благоприятного инвестиционного климата, то я позволю себе назвать только некоторые из них.

Во-первых, это коренное изменение системы таможенного администрирования и таможенного законодательства. Речь идет о принятии

нового таможенного кодекса. Что касается таможенного кодекса, то здесь мы пойдем по пути принятия наибольшего количества законов прямого действия таким образом, чтобы сузить до минимума базу коррупции любого рода, чтобы в этой сфере регулирование шло не на уровне ведомственных инструкций и различных писем.

Во-вторых, мы будем форсировать принятие законов, обеспечивающих защиту прав собственников и кредиторов.

В-третьих, продолжим упрощение бюрократических процедур, мешающих развитию бизнеса. И очень важна в этом направлении юридическая реформа, судебная реформа, которая должна повысить ответственность судов за принимаемые решения и создать условия исполнения этих решений.

Наш главный общий капитал – это долголетний опыт сотрудничества, хорошее знание друг друга, взаимное доверие. Это само по себе большое преимущество.

Сегодня многое делается в рамках нашей стратегической группы по вопросам экономического и финансового сотрудничества, о создании которой мы договорились с Федеральным канцлером в июле прошлого года в Берлине. Ее главная задача – разработка стратегии двустороннего экономического взаимодействия. Однако не стоит ждать государственных гарантий под любые капиталовложения. Думаю, что вы могли бы попытаться выстраивать деловые отношения на условиях доверительности с российским бизнесом, в рамках тех законов, которые работают в любой приличной экономике.

Считаю, что вопрос о доверии в бизнесе, как и в политике, – стержневой вопрос как внутренней, так и внешней политики. В этой связи хотел бы сказать еще об одном. О начавшихся компенсационных выплатах жертвам нацизма в России. Думаю, что это жест в очень правильном направлении, и он очень высоко оуценен в России и создает очень хорошую атмосферу в обществе, в том числе и для бизнеса.

Сейчас наши двусторонние связи можно назвать многообещающими. Мы анализируем наш опыт, выстраиваем стратегию, извлекаем уроки из тех ошибок, которые допустили. Наши отношения прочные и давние, но во многих аспектах они абсолютно новые. Важно, чтобы имеющийся огромный потенциал был максимально востребован и реализован в практических планах, взаимовыработанных совместных проектах*.

---

* http:// president.kremlin.ru/events/315.html

ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 10 ЛЕТ

ДОРОГИЕ КОЛЛЕГИ!

С чувством глубокого удовлетворения поздравляю профессорско-преподавательский состав, аспирантов, сотрудников, слушателей и студентов Поволжской академии государственной службы с первым юбилеем.

Конечно, 10-летие – срок сравнительно небольшой, но это был наиболее важный и трудный этап – период становления академии и формирования приоритетов и концепции ее развития. Этот этап вам удался. Ваших специалистов знают, они уже доказали свой профессионализм и необходимость для общества.

Новых вам успехов в подготовке специалистов управления, счастья и процветания!

Д.Ф. Аяцков,
Губернатор
Саратовской области

УВАЖАЕМЫЙ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ! УВАЖАЕМЫЕ ПРЕПОДАВАТЕЛИ, СОТРУДНИКИ И СТУДЕНТЫ АКАДЕМИИ!

Примите мои искренние поздравления со знаменательной датой – 10-летием создания Поволжской академии государственной службы.

Успехи, достигнутые за эти годы, впечатляют и вселяют уверенность, что академия и в будущем добьется высоких результатов в деле подготовки и воспитания высокопрофессиональных государственных служащих и развития науки.

Р.Ш. Халиков,
главный федеральный инспектор аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе по Саратовской области

ДОРОГИЕ ПРЕПОДАВАТЕЛИ, СОТРУДНИКИ, СЛУШАТЕЛИ И СТУДЕНТЫ!

Поздравляю преподавателей, аспирантов, сотрудников, слушателей и студентов с юбилеем – 10-летием Поволжской академии государственной службы.

Желаю творческих начинаний в улучшении подготовки кадров для органов государственного и муниципального управления и в развитии приоритетных направлений науки управления.

А.П. Харитонов,
председатель Саратовской областной Думы

ПАГС: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

С.Ю. Наумов

Стратегическая точка роста развитых стран – образовательная сфера. Мировой опыт со всей убедительностью показывает, что инвестиционная привлекательность страны, технологический прорыв, интеллектуальный капитал напрямую зависят от опережающего развития образования. На современном этапе становится все более очевидным, что образование является одним из решающих факторов международного позиционирования России. Вопросы, стоящие перед нашей страной в социальной и экономической сферах, в сферах обеспечения национальной безопасности и укрепления институтов государства, невозможно решить, если «социальный заказ» общества и государства не будет определять направления изменений и развития системы образования России в первом десятилетии XXI

НАУМОВ Сергей Юрьевич – ***ректор Поволжской академии государственной службы, доктор исторических наук, профессор***

века. Исходя из этого концептуального положения, руководство Поволжской академии государственной службы (ПАГС) осуществляет реорганизацию деятельности, с учетом имеющегося высокого научного и образовательного потенциала. Академия призвана стать государственной, идеологически знаковой структурой, всемерно и целенаправленно помогать государству в становлении институтов гражданского общества. Она может и должна занять особое место в социально-экономическом развитии региона и укреплении государственности, внося достойный вклад научными фундаментальными и прикладными исследованиями, образовательной деятельностью, участием в законотворческом процессе, а также разработкой инновационных программ для развития муниципальных образований.

Преобразования последнего десятилетия направлены на становление новой культуры, в которой общественно значимыми ценностями, в первую очередь для молодежи, выступают как самостоятельное действие и предприимчивость, так и корпоративная ответственность за общественное благосостояние. Подобными качествами должен обладать выпускник ПАГС, наряду с инициативностью, умением принимать решения, представлять проблему в широком социальном контексте. По мере расширения и углубления демократических преобразований в России будет, несомненно, возрастать потребность *формирования* в нашем обществе *положительного идеологического общественного имиджа государственного служащего, чиновника.* Создание кадровой инфраструктуры, адекватной современным технологиям, а также обеспечение социальной мобильности в обществе через поддержку наиболее талантливых и активных людей независимо от их социального происхождения, через освоение молодым поколением возможностей быстрой смены социальных и экономических ролей – в решении этой задачи видится особая миссия академии.

Начало Поволжской академии государственной службы было положено созданием в ноябре 1991 года Поволжского кадрового центра на базе социально-политического института. В Постановлении Правительства РСФСР от 27 ноября 1991 года № 22, подписанном первым заместителем Председателя Правительства Геннадием Бурбулисом, говорилось: «Создать в г. Саратове Поволжский кадровый центр при Департаменте государственной службы РСФСР (далее Поволжский кадро-

вый центр) для подготовки и переподготовки кадров государственных и муниципальных органов власти и управления, специалистов рыночной экономики». В 1995 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации кадровые центры были преобразованы в региональные академии государственной службы.

Лишь за одно десятилетие Поволжская академия государственной службы превратилась в крупный научный и образовательный центр подготовки специалистов по профилю государственного и муниципального управления, менеджменту, юриспруденции, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих для Приволжского федерального округа.

Значительный вклад в становление и развитие академии внесли директор ПКЦ, а впоследствии ректор академии В.Н. Южаков, первые заведующие циклами и кафедрами В.Н. Гасилин (руководитель цикла гуманитарного образования и кафедры философии и психологии), Б.И. Шумратов (руководитель цикла и кафедры теории и практики управления), И.П. Цимбалов (руководитель цикла экономических дисциплин и кафедры менеджмента), Л.В. Полякова (руководитель кафедры иностранных языков), Г.М. Иванов (руководитель цикла общественных дисциплин и кафедры математики и статистики), преподаватели В.В. Володин, И.С. Ной, Л.Н. Алексеенко, И.П. Бердников, А.П. Белов и многие другие.

Много сделали для методического, организационного и ресурсного обеспечения академии Т.М. Вискова, Г.М. Литвинова, Т.В. Кириллова, О.И. Казакова, Т.П. Кошелева.

За десять лет ощутимо вырос научный потенциал кафедр. Впечатляет их количественный рост. Если на 1 января 1992 года в вузе насчитывалось только 7 кафедр: философии и психологии, теории и практики управления, иностранных языков, правовых дисциплин, менеджмента, методологического обеспечения управленческой деятельности, математики, то ко дню юбилея учебный процесс обеспечивается 21 кафедрой.

В составе академии функционирует комплекс учебно-научных подразделений: Институт дополнительного профессионального образования служащих органов государственной власти и местного самоуправления; Управление международных связей, в составе которого Россий-

ско-французский институт региональной администрации, Отдел международного сотрудничества, Центр содействия реализации международных экономических программ, Центр немецкого языка при поддержке Гёте-института (Германия); Учебно-деловой центр Морозовского проекта; Центр информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы; Центр обобщения опыта государственного и муниципального управления в Приволжском федеральном округе; колледж для получения среднего профессионального образования.

Основа деятельности академии – образовательный процесс. Ныне на факультетах государственного и муниципального управления, менеджмента, юриспруденции обучается 7000 студентов по очной и заочной формам. 2000 государственных служащих проходят переподготовку, получают второе высшее образование по специальностям управленческого профиля.

Первые выпускники вуза могли получить квалификацию только по специальности «Государственное и муниципальное управление». В настоящее время обучение ведется еще по семи специальностям: «Связи с общественностью», «Регионоведение», «Юриспруденция», «Документоведение и документационное обеспечение управления», «Менеджмент организации», «Управление персоналом», «Прикладная информатика (в управлении)».

Затрагивая такую стратегически значимую тему, как национальная доктрина образования, нельзя не отметить, что концепция единого образовательного поля: школа → колледж → вуз → профессиональная переподготовка → курсы повышения квалификации – в значительной степени находит отражение в структуре ПАГС, в составе которой работает Институт дополнительного профессионального образования служащих органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с концепцией развития ПАГС в последние годы в академии уже произошли значительные позитивные изменения.

Одним их важных направлений деятельности ректората двух последних лет стало упорядочение обучения по программам профессиональной переподготовки. Практика обучения по данным программам показывает, что ранее нарушались требования к освоению программы профессиональной переподготовки в рамках единого государственного

стандарта. Поэтому в 2000 году принято принципиальное решение о передаче профессиональной переподготовки в ведение Института повышения квалификации (для государственных служащих) и Института местного самоуправления (для муниципальных служащих).

Указ Президента Российской Федерации от 3 сентября 1997 г. «О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих» поставил перед органами государственной власти и образовательными учреждениями принципиально новые задачи по организации дополнительного профессионального образования руководящих работников властных структур. В 2000/01 году в Институте повышения квалификации и переподготовки государственных служащих прошли обучение 787 федеральных государственных служащих.

С введением в 2000 году нового государственного образовательного стандарта дополнительного профессионального образования работа Института повышения квалификации качественно изменилась. Все действующие на момент утверждения этого стандарта учебные планы и программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации федеральных государственных служащих пересмотрены и приведены в соответствие с новыми требованиями. С участием кафедры теории организации и организационного проектирования, а также кафедры информатики и информационного менеджмента в Институте повышения квалификации была разработана программа входного профориентационного тестирования, позволяющая определить исходный уровень подготовки государственных служащих по выбранному направлению обучения, а также их личностные особенности и склонности.

В 2001/02 учебном году эта форма организации повышения квалификации служащих стала составной частью обучающей программы профессиональной переподготовки «Управление финансово-кредитными отношениями», в рамках которой в настоящее время проходят обучение 73 руководящих работника территориальных управлений Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Федерального казначейства, контрольно-ревизионных и региональных комиссий по рынку ценных бумаг четырех субъектов Российской Федерации Поволжского региона.

На факультете второго высшего профессионального образования по состоянию 1 ноября 2001 года обучаются 602 слушателя по трем специальностям: «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция» и «Менеджмент».

В 2000 году удалось более чем на треть увеличить прием на коммерческие отделения по каждой из специальностей «Юриспруденция» и «Менеджмент». В 2001/02 учебном году расширен перечень специальностей для получения второго высшего образования. Важнейшим приоритетом здесь является повышение качества образования, усиление требовательности к знаниям слушателей, искоренение формализма при оценке их знаний.

Существенные изменения наметились и в дополнительном профессиональном образовании служащих органов государственной власти и местного самоуправления. Оно осуществлялось в прошлом только через Институт местного самоуправления. За время его работы с февраля 2000 года курсы повышения квалификации прошли 385 муниципальных служащих Саратовской области, руководителей и специалистов предприятий и организаций различных форм собственности. В 2001 году в соответствии с распоряжением Губернатора области «О повышении квалификации глав окружных администраций» с января по апрель 2001 года прошли курсы повышения квалификации 300 глав окружных администраций муниципальных образований области.

Поволжская академия государственной службы в своей структуре имеет четыре филиала в городах Балаково, Тамбов, Тольятти и Самара. Обучение в филиалах осуществляется за счет средств юридических и физических лиц, за исключением программы переподготовки «Государственное и муниципальное управление», обучение по которой ведется за счет средств федерального бюджета. В 1999/2000 учебном году в филиалах ПАГС состоялся первый выпуск студентов и слушателей.

Важнейшим направлением кадровой политики академии является дальнейшее обеспечение роста научной педагогической квалификации преподавательских кадров. Общая численность профессорско-преподавательского состава выросла с 1992 по 2001 год с 70 до 242 человек. Число докторов наук за эти годы увеличилось с 12 до

31, кандидатов наук – с 41 до 136, то есть более чем в три раза. Очная и заочная аспирантура ведет подготовку кадров по 12 специальностям, докторантура – по двум.

Научные исследования академии осуществляются по трем основным направлениям в соответствии с профессиональной направленностью вуза: государственная и муниципальная служба; управление социально-экономическим развитием региона; гражданское общество и государство. В 2000–2001 годах на базе ПАГС были организованы и проведены 8 симпозиумов, научно-практических конференций, семинаров и круглых столов. Ученые ПАГС приняли активное участие в 30 научных и научно-практических мероприятиях, проходивших в различных регионах. На базе ПАГС были проведены международные симпозиумы: российско-немецкий «Становление институтов местного самоуправления в посткоммунистическом пространстве»; российско-американский «Децентрализация и проблемы местных финансов и менеджмента». За указанный период хоздоговорная деятельность осуществлялась по темам: «Становление институтов местного самоуправления в посткоммунистическом обществе»; «Становление институтов гражданского общества в Саратовской области». Преподавателями ПАГС подготовлено, издано и опубликовано за это время свыше 387 печатных листов монографий, учебных пособий, сборников, статей (всего – 168 наименований).

Ректорат, кафедры и профессорско-преподавательский состав уделяют особое внимание приоритетным направлениям развития образовательного пространства на перспективу.

1. Крайне важным представляется осуществить (до 2003 года) теоретическую разработку идеологии общественного согласия и социального партнерства, а также создать и отработать механизм его воплощения в жизнь в условиях размежевания общества по уровню достатка, социальному статусу и мировоззрению.

2. Необходимо обеспечить доступность и вариативность образовательного пространства через укрепление связей образования с практикой, что способствовало бы более быстрой и гибкой адаптации образования к изменениям рынка труда, повышению эффек-

тивности механизмов трансляции социального заказа системе образования.

3. Государственная значимость академии должна выражаться не в количестве выпускников различных специальностей, а в том, как выпускники-управленцы обеспечивают социально-экономический прогресс в регионах. Существует объективная потребность в более системном приеме на первый курс по целевой контрактной подготовке с тем, чтобы готовить резерв кадров для сельских администраций, ЖКХ и других сфер экономики с учетом реальных потребностей области и региона. Именно в целях реализации государственного заказа академия активно занимается подготовкой обоснований и разработкой предложений по открытию новых специализаций, ориентирующихся на нужды региона.

В этой связи особую актуальность приобретает такой принципиально важный момент, как настоятельная необходимость сосредоточить в РАГС и подведомственных ей структурах все обучение по специальности «Государственное и муниципальное управление» с тем, чтобы выстроить образовательную вертикаль, состоящую из региональных академий и их филиалов в субъектах Федерации и крупных муниципальных образованиях.

4. Академии следует переходить на разработку единых обучающих программ, основанных на принципах неклассической методологии, сочетающих целостность и проектный характер. Образовательный процесс должен быть ориентирован прежде всего на развитие личности, мотивации обучающегося, применение инновационных технологий и активных форм обучения. При этом необходим переход от авторитарной педагогики к педагогике сотрудничества, сотворчества.

5. Следует активизировать взаимодействие с международными организациями, расширить мобильность студентов и аспирантов, научно-педагогических работников, развить обмен опытом и инновационными образовательными технологиями, обеспечить паритетное участие в совместных научных программах и исследованиях. Система качества и стандартов образования всех уровней а академии должна дорасти до уровня мировой.

6. Необходимо интегрировать довузовское и высшее профессиональное обучение, что позволит обеспечить непрерывность образовательного процесса и более гибко управлять подготовкой кадров с учетом потребностей личности. Подобная интеграция требует согласования и преемственности учебных планов, создания нескольких ступеней обучения по вертикали, взаимных горизонтальных связей учебных заведений, обмена информацией, образовательными технологиями и специалистами. В перспективе получит развитие система «дошкольник – школьник – студент», что обеспечит возможность преемственности учебного процесса в региональной системе образования.

Требуют разрешения проблемы разработки концепции единого образовательного поля: школа → колледж → вуз → профессиональная переподготовка → курсы повышения квалификации.

Реализация принципа непрерывности роста образовательного уровня государственных и муниципальных служащих должна сопровождаться формированием «окружного» и региональных портфелей дополнительных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов территориальных органов федеральной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

7. Актуальное значение приобретает развитие образовательного маркетинга, всесторонне изучающего рынок образовательных услуг. Специальные службы должны оценивать и учитывать все условия изменения этих услуг, возможности их реализации как в ближайшей, так и отдаленной перспективе. При разработке оптимальной модели высшего образовательного учреждения, безусловно, будет осуществляться обмен опытом по технологиям проектирования и управления образовательными программами. Важное место в менеджменте высших образовательных учреждений займут инновационные практикоориентированные образовательные технологии и их продвижение в педагогической деятельности.

8. В перспективе мы будем работать над увеличением доли финансирования исследований в области образовательных технологий на конкурсной основе как на местном уровне, так и на уровне федерального округа. Увеличение взаимодействия науки и практики,

осуществление трансферта научно-технических достижений, включение вузовских разработок в среду инновационного бизнеса, создание бизнес-инкубаторов, технологических парков, проведение ярмарок научно-исследовательских проектов будут способствовать повышению востребованности результатов научных исследований, применению их на практике.

9. Содействие развитию студенческой науки будет осуществляться, в частности, в форме конкурсов и ярмарок талантов.

10. Усиление статуса ПАГС как учебно-методического и научно-исследовательского центра, координирующего систему получения второго высшего образования и повышения квалификации работников сферы государственного и муниципального управления, требует определенных структурных и организационно-функциональных изменений в деятельности самой академии.

В этом плане должна быть теоретически осмыслена и обоснована обновленная *модель* всего *образовательного комплекса* муниципальных служащих. Модель должна быть ориентирована на организационно-функциональные проблемы формирования института муниципальной службы. Она включает: создание научно-методического центра по проведению нормативных и поисковых исследований субъектов местного управления; оценку образовательного, профессионального и квалифицированного потенциала муниципальных служащих для сравнения его с мировыми и российскими стандартами; формирование эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в соответствии с возлагаемыми на них задачами.

Успех реализации в России экономических реформ напрямую зависит от привлечения на государственную службу нового поколения управленцев. Получив принципиально новое профессиональное образование в области государственного и муниципального управления, им еще предстоит освоить профессиональные навыки, необходимые для соответствия занимаемой должности.

С этой целью разработана обучающая программа для лиц, впервые назначенных на должности в системе федеральной государственной службы. Программа рассчитана на широкий круг специалистов так называемых «сквозных должностей» (кадровая служба, ор-

ганизационные и общие отделы, контрольно-ревизионные аппараты, канцелярия и делопроизводство).

11. В последние годы получило дальнейшее развитие международное сотрудничество академии. Достигнута договоренность с руководством Международного форума, объединяющего высшие учебные заведения стран Европы по проблемам государственной службы и местного самоуправления, провести предстоящую летнюю сессию форума в Саратове в сентябре 2002 года. Участники форума с одобрением отнеслись к предложению Поволжской академии государственной службы обсудить на сессии тему «Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления – важный фактор демократизации общества и повышения эффективности системы государственного и муниципального управления».

С предстоящей международной встречей академия связывает большие надежды, так как она расширяет возможности ознакомления с опытом государственного и муниципального строительства в европейских странах: Германии, Франции, Бельгии, Италии, Испании и других. Накопленный в этой сфере опыт может послужить основой для создания в 2005 году в Поволжском регионе постоянно действующего Международного института региональной администрации.

Реализация перечисленных мероприятий обеспечит формирование новых условий и предпосылок дальнейшего качественного развития учебного процесса и научно-исследовательской деятельности Поволжской академии государственной службы.

ИТОГИ НАУЧНОГО ПОИСКА

В.В. Герасимова

Научные исследования ПАГС осуществляются в соответствии с профессиональной направленностью высшей школы и актуальными проблемами укрепления российской государственности, рационализации структуры органов государственной власти и управления, перестройки государственной кадровой политики, совершенствования федеральных отношений. Намечаемые на перспективу и проводимые в настоящее время научные исследования ПАГС направлены на реализацию конкретных задач, изложенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в концепции реформирования государственной службы РФ и отражают реальную потребность общества в кардинальном изменении сложившейся ситуации.

В соответствии с этим были определены приоритетные направления научных исследований:

– организационно-правовые основы государственного и муниципального управления;

– государственная и муниципальная службы, проблемы формирования профессионального корпуса и кадрового потенциала государственных и муниципальных слу-

ГЕРАСИМОВА Валентина Владимировна – ***проректор по научной работе Поволжской академии государственной службы, доктор экономических наук, профессор***

жащих; кадровая политика федерального округа и механизм ее реализации;

– гражданское общество и государство: формирование институтов гражданского общества в современной России на региональном уровне и становление институтов местного самоуправления; общественное согласие и гражданское партнерство;

– механизм управления социально-экономическим развитием региона: стратегическое планирование социально-экономического развития региона, взаимодействие федеральных и региональных структур управления в системе регионального управления, местные финансы и развитие межбюджетных отношений;

– моделирование управленческих решений в администрациях на региональном и муниципальном уровнях, в организациях и производственно-хозяйственных комплексах.

Приоритетные научные направления по проблемам управления социально-экономическим развитием региона и муниципальных образований согласованы с целевыми социальными программами регионального развития и Стратегическим планом развития Саратовской области, со среднесрочной программой социально-экономического развития Саратовской области на период до 2004 г., с приоритетами социально-экономического развития региона.

Концепция организации научно-исследовательской работы ПАГС исходит из системы национальных и региональных приоритетов в области науки, образования, управления социально-экономическим развитием производственно-хозяйственного комплекса субъекта Федерации, структурных изменений в экономике региона. Научные исследования ПАГС, ориентированные на приоритетные направления социально-экономического развития Саратовской области, позволяют выделить особую роль академии как научно-методологического, учебно-методического и информационно-аналитического центра по разработке технологий управления и кадровых технологий в системе государственного и муниципального управления. Система приоритетных направлений научных исследований складывалась поэтапно, с учетом развития научного потенциала ПАГС и подбора квалифицированных научных кадров.

В период становления ПАГС и формирования кафедр научные исследования проводились главным образам по проблемам сущности форм организации государственной и муниципальной службы, анализа функ-

ций и специфики методов управления в ее структурах. Исследования носили в основном характер сравнительного анализа опыта организации госслужбы за рубежом и попытки создать модель российской государственной и муниципальной службы, адаптированной к модели государственного устройства в период перехода от административно-командной системы управления к демократическому государству.

После организации кафедр как самостоятельных структурных подразделений академии и основных звеньев научно-исследовательской работы научные исследования по кафедрам экономики и финансов осуществлялись в области анализа проблем приватизации хозяйственной службы и разгосударствления общественной собственности в целях поиска адекватных методов регионального управления этими процессами, а также становления финансовой системы и специфики фискальных и бюджетных инструментов государственного регулирования.

Научно-исследовательская деятельность кафедр гуманитарного цикла: философии, истории, социологии и других – была сосредоточена на изучении демографических процессов на региональном уровне и формировании национально-этнических отношений в условиях реформирования российского общества. Кафедры управленческого цикла: теории и практики управления, менеджмента, теории и методологии управленческой деятельности – особое внимание в ходе научных исследований уделяли управлению государственной и муниципальной собственностью, совершенствованию системы управления разных уровней иерархии, проблемам повышения профессионализма государственных и муниципальных служащих, рыночным механизмам в местном самоуправлении.

Приоритетным научным направлением научных исследований кафедр экономического и управленческого цикла явились: роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики и механизм устойчивого функционирования государственной службы на региональном уровне. Кафедры правового цикла сконцентрировали внимание на организационно-правовых проблемах развития государственности и права Российской Федерации и проблеме прав человека в российском и международном праве.

Научно-информационный аналитический центр ПАГС осуществлял информационно-аналитическое и социологическое обеспечение госслуж-

бы и мониторинговые исследования по вопросам государственного строительства, социально-экономических процессов, социального самочувствия населения.

В последние годы открыта аспирантура по ряду научных специальностей. Темы аспирантских исследований обозначились по направлениям в области социологического анализа функционирования госслужбы, философско-методологического анализа человека в системе общественных отношений, социального статуса государственного служащего, правового регулирования в сфере охраны окружающей среды, совершенствования избирательного законодательства, анализа системы органов государственной власти субъектов РФ, экономических проблем социальной сферы, форм и методов государственного регулирования экономики на региональном и муниципальном уровнях.

В рамках аспирантуры ведется подготовка научно-педагогических кадров по 13 специальностям. Так, в 1998 г. обучались 62 аспиранта и было защищено 14 кандидатских диссертаций. В 2000 г. обучение проходили 88 человек и было защищено 27 кандидатских диссертаций, из них 12 – на соискание ученой степени кандидата экономических наук, 11 – по юридическим специальностям и 4 – по социологии.

Открыта докторантура по социологии. Учеными ПАГС в 2000 г. защищены 4 докторские диссертации по правовым, социологическим, философским и экономическим наукам. В 2001 г. открыт диссертационный совет по защите кандидатских диссертаций по специальностям: «Экономика и управление народным хозяйством», «Теория управления экономическими системами».

Научные исследования в целом приобрели профессиональную и практическую направленность. Целями научной деятельности ПАГС являются достижения качественно новых, общественно значимых результатов, способствующих развитию конкурентных преимуществ академии на рынке образовательных и консалтинговых услуг, а также повышение научно-исследовательского уровня и профессиональной квалификации преподавателей.

Поволжская академия государственной службы участвует в выполнении федеральных академических тем исследования по проблемам взаимодействия территориальных органов федеральных министерств и ведомств в системе регионального управления, по проблемам фор-

мирования региональной кадровой политики и механизма ее реализации в Приволжском федеральном округе, а также по проблемам механизма формирования общественного согласия и социального партнерства. Значительное внимание уделяется проработке концепции образовательного пространства Приволжского федерального округа.

В рамках выбранных научных направлений осуществляются исследования как кафедральные, так и межкафедральные. По организационно-правовым основам государственного и муниципального управления кафедрой теории и права проводятся исследования проблем механизма правового регулирования институтов гражданского общества и взаимодействия гражданского общества и государства. Правовое обеспечение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также защита прав граждан органами государственной власти и органами местного самоуправления стали предметом исследования преподавателей кафедры конституционного права. Кафедра гражданского права и кафедра трудового, земельного и экологического права сконцентрировали внимание на проблемах обеспечения безопасности жизнедеятельности населения в Поволжском регионе, сравнительном анализе правового обеспечения охраны здоровья и охраны окружающей среды на примерах различных субъектов РФ. Активизировалась работа по исследованию правовых основ социальной защиты и защиты трудовых прав граждан в Поволжье. Кафедра административного и муниципального права исследует политико-правовой режим управления.

В рамках направления, обозначенного как «Государственная и муниципальная служба», кафедрой государственного и муниципального управления проводятся исследования по изучению тенденций развития института местного самоуправления. Проблемы формирования профессионального корпуса кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих, а также проблемы формирования региональной кадровой политики и механизма ее реализации составили основу межкафедральных исследований кафедры государственного и муниципального управления и кафедры управления персоналом и кадровой политики. Совершенствование кадровой политики в условиях многообразия форм собственности стало предметом анализа кафедры управления персоналом и кадровой политики. Государственное управление

в условиях неравновесности, а также механизмы антикризисного управления на региональном уровне находятся в сфере научного интереса преподавателей кафедры теории и практики управления.

В рамках направления «Гражданское общество и государство» ведутся исследования по проблемам формирования институтов гражданского общества в современной России на региональном уровне и становления институтов местного самоуправления кафедрами социологии, государственного и муниципального управления, теории государства и права, а также информационно-аналитическим центром з ПАГС.

Механизм управления социально-экономическим развитием региона находится в центре внимания исследователей на кафедрах экономики, финансов и учета. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона, резервы повышения эффективности экономики региона находят полное и глубокое отражение в научных исследованиях преподавателей кафедры экономики. Изучением финансов и учета в системе государственного и муниципального управления занимается кафедра финансов и учета, а проблемы рыночного механизма в местном самоуправлении привлекают внимание преподавателей кафедры менеджмента организации наряду с вопросами реструктуризации и антикризисного управления организации. Стратегия экономического прорыва на региональном уровне была и остается в центре внимания научного исследования кафедр экономики, финансов и учета, менеджмента организации, а местные финансы и развитие межбюджетных отношений привлекают исследователей кафедры финансов и учета.

Моделирование управленческих решений в администрациях на региональном и муниципальном уровнях, в организациях, производственно-хозяйственных комплексах – новое научное направление ПАГС, в котором принимают участие кафедры информатики и информационного менеджмента. Разработкой теоретических и организационных основ управления и инновационными технологиями в педагогическом менеджменте занимаются преподаватели кафедры социальных коммуникаций.

Научные исследования реализуются в различных формах: в публикуемых монографиях, научных статьях, в докладах и сообщениях на научных конференциях, в оказании консультативных услуг органам государственного управления и местного самоуправления.

Ежегодно в академии проводятся студенческие научно-практические конференции, посвященные актуальным проблемам управления и государственной службы, по их итогам издаются сборники научных трудов. Участите студентов в научных конференциях является итогом их работы в студенческих научных кружках, объединенных в студенческое научное общество.

Студенты ПАГС принимают активное участие в семинарах-тренингах, проходящих под эгидой регионального Центра стратегических исследований в Нижнем Новгороде; в международном форуме молодых парламентариев, который проводится под эгидой Государственной Думы в Москве. В этом году студенты ПАГС активно участвовали в конкурсе на лучшую студенческую дипломную работу на тему: «Административные барьеры для развития предпринимательства и пути их преодоления», заняли призовые места.

За последние два года более чем в два раза увеличилось издание монографий, учебных пособий. В 2000 г. издано монографий общим объемом 89,95 п.л., 41 учебное пособие объемом 225,4 п.л., 35 преподавателей работают над кандидатскими, и 35 – над докторскими диссертациями. Проведена российско-американская конференция «Децентрализация и проблемы местных финансов и менеджмента» (2000). Ежегодно проходят «Конституционные чтения» на базе кафедры конституционного права.

Множатся формы взаимодействия академии с органами государственного управления и местного самоуправления субъектов РФ. Растет востребованность научных результатов администрациями регионов. Профессорско-преподавательским составом ПАГС ведется интенсивная работа по организационному, управленческому, экономическому, социологическому консультированию органов государственной власти и органов местного самоуправления. В академии особое значение придается научно-методическому обеспечению деятельности государственных и муниципальных органов. Главный упор сделан на исследование проблем разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром, региональным уровнем управления, органами самоуправления; на совершенствование контрольных функций и организацию территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействие с региональными структурами управления; на развитие и управление межбюджетными отношениями.

НА ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ В ЕВРОПЕЙСКУЮ НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ

В.М. Поляков

ПОЛЯКОВ Владимир Михайлович – ***начальник Управления международных связей Поволжской академии государственной службы, кандидат исторических наук***

Становление Поволжской академии государственной службы органически сочеталось с поиском путей совершенствования учебного процесса, повышения качества подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, эффективности научно-исследовательской работы. Новые условия, сложившиеся в России в последнее десятилетие, заставили руководство ПАГС по-новому взглянуть на всю систему подготовки управленческих кадров, критически пересмотреть имеющийся опыт, практические возможности, более прагматично подойти к изучению опыта зарубежных высших учебных заведений, аналогичных Поволжской академии.

Новые задачи в области подготовки кадров оказали непосредственное влияние и на международные связи академии. За последние годы они стали носить более целенаправленный, предметный характер, приобрели качественно новые черты, новое звучание. Имя Поволжской академии государственной службы сегодня можно услышать в учебных заведениях ряда евро-

пейских стран, Соединенных Штатах Америки, Канады. Академия стала членом Международного форума по проблемам государственной службы и менеджмента, упрочила свои контакты с партнерами ФРГ, Франции, США, Канады, Бельгии, Болгарии. При академии успешно работают Российско-французсий институт региональной администрации, Центр немецкого языка – структурное подразделение Гете-института Интер Национес, Учебно-деловой центр Морозовского проекта и недавно созданный Центр содействия реализации международных экологических программ. Позитивные результаты достигнуты в рамках сотрудничества с фондами «Евразия», Сороса «Институт открытое общество», «Темпус/Тасис», «Форда», «МакАртуров», «DAAD» – Немецкой службой академических обменов. В рамках договора о сотрудничестве с американской организацией «Проект гражданского образования» в течение ряда лет в академии работали преподаватели из США. На английском языке они читали спецкурсы для студентов и аспирантов ПАГС из области государственной службы, экологии, права, политологии, социологии. Работают в академии и волонтеры Корпуса мира.

Все это свидетельствует о том, что ПАГС шаг за шагом ведет последовательную работу, преследуя цель интегрироваться в европейскую науку управления. При этом необходимо подчеркнуть, что расширение связей академии с зарубежными партнерами, фондами и организациями – это не самоцель. Это совершенно определенная задача – «отфильтровать» и использовать в практической работе все то из зарубежного опыта, что отвечает интересам академии, ее специфике и возможностям. Собственно, эта цель и определяет направленность и характер всей международной деятельности Поволжской академии государственной службы, служит исходной базой в процессе поиска и выбора зарубежных партнеров.

Усилия, предпринимаемые в этом направлении, дают свои результаты. Обозначился ряд направлений в международной деятельности академии, которым сегодня уделяется первостепенное внимание. В частности, это относится к сотрудничеству ПАГС с Региональным институтом администрации г. Лилль (Франция). Российско-французская программа осуществляется с 1992 г. в соответствии с Договором о сотрудничестве между Администрацией Президента Российской Федерации и Министерством иностранных дел Франции.

В рамках этой программы при академии создан Российско-французский институт региональной администрации, учредителями которого являются Посольство Франции в России, Поволжская академия государственной службы и администрации пяти субъектов Поволжского региона. Деятельность института сосредоточена на организации работы по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, методологическому обеспечению проектов модернизации районных и городских администраций, их подразделений, проведению совместных научных и социологических исследований, стажировок. Со дня основания Института в регионах Поволжья проведено 19 курсов повышения квалификации, 380 слушателей которых получили сертификаты специализации. Около 60 работников муниципальных образований и органов государственной власти, аспирантов и преподавателей академии прошли стажировку во Франции. Силами консультантов Национального центра государственной территориальной службы (г. Париж) и Поволжской академии в течение последних трех лет осуществлен проект диагностики и модернизации администрации объединенного муниципального образования Балаковского района.

В апреле 2001 г. МИД Франции одобрил новый проект сотрудничества Поволжской академии государственной службы с Региональным институтом администрации г. Лилль на 2001–2003 гг. Основная цель проекта – изучить французский опыт управления человеческими ресурсами. В условиях современной России это наиболее сложный вопрос, решение которого требует незамедлительных и эффективных действий. Очевидно, именно поэтому данный проект получил полную поддержку и одобрение со стороны Губернатора Саратовской области Д.Ф. Аяцкова, Министерства международных отношений и внешнеэкономических связей области. Заинтересованность руководства области придать работе с кадрами системный характер нашла свое отражение в совместных действиях аппарата Губернатора, Поволжской академии государственной службы, Регионального института администрации г. Лилль и Российско-французского института региональной администрации, которые в период с 10 по 14 сентября 2001 г. провели семинар «Управление человеческими ресурсами на государственной и муниципальной службе» в рамках повышения квалификации руководителей кадровых служб органов исполнительной власти Саратовской области и профессорско-преподавательского состава

академии. Понимая свою роль и ответственность в деле подготовки управленческих кадров, повышения квалификации чиновников государственной и муниципальной службы, руководство ПАГС создает все предпосылки тому, чтобы по-настоящему стать базовым центром по обучению технологиям профессиональной подготовки соответствующих представителей других региональных академий государственной службы России, руководителей кадровых служб различных регионов Поволжья. Успешная работа по реализации совместных проектов стала основой для подписания 14 сентября 2001 г. нового Договора о сотрудничестве между Поволжской академией государственной службы и Региональным институтом администрации г. Лилль (Франция) во время визита в академию директора института Даниэль Бюжо.

Проблемы эффективной подготовки, повышения квалификации государственных служащих стали доминирующими и в ходе реализации договора о сотрудничестве ПАГС с Высшей школой государственного управления и финансов г. Людвигсбург, ФРГ. Получен грант от Немецкой службы академических обменов (DAAD) на осуществление совместного проекта «Эффективная подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих Поволжского региона (Россия) и федеральной земли Баден-Вюртемберг (ФРГ)». В рамках этого проекта состоялись обмены группами студентов, выступления с лекциями в ПАГС представителей немецкой профессуры и российских преподавателей в Высшей школе.

В ноябре 2000 г. академию посетила делегация Высшей школы государственного управления и финансов г. Людвигсбург во главе с ректором Школы профессором Голлером. Был подписан новый договор о сотрудничестве. Совместно с немецкими коллегами проведен международный симпозиум «Становление институтов местного самоуправления в посткоммунистическом обществе». По его итогам опубликован сборник статей российских и немецких ученых, статьи в местной печати. В мае 2001 г. во время ответного визита в г. Людвигсбург делегация ПАГС во главе с ректором профессором С.Ю. Наумовым приняла участие в работе круглого стола в Высшей школе государственного управления и финансов и предложила немецкой стороне несколько новых проектов. Один из них – «Роль транснациональных корпораций в развитии малого и среднего бизнеса» – представляется

наиболее перспективным и экономически выгодным проектом, в реализации которого заинтересованы обе стороны.

Сегодня можно отметить, что сотрудничество с Высшей школой государственного управления и финансов постепенно становится для академии одним из приоритетных направлений и, вполне вероятно, может стать основой для постановки крупномасштабных задач, реализация которых даст значительные экономические результаты, придаст сотрудничеству новое политическое звучание, повысит международный авторитет обоих учебных заведений.

Новые черты приобретает сотрудничество с Соединенными Штатами Америки. В частности, продолжают успешно развиваться связи с университетом Индиана. Ученые этого высшего учебного заведения, входящего в десятку лучших университетов США, дважды побывали в ПАГС. В ходе последнего визита американские ученые приняли участие в российско-американской конференции «Децентрализация финансов и проблемы местного менеджмента», грант на проведение которой был получен от Госдепартамента США. Делегация ПАГС также посетила Соединенные Штаты Америки, где знакомилась с работой ряда учебных заведений, в том числе и Школы по проблемам государственной службы и окружающей среды университета Индиана. Эта поездка дала возможность ближе узнать систему подготовки госслужащих в вузах США, наметить перспективы дальнейшего сотрудничества. В августе 2001 г. получил поддержку Госдепартамента США совместный проект Школы по проблемам государственной службы и окружающей среды и Поволжской академии государственной службы «Гуманизация и профессиональная направленность государственных и муниципальных служащих в условиях демократизации общества». Проект затрагивает широкий круг вопросов и не исключено, что ПАГС придется пересмотреть отдельные стороны сложившейся системы подготовки кадров для органов государственного и муниципального управления, сделав упор на модернизацию и обработку учебных программ с включением спецкурсов, максимально приближенных к международным стандартам, на овладение современными информационными и педагогическими технологиями.

Творческое сотрудничество развивается на основе взаимодействия преподавателей ПАГС и Канады. Карлетонский университет второй

раз пригласил доцента академии В.К. Антонову для чтения цикла лекций студентам университета по теме «Социальная и политическая ситуация в России». Достигнута предварительная договоренность с Национальной школой администрации (провинция Квебек) о проведении в ноябре 2001 г. российско-канадского семинара «Управление человеческими ресурсами на государственной службе» для руководителей кадровых служб органов исполнительной власти Приволжского федерального округа. Есть надежда, что начавшиеся контакты помогут создать хорошую основу для развертывания по-настоящему долгосрочного сотрудничества между ПАГС и Канадской национальной школой администрации. Интерес к опыту Канады в деле подготовки кадров вполне оправдан, ибо общепризнано, что он является наиболее эффективным и востребованным.

Сотрудничество с вузами Канады проявилось и в иной сфере, на первый взгляд не имеющей отношения к академии. В июне 2001 г. на базе ПАГС состоялась межрегиональная научно-практическая конференция «Управление отходами. Снижение эмиссии метана» в рамках проекта международной технической помощи «Инициатива сокращения эмиссии метана». Проект осуществлялся при финансовой поддержке Правительства Канады совместно с Государственным университетом Саскачевана. В работе конференции принимали участие представители федеральных, региональных и местных органов управления, заинтересованных комитетов и ведомств, научных и производственных организаций, представители энергетического и нефтегазового комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, ученые, специалисты. Обсудив актуальные проблемы, связанные с изменением климата, участники конференции выработали практические рекомендации и предложения, рассмотрели перспективы использования механизмов рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протокола Киото в России. Не остались в стороне административные, правовые, организационно-финансовые и технологические проблемы, возникающие в процессе управления отходами, пилотные проекты и программы по организации системы инвентаризации выбросов парниковых газов, вопросы привлечения инвестиций.

В академии отдают себе отчет в том, что рано или поздно, проблема, которой на конференции было уделено столь серьезное внимание, станет

одной из актуальных для органов государственного и муниципального управления не только Саратовской области, но и Приволжского федерального округа, России в целом. Естественно, что академия не может не учитывать это обстоятельство в работе по подготовке специалистов для государственной и муниципальной службы. Созданный при академии Центр содействия реализации международных экологических программ, кафедра трудового, земельного и экологического права, как представляется, будут отчасти способствовать решению этой насущной проблемы.

За 10 лет своего существования Поволжская академия государственной службы создала благоприятные условия для изучения и внедрения положительного опыта зарубежных высших учебных заведений, готовящих управленческие кадры. В академии стали более четко осознавать, что без изучения передового опыта зарубежных партнеров осуществлять подготовку высококвалифицированных кадров для государственных и муниципальных образований, способных решать многоплановые задачи, связанные с реформированием российского общества, будет не просто. Студент Поволжской академии государственной службы должен получить знания и по объему, и по глубине, позволяющие ему в дальнейшем, после окончания академии, смело конкурировать на рынке труда, в том числе и международном, быть востребованным обществом. Именно поэтому ПАГС своими практическими шагами в сфере международной деятельности будет продолжать курс на активное участие в интеграционных процессах европейской науки управления.

Предполагается, что успешной реализации этой задачи будут способствовать и рекомендации Летней академии Международного форума по проблемам государственной службы и менеджмента, состоявшейся 20–24 сентября 2001 г. в Милане. В этой связи особо хотелось бы подчеркнуть, что участники Международного форума одобрительно и с пониманием встретили предложения ректора Поволжской академии государственной службы профессора С.Ю. Наумова провести очередную Летнюю академию форума в Саратове в сентябре 2002 г. Это несомненно свидетельствует о признании академии в качестве равноправного члена форума, о стремлении его участников оказать академии практическую помощь в деле подготовки специалистов для государственной и муниципальной службы в столь сложный для России период перехода к демократизации общества и рыночных отношений.

РЕГИОН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

ЧИНОВНИКИ – НОВЫЙ КЛАСС?

К.А. Титов

Некоторые идеологи глобализма утверждают, что в новом веке бюрократы по численности и влиятельности станут новым классом. Возможно, это и так. Но нас не может устраивать ситуация, при которой чиновников становится все больше, а их квалификация и инициатива все ниже, когда они являются трутнями, а не производителями классного интеллектуального продукта.

Продуманные реформы, проработанные законы, жесткие указы, умные концепции и долгосрочные проекты, предметные распоряжения – все это не будет претворено в жизнь, если радикально неверно отношение к извечной проблеме – управленческим кадрам, о чем говорится с момента появления чиновничества.

ТИТОВ Константин Алексеевич – ***Губернатор Самарской области, кандидат экономических наук***

К сожалению, приходится констатировать, что у нас в России только начинает проглядывать кадровая политика. Но до сих пор сильны беспрецедентное лоббирование личных, групповых и клановых интересов, циничное вмешательство «денежных мешков», криминала и зарубежных доброхотов в выработку и принятие кадровых решении. Масштабы этого явления ставят под вопрос национальную безопасность страны. Посудите сами. Ни одни выборы не обходятся без мощной финансовой поддержки кандидатов – пресловутых коробок из-под ксероксов, – за которой следует расплата властными полномочиями. Любые крупные назначения, в том числе в исполнительных органах власти, включая высшие, находятся под «прицелом» олигархов, которые делают все для активного продвижения своих людей на должности в системе управления, и особенно в сферы обеспечения экономических интересов государства. К этому мы даже как-то привыкаем.

Другая сторона проблемы: сама государственная служба стала непривлекательной для подготовленных специалистов. В ней нет стабильности, отсутствуют перспективы продвижения, выплачивается низкая зарплата, предоставляются минимальные социальные гарантии. Процветает коррупция. Стало нормой проявление инертности и безынициативности. Творческий человек задыхается, потому что нет выхода его активности. В результате происходит «вымывание» кадрового интеллекта, повсеместно распространяется усредненная «серость».

Остается лишь с сожалением признать, что реальные возможности кадрового обновления государственной власти в начале 90-х годов оказались упущенными и мы вновь возвращаемся к избыточно разросшемуся государственному аппарату – неповоротливому, безразличному к нуждам людей, абсолютно самодостаточному и способному функционировать независимо от реальной жизни, перерабатывающему груды бумаг, изнемогающему под нарастающим грузом все новых и новых размытых функций. На федеральном уровне к 15 тысячам управленцев центральных органов бывшей в 1991 г. РСФСР добавились к 2001 г. еще 10 тысяч госслужащих центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств.

Ныне численность чиновников России составляет примерно 1 миллион 200 тысяч человек и существенно превысила их численность в аппарате органов управления в границах бывшего СССР, при сокра-

щении территории, населения, социального и экономического потенциала.

Предыдущее десятилетие государственного строительства принесло ежегодные реорганизации структур федеральных органов – перетасовки, перетряхивание кадров, смены команд. При этом корпоративный интерес стал доминирующим, маскирующим неспособность решить проблемы по существу. За последние годы только указами Президента структура федеральных органов исполнительной власти реорганизовывалась 11 раз (!). Всего за десять лет новой российской государственности аппарат власти в абсолютных значениях вырос более чем в полтора раза по сравнению с перестроечными временами. Между тем, как известно, социальным фоном демократических российских реформ было неуклонное сокращение общей численности населения и количества занятых в экономике.

В 2001 г. на территории Самарской области 61 федеральный орган имеет свои представительства. Общая численность федеральных чиновников в области составляет свыше 8 тысяч человек (сравним: в Администрации области работает 1407 государственных служащих). Это означает, что центральный аппарат федеральных органов исполнительной власти, сосредоточенный в Москве, располагает в регионе практически еще почти шестью аналогичными по численности аппаратами.

Пытались ли ранее что-нибудь изменить к лучшему в этом неумолимо нарастающем негативном процессе? Пытались. Начиная с 1993 г. вроде бы пошла работа по созданию в России целостной системы госслужбы. Формировались и модифицировались органы, занимающиеся этим вопросом, – сначала Роскадры при Правительстве России, затем Управление федеральной государственной службы Президента РФ. Были разработаны и приняты Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих и другие акты, составляющие правовую регламентацию госслужбы. Это была попытка создать такую систему, когда при смене высших руководителей не рушится вся пирамида – своего рода стройный механизм, уравновешивающийся при рыночной стихии.

С 1994 г. активно разрабатывалась концепция государственной кадровой политики. Предпринимались меры по оптимизации управления. Только Администрация Президента и Аппарат Правительства реформировались раз шесть. Все попытки Администрации Президента разработать и принять концепцию государственной кадровой политики оказались безуспешными. Коллегиальные органы умерли в результате смены команд во властных структурах. Ранее проведенные реорганизации и оптимизации оказались неэффективными, а последние – невнятными.

Сломать гениальное изобретение Сталина – партноменклатуру мы сумели, а создать что-нибудь взамен – нет; отсюда, повторим, многие наши российские беды.

Сегодня в повестке дня прежде всего вопросы объективной оценки качества человеческого, интеллектуального потенциала государственной службы, его профессионализма, квалификации, правосознания и культуры, а также реализация выверенного механизма привлечения, закрепления и продвижения нового поколения кадров в системе государственной службы, воспитание ответственности, развитие государственного мышления. Это должно стать не лозунгом, а принципиальной установкой, приоритетом.

В Самарской области по сравнению со многими другими регионами демократические преобразования и либерализация экономики проходят успешно, но и у нас ощущается необходимость реформирования системы управления и структуры областной Администрации. В результате рыночных преобразований изменились взаимоотношения между предприятиями и подразделениями Администрации области, а также круг задач областных и муниципальных властей. В то же время механизмы управления региональной экономикой практически не изменились, более того, за последние годы произошло увеличение численности структурных подразделений Администрации области, что потребовало изменений и в системе подготовки кадров.

Состав кадров госслужащих в области представляет собой гармоничное сочетание опыта и молодости. За последние 5 лет произошло значительное омоложение кадров: средний возраст работников составляет 42 года, уменьшилось число работников, достигших пенсионного возраста (со 119 до 44), возросло количество специалистов с

высшим образованием (с 50 до 80%). 30% из них имеют экономические и 10% – юридические дипломы, 36 работников – кандидаты и доктора наук.

Появилось и новое в подборе кадров: если раньше назначения на государственные должности производились в основном из числа государственных и муниципальных служащих (повышение по служебной лестнице), то в настоящее время все большее распространение получает практика, когда лучшие студенты, хорошо зарекомендовавшие себя во время преддипломной практики в Администрации области и защитившие дипломные работы по тематике соответствующего профиля, принимаются на работу в наши структурные подразделения. Для определения наиболее предпочтительных кандидатов к их отбору привлекаются психологи.

В 1997 г. Указом Президента РФ была принята Программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации. Мы тут же поняли перспективность задуманного и включились в выполнение программы. Судите сами, за прошедшие 4 года более 600 молодых перспективных руководителей реального сектора экономики прошли президентский «всеобуч». Специалисты завершили специализированный курс подготовки и получили профессиональные знания в области управления в лучших вузах Самарской области, а затем зарубежную стажировку в ведущих зарубежных фирмах. Участие в программе позволило установить новые производственно-экономические контакты с зарубежными предприятиями и развить существующие связи с традиционными партнерами, научиться говорить на одном экономическом языке с иностранными коллегами. Лучшие выпускники включены в специализированную федеральную и областную информационную базу данных. Мы вправе рассчитывать на этот резерв кадров для госаппарата.

Активная работа с кадрами проводится и в муниципальных образованиях, среди которых можно выделить города: Тольятти, Сызрань, Новокуйбышевск; некоторые районы области.

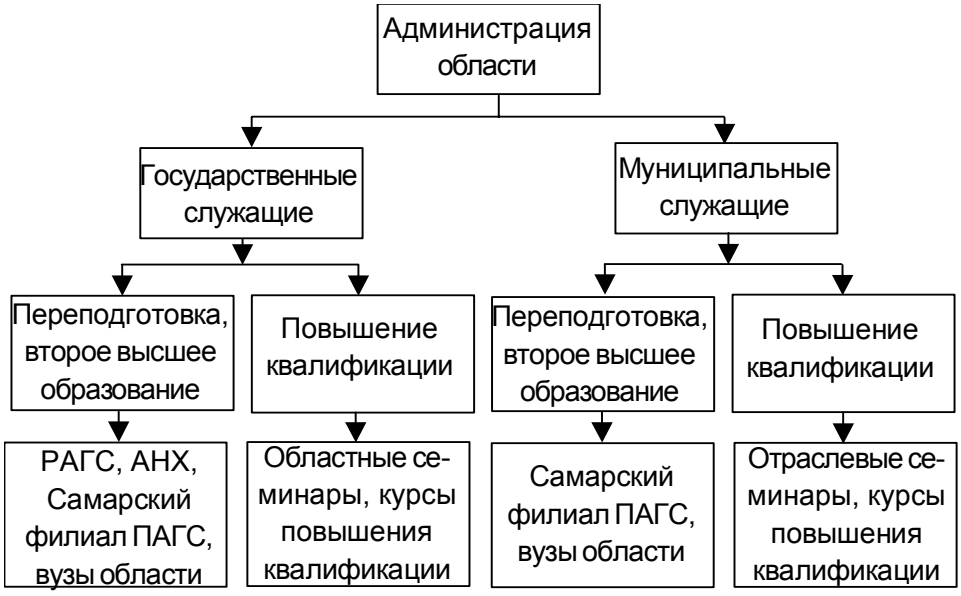
Могу сказать, что сегодня Администрация Самарской области сумела создать достаточно многостороннюю систему переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, позволяющую учитывать возникающие потребности в специалистах-управленцах в различных отраслях экономики области.

Правовую основу реализации системы составляет Положение о подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих Самарской области, утвержденное Губернатором. Дальнейшее свое развитие система переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих нашла в разработке плана размещения государственного заказа, который с 1995 г. ежегодно утверждается Губернатором области.

Государственный заказ представляет собой задание по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на календарный год, установленное Губернатором области своим структурным подразделениям, которые становятся государственными заказчиками в пределах средств, предусмотренных областным бюджетом на эти цели. Государственный заказ содержит сведения о численности подлежащих обучению государственных и муниципальных служащих с их распределением по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения, а также данные об объемах средств для оплаты обучения.

Данная система обучения сегодня выглядит так, как изображено на схеме:

Государственный заказ



Кандидатуры для направления на переподготовку или повышение квалификации подбираются на основании результатов анализа образовательного уровня работников структурных подразделений Администрации области. За последние пять лет в соответствии с нашим планом размещения государственного заказа прошли переподготовку и повышение квалификации более 3 тысяч служащих.

Система переподготовки и повышения квалификации включает в себя:

подготовку государственных служащих;

подготовку муниципальных служащих;

подготовку и обучение резерва кадров;

зарубежные стажировки.

Подготовку государственных служащих осуществляют ведущие высшие учебные заведения страны и Самарской области (Российская академия госслужбы, Академия народного хозяйства, МГИМО, академия МИД России, филиал Поволжской академии госслужбы, Самарский госуниверситет, Самарская государственная экономическая академия, Международный институт рынка и др.). Всего за последние пять лет прошли переподготовку и получили второе высшее образование 187 государственных служащих.

Повышение квалификации этой категории работников проводится также на ежемесячных семинарах по различным вопросам деятельности подразделений Администрации области. За четыре года существования таких семинаров в них участвовало более 1300 государственных служащих практически из каждого структурного подразделения. Кроме этого, сами подразделения Администрации области самостоятельно проводят обучающие семинары по актуальным вопросам своей деятельности в ведомственных институтах повышения квалификации.

Администрация области уделяет большое внимание подготовке муниципальных служащих, понимая, что государственная и муниципальная службы – звенья одной цепи. Всего за последние пять лет прошли переподготовку и повысили свою квалификацию около 1500 муниципальных служащих третьего звена властной вертикали. В практику работы Администрации области вошло регулярное проведение семинаров для глав администраций городов и районов области. В 2001 г. прошли семинары по бюджетному устройству, психологическим ас-

пектам деятельности руководителя. Понимая, что эта работа должна осуществляться системно, Администрация Самарской области ежегодно утверждает резерв кадров на замещение высших государственных должностей государственной службы, проводит переподготовку и повышение квалификации кандидатов, находящихся в резерве.

В рамках госзаказа все главы администраций городов и районов области прошли стажировку за рубежом – во Франции, Канаде и Германии, где изучали опыт местного самоуправления, финансовую основу городского хозяйства, организацию агросектора. Причем мы добиваемся, чтобы эти визиты имели продолжение в виде сотрудничества по взаимоинтересующим вопросам.

Обучение государственных и муниципальных служащих достаточно затратное дело, тем не менее Администрация области идет на это, предусматривая ежегодно в областном бюджете на эти цели от 3 до 5 миллионов рублей.

Следует отметить, что одним из узких мест остается подготовка руководителей среднего звена (руководителей управлений и отделов Администрации области). В области недостаточна научная база для организации их переподготовки и повышения квалификации, а такие престижные вузы с хорошей учебной базой и высоким уровнем преподавательского состава, как Российская академия государственной службы, академия народного хозяйства, включают в государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации только высшее руководство субъектов Федерации.

В дальнейшем изменение кадровой политики невозможно без проведения структурных изменений в самой схеме управления. В Администрации области идет поиск новых подходов к построению такой системы управления, в основу которых должно быть положено представление о Самарской области как об открытой самоорганизующей социальной системе, эволюционирующей в изменяющемся окружении. Исходя из этого могут быть определены основные направления деятельности Администрации:

обеспечение устойчивого развития социально-экономического комплекса Самарской области как целостности, что является главной целью системы управления;

удовлетворение духовных и материальных потребностей населения области, включая гармоничное развитие каждого индивидуума, его способностей, интересов и сознания. Это является критерием системы управления;

организация в Самарской области рациональной системы хозяйствования, включающей в себя промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь, торговлю и сферу обслуживания, для обеспечения устойчивого экономического базиса региона, способного развиваться и в будущем;

создание интегрированной системы принятия решений, обеспечивающей повышение степени обоснованности, согласованности и сокращение сроков принятия управленческих решении;

гибкость управления, которая может быть достигнута за счет децентрализации принятия решений, гибкого совершенствования планирования, изменения структуры системы управления и самоконтроля (внутреннего контроля) результатов деятельности;

интеграция знаний, которая обеспечивается путем создания системы компьютерной интеграции знаний. Основными функциями ее являются приобретение, накопление и организация эффективного использования знаний работниками Администрации Самарской области.

В 2002 г. главными акцентами в кадровой политике Администрации Самарской области станут: дальнейшее укрепление государственной службы; формирование высокопрофессионального, оптимально сбалансированного государственного аппарата органов исполнительной власти; создание условий для снижения его численности и общего денежного содержания; переход на более экономичные и эффективные способы профессиональной подготовки государственных служащих; рациональное использование потенциала молодых руководителей.

И это далеко не полный перечень мер, направленных на повышение эффективности кадрового потенциала. Нужны новые подходы к решению многосложных кадровых проблем. Сегодня с приходом нового Президента России Владимира Владимировича Путина есть реальный шанс изменить обстановку к лучшему. И этот шанс надо обязательно использовать.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

О.И. Бетин

В современной российской экономике отчетливо проявляется перенос центра тяжести управления на региональный уровень. Это обусловлено ростом суверенитета, усилением экономической самостоятельности и становлением основ финансово-бюджетной независимости. Поэтому все актуальнее становится изучение процессов социально-экономического развития территории с целью создания эффективной системы управления и обоснования стратегии этого развития.

БЕТИН Олег Иванович – ***глава администрации Тамбовской области, кандидат химических наук***

Среди комплекса существующих проблем развития экономики любого региона одно из важных мест занимает проблема экономического роста. Процесс экономического роста на уровне региона более точно выражается через адекватную систему показателей.

Как явление рыночной экономики он определяется основными факторами – факторами предложения (количество и качество природных ресурсов, трудовых ресурсов, объем основного капитала, уровень технологии) и фактора-

ми спроса (степень полноты и использования ресурсов, рациональное распределение ресурсов с целью получения максимального экономического эффекта). Определяющими в данной системе факторов являются факторы предложения, которые в максимальной степени обеспечивают уровень экономического роста региона. На региональном уровне экономический рост целесообразно измерять темпами роста или прироста реального валового регионального продукта.

Сравнительный анализ социально-экономического положения Тамбовской области и других субъектов РФ свидетельствует о том, что по своим основным показателям область относится к числу динамично развивающихся, имеющих положительные тенденции в преодолении кризисных явлений в экономике регионов. На протяжении последних лет (1997–2000) область имеет положительные показатели роста валового регионального продукта (табл. 1).

Таблица 1

Объем и динамика валового регионального продукта

Валовой региональный продукт	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
В текущих ценах, млрд руб., с 1998 – млн руб.	8260	8931,1	10471,7	17878,7	25932,2
В том числе: производство товаров	4185,3	3758,8	4227,3	7737,4	10978,3
производство услуг	3548	4578,4	5587,3	8921,8	13294,3
В сопоставимых ценах к предыдущему году, %	89,9	101,3	99,1	109,1	113,5
Чистые (за вычетом субсидий) налоги на продукты и импорт, %	6,3	6,6	6,3	107,7	101,0

В 1999 г. прирост валового регионального продукта составлял 9,1%, в 2000 г. – 13,5%. Однако достигнутые темпы роста не обеспечивают кардинального перелома в социально-экономическом развитии Тамбовской области. Поэтому в настоящее время областная администрация принимает меры по разработке долгосрочной стратегии развития.

В основе ее разработки положен анализ наиболее важных параметров социально-экономического развития области.

Основные индикаторы уровня социально-экономического развития регионов на основе методологии, разработанной Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, свидетельствуют, что область занимает 53-е место из 89 субъектов РФ, 14-е место среди 18 субъектов Центрального федерального округа и имеет обобщающий показатель: уровень развития ниже среднего (табл. 2).

Так, валовой региональный продукт (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения в среднем по России составлял в 2000 г. около 42 тыс. руб., а по области только 26,5 тыс. руб. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения сложился на уровне 2 тыс. руб., что почти в 4 раза ниже среднероссийского значения. Но особенно существенное отставание наблюдалось в объеме внешнеторгового оборота (суммарного значения экспорта и импорта). Его объем на душу населения в 2000 г. по области составлял около 77 долл. США. Тогда как среднероссийское значение достигало 665 долл.

Существенное отставание Тамбовской области к началу 2001 г. имело место и по другим показателям. Финансовая обеспеченность региона (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике в области оказалась примерно в 2 раза ниже, чем в среднем по России. В то же время уровень регистрируемой безработицы почти в 1,6 раза выше среднероссийского значения. И это притом, что регион располагает значительным неиспользуемым производственным потенциалом.

Основные фонды отраслей экономики по балансовой стоимости (с учетом степени удорожания капитальных затрат) на душу населения составляли 81 тыс. руб., тогда как среднероссийское значение сложилось на уровне только около 43 тыс. руб.

Выявление негативных сторон нынешнего состояния экономики позволяет определить узловые факторы и направления стратегии развития экономики Тамбовской области.

Для безусловного обеспечения экономического роста как основы устойчивого социально-экономического развития области проводится анализ имеющегося потенциала, тех факторов, которые являются пре-

Таблица 2

Основные индикаторы уровня социально-экономического развития регионов

Место в рейтинге 2000 г.	Территория	Год	Валовой региональный продукт (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.	Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	Объем внешнеторгового оборота (суммарный объем экспорта и импорта) на душу населения, долл. США	Финансовая обеспеченность региона (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.	Доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике, % к общей числ. занятых в экон.	Уровень регистрируемой безработицы, % к экономически активному населению	Соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума	Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	Общий объем розничного товарооборота и платных услуг (с учетом паритета покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.	Основные фонды отраслей экономики (по полной балансовой стоимости, с учетом отношения удорожания капитальных затрат) на душу населения, тыс. руб.	Коэффициент плотности автомобильных дорог (коэф. Энгеля)	Обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями (мест на 1000 детей дошкольного возраста)	Выпуск специалистов, чел. на 10 тыс. жит.	Обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом, чел. на 10 тыс. жит.	Обеспеченность лечебными амбулаторными учреждениями, посещений в смену на 10 тыс. жит.
53	Среднероссийское значение	1998	16,6	2,7	678,6	8,5	10,2	3,0	2,1	28,8	9,1	38,1	10,7	662,5	70,8	158,0	240,4
	Тамбовская область	1998	11,7	0,9	106,1	5,7	6,1	4,7	1,8	25,0	8,2	78,9	24,3	561,0	60,6	138,8	217,2
	Среднероссийское значение	1999	28,5	4,6	606,4	14,3	10,1	1,9	1,9	37,8	14,7	39,0	10,8	666,2	69,2	158,4	241,0
	Тамбовская область	1999	18,7	1,5	90,2	8,1	4,3	2,7	1,6	27,9	13,1	79,5	24,4	575,0	65,4	140,9	218,5
	Среднероссийское значение	2000	41,9	7,9	665,0	20,4	10,3	1,6	2,1	32,4	19,8	42,7	11,0	665,4	81,4	156,1	240,4
	Тамбовская область	2000	26,5	2,0	76,7	11,7	5,2	2,5	2,0	22,5	18,2	81,1	24,5	576,0	73,2	141,0	220,0

имущественными и отличительными в сравнении с другими регионами. Речь идет о том, чтобы, во-первых, определить преимущества региона в наличных ресурсах экономического развития, во-вторых, восполнить недостатки существующих ресурсов, в-третьих, в разрезе частного бизнеса сконцентрировать внимание местной власти на поддержке экономических основ предпринимательства. Важное место в сравнительных преимуществах занимают также знания и технологии, вовлеченность региона в действующие финансовые рынки, степень развитости физической инфраструктуры.

По природно-ресурсному потенциалу Тамбовская область занимает 66-е место; производственный потенциал также достаточно низок – 61-е место. Она никогда не входила в число промышленноразвитых областей и традиционно считалась сельскохозяйственной, специализируясь на производстве и поставке продовольствия в Москву и северные районы страны.

В современной российской экономике регионы, эксплуатирующие природно-сырьевые ресурсы, имеют более высокие показатели социально-экономического развития в сравнении с регионами, где таких ресурсов нет или они не добываются. Показательным примером для Центрально-черноземного экономического района является Белгородская область, где базовой основой экономики является эксплуатация железно-рудных месторождений.

В настоящее время на территории области разведано по промышленным категориям 317 месторождений различных полезных ископаемых. В ближайшей перспективе наша область может также создать новую отрасль экономики – добычу и переработку минеральных ресурсов за счет разработки циркон-ильменит-рутилового месторождения «Центральное», которое по своим масштабам, определенным экспертизой, выполненной британской независимой компанией «Home International LTD», является очень крупным и занимает по запасам рутила 3-е место в мире, по содержанию рутила в исходных песках – 5-е место в мире и 6-е место в мире по отдаче с одной тонны продуктивных песков (5,4 долл.) из 15 подобных месторождений в мировой классификации. Добываемое минеральное сырье будет являться импортозамещающей продукцией, которое в настоящее время поставляется в Россию из Украины и других стран и будет пригодно в различ-

ных отраслях народного хозяйства. Реализация проекта освоения месторождения «Центральное» может вывести область в число ведущих регионов по добыче и переработке минеральных ресурсов.

Наиболее положительным и значимым показателем развития Тамбовской области является ее инфраструктурный потенциал. По обеспечению инфраструктурой она занимает 29-е место в Российской Федерации. Через область проходят крупные транспортные артерии, в том числе по транспортировке газа и нефти. Этот фактор может сыграть роль «локомотива» развития экономики области. Поэтому, наряду с традиционным использованием инфраструктуры, сегодня прорабатываются проекты, которые позволили бы перерабатывать сырье. Так, рассматривается строительство нефтеперерабатывающего завода на базе поступающего по нефтепроводу «Дружба» сырья.

В ближайшие годы стоит вполне конкретная задача устранения недостатков эксплуатации существующих ресурсов, одним из которых является земля. За годы реформ в аграрном секторе экономики области посевные площади всех сельскохозяйственных культур сократились на четверть и более 500 тыс. га перешли в состав залежных, необрабатываемых земель, что оказывало существенное влияние на экономическое положение сельскохозяйственных предприятий, на обеспеченность сырьевыми ресурсами местных перерабатывающих предприятий.

Рынок сельскохозяйственных продуктов пополнился новым производителем – это агропромышленная корпорация «Стойленская нива». За текущий период АПК «Стойленская нива» на приобретение новой техники, поставку удобрений, закупку, приобретение минеральных удобрений, протравителей, поставку запасных частей, оплату ГСМ инвестировано более 180 млн руб. Восстановлены залежные земли на общей площади 40 тыс. га, посеяно озимых 41 тыс. га, собран урожай зерновых и зернобобовых культур на площади 20,5 тыс. га с объемом производства 36,5 тыс. т.

Одним из важных ресурсов является наличие свободных производственных мощностей промышленных предприятий и организаций строительства. В Тамбовской области основные фонды отраслей экономики (по полной балансовой стоимости, с учетом степени удорожания капитальных затрат) на душу населения составляют

81,1 тыс. руб., что почти в 2 раза больше, чем в среднем по Российской Федерации. Сегодня в области имеется в наличии большой объем неиспользуемых производственных мощностей, на которых при задействовании определенных экономических механизмов можно производить конкурентоспособную продукцию, строить жилье высокого потребительского спроса.

Неотъемлемой частью экономики области является малый бизнес. Объем производства товаров и услуг малыми предприятиями области в строительстве, сельском хозяйстве, транспорте несколько выше показателей Российской Федерации. Инвестиции малых предприятий в основной капитал за 2000 г. составили 75,6 млн руб., или 2,7% от общего объема капитальных вложений в экономику области. Рост объема инвестирования средств за январь – июль 2001 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составляет около 20%. Администрацией области уже в текущем году принимаются конкретные действия, направленные на поддержку и развитие предпринимательства – ставится задача обеспечения расширенного воспроизводства малого предпринимательства и усиления роли этого сектора экономики в социально-экономическом развитии области. Первым шагом на пути реализации этой задачи будет проведение государственной политики через областную Программу поддержки и развития малого предпринимательства на 2001–2003 гг., где заложены основные инструменты, позволяющие приблизить количественные и качественные показатели развития малого бизнеса к тем характеристикам, которые обеспечат устойчивое развитие этой сферы в регионе. Это будет началом системы мер, которая позволит, учитывая реалии сегодняшнего дня, обеспечить баланс интересов власти и малого бизнеса в области.

Таким образом, анализ ресурсов показывает, что Тамбовская область имеет значительные запасы минеральных ресурсов, а также недоиспользуемые ресурсы в аграрном, промышленном и строительном секторах экономики. Вовлечение этих ресурсов требует значительных капитальных затрат, в которых область ограничена. В этой связи перед органами управления экономикой региона стоят задачи применения таких принципов управления, которые позволили бы интегрировать различные экономические интересы всех участников хозяйственного

процесса по оптимизации комбинации факторов регионального производства в целях обеспечения его эффективности.

Обеспечение экономического роста, переход региона к устойчивому социально-экономическому развитию требуют решения комплекса проблем. Среди них важное место занимает проблема выработки модели региональной экономики на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также создание эффективной структуры экономики региона. Общим подходом к исследованию указанной проблемы является определение точек экономического роста.

С учетом сложившейся структуры экономики области наиболее целесообразным является определение точек экономического роста из анализа отраслей экономики региона, являющихся более перспективными и имеющих наилучший потенциал для развития.

Сегодня можно выделить три группы точек экономического роста Тамбовской области. В первую группу входят отрасли, имеющие за последние годы значительные темпы роста при наличии достаточно высоких показателей производства продукции: машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, электроэнергетика, пищевая промышленность.

Вторую группу составляют отрасли с наибольшим удельным весом в производстве промышленной продукции: машиностроение и металлообработка, пищевая, химическая и нефтехимическая промышленность. Третья группа наиболее обширна – здесь в качестве критерия для отбора используется другой показатель, в который включаются отрасли с долей в совокупности произведенной промышленной продукции выше среднего показателя (отношение общей продукции (100%) к количеству отраслей промышленности, действующих в области). Таким образом, сюда относятся отрасли, чей удельный вес в производстве промышленной продукции выше 4,8%, – это электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, пищевая.

Кроме того, к точкам экономического роста можно отнести отрасли, в которых доля убыточных предприятий ниже, чем аналогичный средний показатель (по итогам 2000 г. – 41,5%). Это машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышлен-

ность, электроэнергетика, мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность.

Итак, в Тамбовской области при разработке модели и стратегии развития первостепенное значение отводится развитию следующих отраслей промышленности: электроэнергетика, машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, мукомольно-крупяная и комбикормовая, пищевая. Особое внимание уделяется пищевой промышленности, которая традиционна для Тамбовской области. Снижение темпов развития, достаточно высокий уровень убыточных предприятий при имеющемся значительном ресурсном потенциале говорит о необходимости более глубокого изучения проблем ее развития, модернизации методов управления как на уровне отрасли, так и на уровне предприятий.

При формировании среднесрочной и долгосрочной стратегии развития региона необходимо проводить мониторинг и отслеживать процессы наличия и емкости региональных товарных рынков, возможности покрытия спроса за счет развития местного производства на основе обеспечения такого производства ресурсами (трудовыми, энергосырьевыми, финансовыми); повышения качества выпускаемой продукции; развития транспортной, рыночной инфраструктуры по реализации товаров в оптовой и розничной торговле.

Приоритетным направлением экономической политики должно являться и расширение рынков сбыта продукции в другие регионы. Сегодня такая работа проводится путем заключения соглашений с администрациями тех или иных регионов, в которых предусматриваются прямые выходы наших производителей на оптово-розничные системы продвижения товаров в этих регионах. Такие соглашения заключены с мэрией Москвы, Санкт-Петербурга и другими территориями.

Реализация структурно-территориальных проблем, сравнительных преимуществ, превращение их в конкурентные преимущества региональной экономики осуществляется прежде всего через структурно-территориальную политику. Речь идет о том, чтобы преимуществам структуры размещения экономических ресурсов соответствовала структура производства. Основу для решения практических проблем организационного оформления территориально-производственной интеграции, на наш взгляд, составляют территориально-производственные

комплексы, представляющие собой объединение на ограниченной территории предприятий, связанных между собой по принципу технологической цепочки, и кластеры, согласно которым производственная структура конкретного региона должна развиваться по направлению, позволяющему использовать продукт одной отрасли для нужд нескольких других.

Сочетание на практике принципов территориально-производственных комплексов и кластеров дает возможность развития промышленности в направлении, наиболее благоприятном для региона. При этом упор должен быть сделан на взаимосвязь структуры производства с комплексом экономических ресурсов, присущих региону.

В качестве примера создания и деятельности территориально-производственного комплекса можно назвать деятельность в Кирсановском районе агрохолдинга, который включает в себя сахарный завод, мощности по переработке подсолнечного масла. Основой поставки сырьевых ресурсов для этих мощностей стали сельскохозяйственные предприятия района. В составе холдинга находится и машинно-технологическая станция, которая ведет обработку полей хозяйств, вошедших в систему холдинга. Таким образом, выявление взаимосвязей отраслей, работающих на местных ресурсах, а также использование традиционно сложившихся направлений деятельности позволяют создавать территориально-производственные комплексы на новой экономической основе.

Территориально-производственная интеграция на основе кластеров в ближайшей перспективе станет одним из главных направлений по размещению производительных сил в регионе, и предпосылки для этого имеются. В аграрном секторе экономики области наиболее предпочтительным является организация кластера на основе производства, хранения, переработки фруктов. В этой системе интеграции могут быть завязаны не только сельскохозяйственные предприятия, но и научные учреждения во главе ВНИИ садоводства, промышленные предприятия, связанные с производством холодильных установок, камер хранения и их обеспечения газовыми средами, перерабатывающие предприятия. Конечным продуктом этого кластера будут являться продукты для детского питания, концентрированные соки, вина.

В промышленном секторе экономики области характерным примером организации кластера может быть реализация проекта освоения месторождения «Центральное», при вовлечении предприятий химической отрасли, машиностроения, строительных материалов, сельскохозяйственных предприятий, научно-исследовательских учреждений, строительного комплекса области.

Основная цель структурной политики в среднесрочной перспективе заключается в развитии секторов региональной экономики, которые имеют конкурентоспособный потенциал как на внутреннем, так и на межрегиональных и мировых рынках. Реализация конкретных преимуществ этих секторов сдерживается из-за несовершенства и неразвитости рыночных механизмов, а также институтов по поддержанию экономических основ предпринимательства.

В ближайшие сроки предстоит выработать направления стимулирования процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышения их эффективности, содействия процессам интеграции и образования крупных конкурентоспособных компаний и фирм, всемерной поддержки малого бизнеса.

Особой заботой местной власти стали процессы реструктуризации и реформирования предприятий агропромышленного комплекса, где на новых экономических основах происходит формирование агрофирм.

Формирование конкурентной среды, обеспечение равного доступа на рынки следует обеспечить за счет развития инфраструктуры, обслуживающей бизнес.

Реализация региональной инвестиционной политики является важным инструментом разработки модели развития экономики региона. Главной задачей этой политики будет являться создание условий, способствующих притоку инвестиционных ресурсов в экономику области, и обеспечение на этой основе устойчивого экономического роста.

С точки зрения анализа общего потенциала экономического развития области необходимо отметить, что для Тамбовской области значение инвестиционного потенциала, то есть доля области в масштабе России, составляет всего 0,6%. По итогам 1999 г. область занимала 70-е место в России по уровню инвестиций в основной капитал на душу населения из 89 субъектов РФ. По данным за первое полугодие 2001 г., темпы роста инвестиций в основной капитал со-

ставили 127,9%, что почти в 7 раз превышает средний показатель по Российской Федерации.

Инвестиционная политика в среднесрочной перспективе будет осуществляться по трем направлениям: использование внутренних инвестиционных ресурсов, привлечение инвестиционных ресурсов из других регионов РФ и прямых иностранных инвестиций.

Важным источником инвестиций в развитие экономики региона должны стать внутренние инвестиционные ресурсы – накопления предприятий и сбережения населения. В последние годы наметился рост инвестиций в основной капитал экономики области. Их прирост в 2000 г. составил 8,2%, в январе – июне 2001 г. в процентах к соответствующему периоду 2000 г. достиг почти 34%.

Отраслевая структура инвестиций характеризуется следующими данными. В 2000 г. основной капитал инвестировался преимущественно в отрасли, оказывающие услуги населению и организациям, а также в строительную индустрию (до 90% от всех инвестиций по двум отраслям). В отрасли, производящие товары, было направлено только около 1 млн руб.

Региональных инвестиционных программ разрабатывается немало. Однако в ближайшее время намечается переход к работе с конкретными предприятиями, имеющими нишу на рынке. Нужно работать и с теми, кто по техническому состоянию производства и характеру продукции имеет перспективу выхода на рынок. Первоочередная задача заключается в выведении на рынок предприятий, требующих для этого минимальных инвестиций. По мере роста производства будут увеличиваться и инвестиции в сферы деятельности, обслуживающие движение товаров и услуг. В качестве приоритетных направлений инвестирования следует рассматривать производства, способные перерабатывать местное сырье для выпуска потребительских товаров в виде готовой продукции с высокой долей добавленной стоимости. На первом этапе следует поддерживать промышленные производства, которые не исчерпали потенциал развития, имеют или могут завоевать свою нишу на рынке сбыта, проекты, несущие структурные изменения производству. Принципиальная позиция выбора инвестиционных приоритетов состоит в опоре на реальный платеже-

способный спрос и высокую потенциальную емкость потребительского внутреннего рынка.

При формировании модели регионального развития проблема выбора их направлений на основе расширения инвестиционной базы и трансформации экономики остается наиболее острой. Задача накопления инвестиционных ресурсов в рамках сложившейся ситуации диктует следование совокупности приоритетов инвестирования: платежеспособный спрос на продукцию инвестируемого производства; минимальная капиталоемкость инвестиционных проектов; минимальные инвестиционные и производственные циклы проектов; максимальная прибыль на вложенный капитал; максимальная продолжительность технологической цепочки спроса, порождаемого инвестиционным проектом.

Программа социального и экономического развития Тамбовской области в качестве основной цели выдвигает вывод экономики области из кризиса и переход к устойчивому социально-экономическому развитию, предусматривающему реализацию основополагающих принципов:

1) самодостаточность промышленного и сельскохозяйственного производства, поддержание финансовых ресурсов области на уровне, обеспечивающем ее экономическую безопасность;

2) обеспечение постоянного роста уровня и качества жизни населения;

3) создание условий по дальнейшему развитию культуры, образования, нравственности;

4) совершенствование системы регионального, муниципального и общественного самоуправления;

5) рациональное использование окружающей среды без ущерба для будущих поколений.

Осуществление стратегии развития предполагает три этапа.

Первый этап – создание организационных и финансово-экономических условий для устойчивого роста в отраслях материального производства и прекращение спада в отстающих отраслях экономики и социальном секторе области. Определение территорий, отраслей, предприятий, способных стать движущей силой («точками роста») общего подъема экономики региона.

Второй этап – формирование рациональной структуры экономики региона. Накопление, привлечение и реализация инвестиционных ресурсов в «точках роста». Обеспечение устойчивого роста доходов трудящихся приоритетных отраслей и производств.

Третий этап – завершение формирования перспективной производственной структуры, достижение среднероссийских стандартов уровня жизни населения, устойчивое расширенное воспроизводство.

В соответствии с критериями первого этапа валовой продукт в регионе должен достигнуть уровня, налогооблагаемая база которого обеспечит самодостаточность регионального и муниципальных бюджетов, максимально сократить зависимость бюджета области от федеральных трансфертов. Планируется восстановление (90% от докризисного) уровня объемов сельскохозяйственного производства. Ставится задача существенного роста благосостояния населения – до уровня возможностей работоспособного населения приобретать (через накопления, ипотеку, кредит) жилье, движимое и недвижимое имущество.

Вывод региона на этап устойчивого социально-экономического развития и обеспечение его экономической безопасности потребует 6–7 лет. Экономический рост на первом этапе обеспечивается за счет эффективного использования уже имеющегося производственного потенциала без существенных внешних инвестиций, в основном на наличествующих мощностях. Финансирование обеспечивается на основе консолидации денежных средств из доступных источников, в том числе средств населения, коммерческих банков, а также отечественных и иностранных инвесторов. Второй, третий этап потребуют значительных капитальных вложений, реализация которых создаст необходимость реформирования региональной банковской системы, ее ориентации на решение задач вывода производства на новый уровень развития. В процессе восстановления экономики у предприятий и в бюджете региона появятся средства, которые можно будет направлять на инвестиции, обеспечивая дальнейший рост производства.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

С.Ю. Наумов,
Б.И. Шумратов

НАУМОВ Сергей Юрьевич – ***доктор исторических наук, профессор;***

ШУМРАТОВ Борис Иванович – ***кандидат экономических наук, профессор Поволжской академии государственной службы***

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации – это важный идеологический и политический документ. Он устанавливает общие принципы, основные подходы и главные пути формирования и совершенствования целостной системы государственной службы, а также отражает приоритетные направления общегосударственной политики в области государственного строительства и развития административной службы в органах управления [1].

Практическое значение Концепции трудно переоценить. Прежде всего это первый концеп-

туальный документ по вопросам государственной службы, принятый в практике государственного и административного строительства. Такого документа вся предыдущая история государственного строительства не знала. Ранее неоднократно предпринимались попытки разработки концептуальных основ реформирования российской государственной службы. В конце 1993 г. Роскадрами Правительства Российской Федерации были приняты Тезисы концепции реформирования государственной службы [2]. Однако в дальнейшем, в связи с упразднением этого федерального структурного подразделения Правительства, деятельность по разработке и принятию Концепции прекратилась.

Принятая Концепция задает вектор предстоящих перемен в деятельности аппарата управления государственных органов власти всех видов и уровней. Впервые поставлена проблема реформирования государственной службы как целостной единой системы, охватывающей государственную федеральную и государственную гражданскую службу субъектов Федерации, а также государственные военную, специальную (правоохранительную) и иные службы.

Концепция как политический документ устанавливает приоритеты дальнейшего совершенствования и развития государственной службы, вооружает должностных лиц знанием ориентиров, основных принципов и подходов предстоящего реформирования.

Реализацию установок Концепции реформирования системы государственной службы предполагается осуществить с помощью федеральной программы на 2001–2005 гг., которая ныне разрабатывается комиссией, возглавляемой Председателем Правительства М.М. Касьяновым, а также региональных программ в субъектах Российской Федерации.

В Концепции реформирования государственной службы поставлен широкий комплекс проблем создания системы государственной службы в Российской Федерации. Документом определены цели, задачи и этапы переустройства аппарата государственного управления, основные принципы и подходы функционирования системы государственной службы, формы ее взаимодействия с гражданским обществом, вопросы кадровой политики, должностной и квалификационной структуры кадров, нормативного правового регулирования государственной службы как системы, прохождения службы, организации деятельности государственных органов и служащих, оплаты труда и социальных

гарантий, повышения результативности управления деятельностью аппарата органов власти.

В настоящей публикации не представляется возможным описать все положения и направления реформирования системы государственной службы, поэтому остановимся только на положениях, касающихся обоснования объективной необходимости и целей реформы, принципов функционирования системы государственной службы, взаимодействия государственной службы и гражданского общества, кадровой политики в области государственной службы, управления деятельностью служб, и на вопросах организации обеспечения реализации принятой Концепции.

Объективная необходимость разработки и принятия Концепции реформирования системы государственной службы в Российской Федерации, ее практического воплощения в жизнь обусловлена совокупностью факторов.

Прежде всего это связано с отсутствием целостного долговременного проекта, общегосударственной идеи формирования и развития государственной службы в России. Построение демократического социального федеративного правового государства требует дальнейшего укрепления российской государственности, создания стройной системы органов государственного управления и соответствующего им административного аппарата. Отсутствие такой системы затрудняет реализацию функций государства по обеспечению политического, социального, культурного и экономического развития общества.

Необходимость принятия Концепции обусловлена и незавершенностью существующего законодательства, регулирующего деятельность государственной службы. Ныне она регламентируется только Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», рядом указов Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, а также законодательными и иными нормативными правовыми актами, регулирующими осуществление государственной гражданской, военной и иных служб. Поэтому назрела острая необходимость принятия рамочного закона о системе государственной службы в Российской Федерации; закона о федеральной государственной службе; законов, устанавливающих принципы функ-

ционирования различных видов государственной службы, а также внесения изменений и дополнений в существующее законодательство.

Потребность в пересмотре сложившихся подходов к деятельности государственного административного аппарата обусловлена и снижением результативности работы государственных органов и их управленческих кадров, необходимостью разработки методического обеспечения и стандартов, регламентирующих оценку деятельности государственных служащих и органов власти и управления.

Концепция, программа ее реализации, а также мероприятия органов управления субъектов Федерации призваны обеспечить укрепление и развитие взаимодействия государственной службы и структур гражданского общества в интересах удовлетворения насущных потребностей граждан, социальных групп, общественных организаций и предприятий. В прошлом интересы граждан нередко игнорировались, что приводило к возрастанию их недоверия к органам власти. Необходимо повысить престижность государственной службы и авторитета их работников, установить четкий механизм подконтрольности исполнительных органов со стороны граждан, государства и гражданского общества.

Значимость Концепции определяется задачей преодоления непоследовательности нынешней кадровой политики в области государственной службы и разработки активной наступательной политики, соответствующей актуальным проблемам государственного строительства.

Важным фактором, обусловившим необходимость выработки и принятия долговременного проекта реформирования государственной службы России, явилось отсутствие современных технологий государственного управления, слабое использование современных информационных технологий в важнейших сферах управленческой деятельности, особенно во взаимодействии органов власти с гражданскими и общественными организациями. Принятие Концепции диктуется преодолением недостатков в управлении государственной службой, связанных с отсутствием в стране единой системы управления.

Слабая разработанность и неэффективность механизмов профилактики и борьбы с коррупцией, правовых и организационных мер контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государственных органов также послужили основанием для разработки Концепции реформирования системы государственной службы.

Наконец, Концепция призвана обеспечить функционирование реального механизма взаимодействия и взаимосвязи государственной и муниципальной службы.

Таковы основные объективные факторы, которые обусловили необходимость разработки и принятия Концепции реформирования системы государственной службы в России.

Целью реформирования системы государственной службы Российской Федерации является определение основных подходов, принципиальных положений и приоритетных направлений, создание единой целостной системы государственной службы России и кардинальное повышение ее результативности и эффективности в интересах граждан и развития общества.

Концепция выдвигает новые подходы и положения, которые должны быть учтены при внесении изменений в существующие законодательные акты. Остановимся на наиболее кардинальных из них. Это прежде всего относится к характеристике государственной службы как системы. Существенные изменения предлагается внести в толкование принципов государственной службы. В Законе РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» в качестве начального принципа провозглашается верховенство не только Конституции РФ, но и верховенство федеральных законов над иными нормативными актами. В Концепции же в качестве исходного начала предлагается считать только принцип верховенства Конституции РФ. Этот принцип носит универсальный характер, распространяется на все субъекты и на всю территорию страны. Такой подход должен обеспечить приоритетность и значимость Основного Закона при исполнении чиновниками должностных обязанностей, в служении народу и обществу.

Предлагаемые Концепцией принципы призваны обеспечить повышение требований к государственной службе и ее работникам в соответствии с современными целями и задачами кадровой политики. В прошлом ответственность государственных служащих в Законе РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» связывалась только подготавливаемыми и принимаемыми решениями, неисполнением либо ненадлежащим исполнением должностных обязанностей. В редакции Концепции этот принцип толкуется в более широком смысле: ответственность государственный орган и служащий несут перед личностью, обществом и государством.

Концепция расширяет перечень принципов государственной службы с 12, как зафиксировано в указанном Законе, до 14. В перечне новых принципов названы: деятельность на основе законности; служение интересам личности, общества и государства; субординация в принятии и исполнении решений; социальная и правовая защищенность государственных служащих; сбалансированность установленных для государственного служащего законодательных ограничений и предоставляемых ему государственных социальных гарантий; этичность поведения и поддержания государственным служащим авторитета государственной службы.

Принципиально важное значение приобретают положения Концепции о формировании единой системы государственной службы. Они должны быть положены в основу разрабатываемого рамочного Федерального закона «Об основах системы государственной службы в Российской Федерации». Концепция реформирования системы государственной службы устанавливает, что федеральная государственная служба и государственная гражданская служба субъектов Федерации образуют единую систему государственной службы России. Федеральная государственная служба формируется из следующих видов: государственная гражданская служба, государственная военная служба и государственная специальная (правоохранительная) служба. Исходя из функциональных признаков и особенностей прохождения, федеральным законодательством устанавливаются иные виды государственной службы.

В соответствии с требованиями Концепции государственная служба может осуществляться в отдельных государственных учреждениях и организациях на основании перечня, утверждаемыми указами Президента Российской Федерации или законами субъекта Федерации.

Государственная служба как система функционирует в тесной взаимосвязи с муниципальной службой. Поэтому Концепция предусматривает отражение в российском законодательстве универсальных, единых требований и подходов как для государственных, так и муниципальных служащих. Это распространяется на регулирование вопросов поступления на службу, ее прохождения, установления и соблюдения законодательных ограничений на службе, оплаты труда, освобождения от замещаемой должности, увольнения со службы, исчисления стажа, предоставления основных гарантий, включая пенсионное обеспечение. Реализация этого положения Концепции в федеральном законодатель-

стве явится важным фактором углубления взаимодействия государственной и муниципальной службы.

Исключительность значения Концепции реформирования системы государственной службы заключается и в том, что впервые в официальном политическом документе излагаются основные принципы формирования государственной политики в системе службы. В разделе «Кадровая политика в системе государственной службы» формулируются основные цели кадровой политики. Последняя используются в целях повышения результативности и эффективности деятельности государственной службы путем формирования профессиональных служащих с высокими качествами служения народу и обществу. Основными задачами политики провозглашаются: управление служебным ростом и развитием профессиональных качеств государственных служащих; обновление и ротация состава служащих; формирование и обеспечение востребованности кадрового резерва, соблюдение объективности оценки результатов деятельности государственных служащих, особенно при проведении аттестации и квалификационных экзаменов.

Приоритетным направлением кадровой политики в соответствии с Концепцией становится повышение престижа государственной службы и авторитета служащих. Это достигается прежде всего путем подготовки, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих в соответствии с современными требованиями к профессиональному уровню.

В соответствии с Концепцией кадровая политика должна осуществляться путем применения современных технологий и механизмов: процедур подбора кадров и их оценки, методов управления должностным и профессиональным ростом служащих, программ отбора кадрового резерва и повышения результативности его использования. Реализация подобных кадровых технологий призвана обеспечивать состязательность среди государственных служащих, должностное продвижение на основании заслуг и достоинств, преимущественно последовательное замещение должностей, независимую оценку профессиональной подготовки.

В Концепции ставится задача повышения роли кадрового резерва в обеспечении последовательного замещения должностей. Предусматривается, что формирование кадрового резерва впервые станет осуществляться на конкурсной основе. В кадровый резерв включаются также государ-

ственные служащие, подлежащие трудоустройству в связи с реорганизацией или ликвидацией соответствующего государственного органа. Рекомендуется проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих качественное исполнение служебных функций по новой должности.

Концепция реформирования системы государственной службы выдвигает новые требования к образовательным учреждениям и научным центрам, осуществляющим подготовку специалистов для органов государственного управления. В этой связи Концепцией предлагается принципиально новое положение – проведение конкурсного отбора учебных заведений и научных центров, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации работников органов управления. Конкурсный отбор будет носить вневедомственный характер. Это приведет к сокращению учебных заведений, но одновременно позволит более полно использовать потенциал ведущих специальных учебных учреждений и научных центров, повысить качество образования и эффективность потребления финансовых ресурсов.

Концепция вносит некоторые изменения в положения, ранее закрепленные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». В соответствии с этим Законом все категории государственных служащих должны были иметь дополнительное высшее профессиональное образование. Концепцией предлагается внести изменения в данный Закон, заключающиеся в отмене необходимости наличия дополнительного высшего профессионального образования у государственных и гражданских служащих, замещающих должности высшей и главной групп.

Концепция реформирования государственной службы предусматривает дальнейшее формирование и совершенствование нормативных правовых основ функционирования и регулирования службы. Решающая роль в реформировании отводится проблеме разработки и принятия в 2001–2005 гг. пакета законов и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих формирование целостности системы государственной службы России.

В первоочередном порядке разрабатываются и принимаются рамочные федеральные законы о системе государственной службы в Российской Федерации, федеральные законы о федеральных органах исполнительной власти и о государственной гражданской службе в Рос-

сийской Федерации. Одновременно разрабатываются и принимаются федеральные законы о службе в органах внутренних дел, о дипломатической службе, о службе в органах и учреждениях юстиции. Вносятся также изменения и дополнения в действующие федеральные законы о воинской обязанности и военной службе, о прокуратуре, о налоговой полиции, о таможенной службе, федеральные законы, регулирующие деятельность аппаратов федеральных судов и другие.

По нашему мнению, назрела необходимость разработки рамочного Федерального закона о чиновниках (должностных лицах), устанавливающего универсальные принципы и подходы в регулировании их денежного содержания. Такие законы приняты в подавляющем большинстве стран. «Федеральный закон о чиновниках» в Германии устанавливает рамочные принципы и стандарты регулирования оплаты труда. Разработка и вступление в силу подобного закона в России исключили бы возможность необоснованного завышения в отдельных регионах уровня оплаты чиновников, занимающих одноименные должности с примерно равным объемом функций [3].

Незавершенность формирования системы государственной службы страны проявляется и в том, что ныне не создана структура органов по управлению государственной службой. В стране до сих пор не образован федеральный орган Правительства по управлению государственной службой, который должен быть учрежден в соответствии с Конституцией РФ. Функционирующее ныне Управление кадровой политики при Президенте Российской Федерации выполняет специфические функции и не может заменить федеральный орган по управлению федеральной службой.

Концепция по-новому ставит вопрос по управлению кадрами. Речь идет о создании в стране целостной системы государственных органов по управлению службой. В соответствии с этим документом совокупность органов по управлению государственной службой образует федеральный орган и областные и республиканские органы по управлению государственной службой, а также структурные подразделения государственных органов по вопросам кадров и государственной службы.

Концепция реформирования системы государственной службы не только определяет подходы и принципы предстоящих перемен, но и указывает на основные условия и предпосылки их реализации. Упоря-

дочение и совершенствование государственной службы – сложный и долговременный процесс, который предусматривает несколько этапов. В краткосрочной перспективе (2001–2002 гг.) должна быть разработана и утверждена программа реформирования системы государственной службы (по видам государственной службы), сформирована и усовершенствована нормативно-правовая база функционирования службы, созданы организационные и методические основы и предпосылки реализации программы. Одновременно работа по разработке программ ведется в субъектах Российской Федерации.

Начиная с 2002 вплоть до 2005 г. планируется осуществить реформирование службы, которое включает ряд этапов. В дальнейшем будут продолжены формирование и развитие правовых основ государственной службы, разработаны и апробированы новые технологии механизма ее функционирования, оптимизированы структура службы и состав государственных служащих, созданы научное, методическое, организационно-исполнительское, ресурсное и информационное обеспечение реализации реформы. В субъектах Федерации принимаются соответствующие меры по осуществлению реформы. С учетом положений Концепции, в указанные выше сроки, законодательство субъектов Федерации о государственной службе должно быть приведено в соответствие с федеральным законодательством о государственной службе.

Формирование единой целостной системы государственной службы Российской Федерации становится приоритетным направлением федеральной политики в области государственного строительства. Становление качественно новой государственной службы открывает более широкие возможности в реализации функций государства, утверждении гражданского общества и повышении результативности управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Медведев Д.* Чиновник не должен сидеть в прострации и думать, что завтра его уволят // Известия. 2001. 28 авг.

2. Реформирование государственной службы Российской Федерации: Тезисы концепции // Российская газета. 1993. 23 дек.

3. Государственное и административное устройство Германии. Мюнхен; Бонн. 1994.

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Н.И. Ремезов,
Т.Г. Даурова

РЕМЕЗОВ Николай Иванович – ***руководитель Саратовского территориального управления Министерства антимонопольной политики РФ;***

ДАУРОВА Татьяна Григорьевна – ***кандидат экономических наук, профессор Поволжской академии государственной службы***

Повышение эффективности, улучшение качества деятельности государственного аппарата – едва ли не важнейшая внутриполитическая задача современной России. Подтверждением тому стало Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ, которое пронизано тревогой за несоответствие самого устройства системы государственной власти и деятельности ее органов, чиновничьего аппарата характеру преобразований, осуществляемых в России. Слова Президента о способе существования власти, который представляет угрозу для общества и государства, равно как и заключительный призыв послания ко всем, кто состоит на службе у государства, учиться работать эффективно [1], в комментариях не нуждаются. Необходимость реформирования государственной службы – очевидна, вопрос об осуществлении реформы – предрешен.

По справедливому утверждению ректора МГУ В. Садовничего «в извечном со времен Сократа, Платона, Аристотеля треугольнике – государство, общество, человек – образованию всегда отводилась роль главного цивилизационного фактора в развитии человека» [2]. В связи с этим особое значение приобретает качество образования государственных служащих, включающего в себя их подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

Можно предложить две модели совершенствования качества профессионального образования государственных служащих.

Первая, традиционная модель предполагает усиление как регулирующей, так и контролирующей роли государства в образовательном процессе. Качество работы вуза и качество получаемого в нем образования в таком случае оценивается исключительно по конечному результату – качеству выпускаемых специалистов, а точнее – по соответствию получаемых ими знаний требованиям государственных образовательных стандартов.

Вторая, более современная рыночная модель признает ключевым объектом управления качеством деятельность вуза по предоставлению образовательных услуг. В этом случае качество работы вуза и качество профессионального образования государственного служащего будет оцениваться не только и не столько по конечному результату, сколько по «добротности» самого вуза, по соответствию комплекса процессов предоставления образовательной услуги нормам качества на процессы. Это позволит оценить способность образовательной системы удовлетворить потребности заказчика образовательных услуг.

В рамках осуществления первой модели повышения качества образования государственных служащих акцент делается:

– на упорядочение нормативно-правовой базы (вместо многочисленных и разрозненных Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, регламентирующих ныне эту сферу деятельности, должен быть принят Федеральный закон «О профессиональном образовании государственных служащих в Российской Федерации» или, как минимум, дополнен одноименной главой Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации»);

– законодательное ограничение количества образовательных учреждений, наделенных правом на получение соответствующего госу-

дарственного заказа (Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и Финансовая академия при Правительстве РФ, подведомственные названным академиям образовательные учреждения, а также их филиалы в регионах для переподготовки и повышения квалификации государственных служащих);

– улучшение материального и организационного обеспечения названных образовательных учреждений;

– повышение требований к профессорско-преподавательскому составу (научная работа, рейтинг, связь с практикой, обязательные стажировки в головном образовательном учреждении и за рубежом и т.д.) с одновременным существенным повышением оплаты их труда и их статуса в целом, как минимум, до уровня оплаты труда и статуса обучаемых ими чиновников.

Все это в совокупности гарантирует кратковременный подъем качества подготовки кадров для государственной службы, затем – застой, коррумпированность «избранных» образовательных учреждений и неминуемый спад как следствие отсутствия конкуренции и, тем самым, стимулов самосовершенствования.

Вторая модель повышения качества образования государственных служащих исходит из того, что образовательным услугам как основному продукту деятельности вуза присущи, наряду со специфическими, те же характеристики, что и любой другой услуге:

– низкая степень осязаемости;

– неотделимость услуги от своего источника;

– совпадение во времени процессов предоставления и потребления услуги;

– невозможность «хранения» и «транспортировки»;

– непостоянство качества по ассортименту и производителям услуг.

Говоря о качестве образовательной услуги, можно выделить три группы факторов:

1) качество объекта получения услуги (студента, слушателя);

2) качество субъекта оказания услуги (образовательного учреждения);

3) качество процессов предоставления услуги [3].

Вторая группа факторов включает качество управления; качество проекта услуги; качество ресурсного обеспечения.

Третья может быть представлена как качество разработки и реализации технологий предоставления образовательных услуг; качество контроля за процессами; качество контроля результатов.

В целом все факторы относятся к той или иной стадии жизненного цикла процесса предоставления услуги.

Применительно к образовательным услугам можно выделять такие этапы жизненного цикла:

– маркетинг и изучение рынка;

– проектирование услуги;

– разработка технологий оказания услуги;

– закупки;

– непосредственно предоставление услуги, совпадающее во времени с ее потреблением;

– проверка результатов;

– реализация и ввод в эксплуатацию;

– техническая помощь и сервисное обслуживание;

– утилизация или восстановление в конце выработки ресурса.

При этом для профессионального образования государственных служащих с учетом его специфики важно отметить существенные особенности. Этапы «маркетинг и изучение рынка», «проектирование услуги», а возможно, и «разработка технологий оказания услуги» с целью сохранения единства требований могут быть законодательно закреплены за органом государственной власти, научной организацией или головным учебным заведением.

В качестве этапов жизненного цикла единой услуги – профессиональное образование государственных служащих – могут выступать отдельные ее составляющие: подготовка, переподготовка и повышение квалификации. Это можно отнести к этапам «техническая помощь и сервисное обслуживание» и «утилизация или восстановление в конце выработки ресурса».

Таким образом, вопрос установления приоритетности отдельных факторов качества образовательной услуги фактически сводится к признанию приоритетности той или иной стадии жизненного цикла услуги.

Такой подход к оценке факторов качества образовательной услуги полностью повторяет проблему определения основного фактора качества продукции материально-вещественного производства. От чего в решающей степени зависит высокое качество продукции фирмы «Тойота»: от проекта, технологии, материалов или персонала; от первых или последних операций по сборке автомобиля; от квалификации подсобных рабочих или знаний первого руководителя?

Современная теория менеджмента качества уже давно ответила на эти вопросы. Для гарантии устойчивого качества управляющие воздействия должны охватывать все этапы жизненного цикла продукции и все процессы в организации. На такие системы управления качеством мировым сообществом разработаны и успешно применяются международные стандарты, получившие название: стандарты ИСО серии 9000. Наличие на предприятии или в организации системы управления качеством, сертифицированной на соответствие этим стандартам, стало гарантией устойчивости качества продукции или услуг и их соответствия требованиям заказчика. Высокий авторитет стандартов подтверждается тем, что в мире уже более 300 тысяч фирм провели сертификацию своих систем менеджмента качества на соответствие стандартам ИСО серии 9000.

Сертификация систем качества проникла и в сферу образовательных услуг. В августе 1994 г. первым в Великобритании (а возможно, и в мире) сертификат на систему качества получил Университет в Волверхемптоне. Только германский орган по сертификации систем качества TUV CERT к концу 1999 г. сертифицировал около ста систем качества учреждений образования. Использование современных методик менеджмента качества в практике управления вузами находит своих сторонников и в России. На IV Международной конференции «TQM-98» в Саратове (май 1998 г.) о первых результатах такой деятельности доложили представители Пензенского государственного университета и Самарского государственного авиакосмического университета [4]. Ведутся подобные работы в Московском государственном институте стали и сплавов и Ивановском государственном энергетическом университете. Причины, подвигающие руководство вузов на такие шаги, очевидны: и в эту сферу пришел рынок, свое

право быть лидером нужно отстаивать и доказывать прежде всего потребителям услуги.

Принцип ориентации на потребителя стал одним из восьми принципов менеджмента качества, включенных в состав требований новой версии стандартов ИСО серии 9000, принятой в декабре 2000 г. Другими принципами менеджмента качества являются:

– лидерство (руководители обеспечивают единство цели и направления деятельности организации);

– вовлечение сотрудников (использование способностей сотрудников на благо организаций);

– процессный подход (управление всей деятельностью и ресурсами организации как процессом);

– системный подход (выявление, понимание и управление взаимосвязанными процессами как системой);

– постоянное улучшение;

– принятие решений, основанное на фактах;

– взаимовыгодные отношения с поставщиками (повышение способности обеих сторон создавать ценности).

В стандарте ИСО серии 9004 : 2000 особо подчеркивается, что восемь принципов менеджмента качества разработаны для применения высшим руководством, с тем чтобы вести организацию в направлении улучшения деятельности.

Особенности применения положений стандартов ИСО серии 9000 к образовательным услугам являются предметом пристального внимания специалистов. В одном из докладов на секции «Качество в образовании» 43-го ежегодного Конгресса Европейской организации по качеству (Мадрид, июнь 1999 г.) говорилось, например, о необходимости применения к образовательным услугам следующих положений:

– заказчик устанавливает требования к услуге, которую он хотел бы получить;

– услуга может быть разделена на ряд отдельных процессов, которые могут управляться организацией и которые являются цепочкой действий: «выход» одного процесса становится «входом» для следующего;

– результаты процесса являются измеряемыми и могут быть задаваемыми (устанавливаемыми);

– процессы начинаются с исходных (сырьевых) материалов, которые затем превращаются в конечную продукцию;

– внутри процессов можно установить роль и ответственность тех, кто осуществляет и управляет этой деятельностью [3].

В основе систем качества по стандартам ИСО серии 9000 лежит системный подход. Еще основоположники теории менеджмента качества (Э. Деминг, Д. Джуран, К. Исикава и др.) отмечали, что до 90% причин всех отклонений и несоответствий в любой организации являются именно системными. Так и в любом вузе большинство проблем возникает из-за дефектов в системе, а не из-за ошибок отдельных личностей.

Говоря в целом о реализации образовательным учреждением второй модели совершенствования качества профессионального образования государственных служащих, можно утверждать, что в арсенале вуза появится механизм, способный постоянно предоставлять образовательные услуги, которые соответствуют существующим и ожидаемым потребностям заказчика услуги и требованиям нормативных документов. Целью деятельности вуза станет повышение удовлетворенности потребителей образовательных услуг. А наличие сертифицированной системы менеджмента качества будет выделять этот вуз из числа его конкурентов на рынке правом заявить, что все его достоинства проверены и подтверждены компетентной организацией, независимой от ведомственных интересов и, тем более, от региональных властей.

Как представляется, простое сравнение двух предложенных моделей показывает, какой из них принадлежит будущее. Хочется верить, что к пониманию этого постепенно приходит и руководство страной. Свидетельство тому – важные правительственные акты, принятые в 2001 г. Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. утверждено Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, в п.11 которого в качестве первой из основных задач вуза указано: «…удовлетворение потребности личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии путем получения высшего и послевузовского профессионального образования» [5].

В другом Постановлении Правительства РФ – от 17 сентября 2001 г. «Об университетских комплексах» – впервые вместо «повышения качества выпускаемых специалистов» упоминается «цель повышения эффективности и качества образовательного процесса» [6].

Каким путем пойдет развитие системы профессионального образования государственных служащих, станет ясно в ближайшее время. Основания для оптимистического прогноза остаются.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Не будет ни революций, ни контрреволюций: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2001. 4 апр.

2. *Садовничий В.* Проблемы образования и науки в России и стратегия на XXI век // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 2.

3. *Качалов В.А.* Проблемы управления качеством в вузах: Заметки менеджера по качеству // Стандарты и качество. 2000. № 5–7, 9–12.

4. Всеобщий менеджмент качества – стратегия XXI века: По материалам IV Международной научно-практической конференции «TQM-98». Саратов, 12–13 мая 1998 г. // TQM-XXI: Проблемы, опыт, перспективы. М., 1998. Вып. 3.

5. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264. «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 16.

6. Постановление Правительства РФ от 17.09.01. № 676. «Об университетских комплексах» // СЗ РФ. 2001. № 39.

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РИСКАМИ

Н.Б. Ермасова

Деловой успех фирмы, финансовое состояние во многом зависят от учета в ее деятельности факторов риска, имеющих место как во внешней, так и во внутренней среде. Поэтому менеджеры должны уметь оперативно и грамотно оценить возможные риски в хозяйственной деятельности и использовать все известные способы снижения суммарного риска.

Хозяйственный риск является неотъемлемой чертой всех аспектов предпринимательства — личностного, экономического, организационно-управленческого. Готовность к риску — устойчивая характеристика предпринимателя. Она органически связана с его естественно-психологическими качествами: активностью, им-

ЕРМАСОВА Наталия Борисовна – ***кандидат экономических наук, доцент Поволжской академии государственной службы***

пульсивностью, предрасположенностью к новациям; стремлением к успеху, лидерству; стрессоустойчивостью, ориентацией на независимость, экономическую свободу и творческую продуктивность; с умением оперативно находить и анализировать информацию, трезво оценивать свои возможности, состояние окружающей среды, параметры настоящих и будущих потребителей и контрагентов; с повышенными интуицией и ответственностью за принятие и реализацию не гарантирующих успеха решений.

Финансовые риски возникают во взаимоотношениях с финансово-кредитными учреждениями, в том числе из-за неблагоприятного соотношения заемных и собственных средств.

Предпринимательская фирма в процессе финансовой деятельности может отказаться от совершения финансовых операций, связанных с высоким уровнем риска, то есть уклониться от риска. Уклонение от риска — это наиболее простое и радикальное направление нейтрализации финансовых рисков. Оно позволяет полностью избежать потенциальных потерь, связанных с финансовыми рисками, но, с другой стороны, не лишает шанса получить прибыль в результате рискованной деятельности. Кроме этого, уклонение от финансового риска, может быть просто невозможным, так как уклонение от одного вида риска может привести к возникновению других. Поэтому, как правило, данный способ применим лишь в отношении очень серьезных и крупных рисков.

Решение об отказе от определенного вида финансового риска может быть принято как на предварительной стадии принятия решения, так и позднее, путем отказа от дальнейшего осуществления финансовой операции, если риск оказался выше предполагаемого. Однако большинство решений об избежании риска происходит на предварительной стадии принятия решения, так как отказ от продолжения осуществления финансовой операции часто влечет за собой значительные финансовые и иные потери для фирмы.

Применение такого метода нейтрализации финансовых рисков, как уклонение от риска, эффективно, если отказ от одного вида финансового риска не влечет за собой возникновение других видов рисков более высокого или однозначного уровня; если уровень риска намного выше уровня возможной доходности финансовой операции;

если финансовые потери по данному виду риска предпринимательская фирма не имеет возможности возместить за счет собственных финансовых средств, так как эти потери слишком высоки.

Естественно, что не от всех видов финансовых рисков фирме удается уклониться, большую часть из них приходится брать на себя. Некоторые финансовые риски принимаются, потому что несут в себе потенциал возможной прибыли, другие принимаются в силу их неизбежности. При принятии риска на себя основной задачей фирмы является изыскание источников необходимых ресурсов для покрытия возможных потерь. Потери покрываются из любых ресурсов, оставшихся после наступления финансового риска и как следствие — понесения потерь. Если оставшихся ресурсов у фирмы недостаточно, это может привести к сокращению объемов бизнеса.

Ресурсы, которыми предпринимательская организация располагает для покрытия потерь, можно разделить на две группы: ресурсы внутри самого бизнеса и кредитные ресурсы.

Следующий возможный метод нейтрализации финансовых рисков, возникающих в финансовой деятельности фирмы, — передача, или трансферт, риска партнерам по отдельным финансовым операциям путем заключения контрактов. При этом хозяйственным партнерам передается та часть финансовых рисков фирмы, по которой они имеют больше возможностей нейтрализации их негативных последствий и, как правило, располагают более эффективными способами внутренней страховой защиты.

Передача риска в современной практике управления финансовыми рисками осуществляется по нескольким направлениям.

Передача рисков путем заключения договора факторинга. Предметом передачи в данном случае является кредитный риск предпринимательской фирмы, который в преимущественной его доле передается банку или специализированной факторинговой компании, что позволяет фирме в существенной степени нейтрализовать негативные финансовые последствия кредитного риска. В Саратовской области в настоящий момент нет специализированных фирм и коммерческих банков, которые осуществляли бы в настоящий момент факторинг, тогда как необходимость в них назрела.

Передача риска путем заключения договора поручительства. Российское законодательство предусматривает возможность заключения договора поручительства, который определен ст. 361 Гражданского кодекса РФ. В силу договора поручитель обязывается перед кредитором третьего лица отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или частично.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченного поручительством обязательства поручитель и должник отвечают перед кредитором солидарно. Предпринимательская фирма использует поручительства для привлечения заемного капитала и при этом несет ответственность перед поручителем за четкое исполнение договора поручительства.

Таким образом, фирма-кредитор передает риск невозврата кредита и связанные с этим потери поручителю. В практике управления используется и другая форма передачи риска — банковская гарантия, которая определена ст. 368 Гражданского кодекса РФ. Это письменное обязательство кредитной организации, выданное по просьбе другого лица — принципала, уплатить кредитору принципала — бенефициару в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования о ее уплате. За выдачу банковской гарантии принципал уплачивает гаранту вознаграждение. Банковская гарантия позволяет предпринимательской фирме избежать рисков при заключении сделок с оплатой в будущем или по факту предоставления услуг, оказания работ, отгрузки товаров.

Передача рисков поставщикам сырья и материалов. Предметом передачи в данном случае являются прежде всего финансовые риски, связанные с порчей или потерей имущества в процессе их транспортировки и осуществления погрузочно-разгрузочных работ. Однако потери, вызванные падением рыночной цены продукции, несет предпринимательская фирма. Передача рисков осуществляется и путем биржевых сделок. Этот метод называется хеджированием.

Объединение риска – другой способ минимизации или нейтрализации финансовых рисков. При определении состава страхуемых рисков фирме необходимо учитывать определенные условия, такие как высокая степень вероятности возникновения финансового риска;

невозможность полностью возместить финансовые потери по риску за счет собственных финансовых ресурсов; приемлемая стоимость страхования финансового риска.

Страхование вероятных потерь не только служит надежной защитой от неудачных решений, что само по себе очень важно, но и повышает ответственность руководителей предпринимательской фирмы, побуждая их серьезнее относиться к разработке и принятию решений, регулярно предпринимать превентивные меры защиты в соответствии со страховым контрактом. Однако российское законодательство не стимулирует применение такого метода минимизации риска. Закон разрешает отечественным предприятиям включать в стоимость затрат, относимых на себестоимость продукции (работ, услуг), затраты на страхование в объеме, не превышающем 1% объема реализованной продукции.

В целях более полного возмещения затрат необходимо внести дополнения в действующее законодательство, позволяющее предприятиям и организациям увеличить существующий норматив.

На современном этапе развития страхового рынка остро стоят проблемы, связанные с некачественным предоставлением услуг страховыми компаниями. В связи с этим начало развиваться взаимное страхование, которое предполагает объединение риска. Объединение риска — это еще один способ минимизации или нейтрализации финансовых рисков. Фирма имеет возможность уменьшить уровень собственного риска, привлекая к решению общих проблем в качестве партнеров другие предприятия и даже физические лица, заинтересованные в успехе общего дела. Для этого могут создаваться акционерные общества, финансово-промышленные группы; предприятия могут приобретать или обмениваться акциями друг друга, вступать в различные консорциумы, ассоциации, концерны.

Таким образом, под объединением финансового риска понимается метод его снижения, при котором риск делится между несколькими субъектами экономики. Объединяя усилия в решении проблемы, несколько предпринимательских фирм могут разделить между собой как возможную прибыль, так и убытки от ее реализации. Как правило, поиски партнеров проводятся среди тех фирм, которые располагают

дополнительными финансовыми ресурсами, а также информацией о состоянии и особенностях финансового рынка.

В современной зарубежной (европейской, американской, японской) системе страховой защиты взаимное страхование в ряде отраслей (особенно в страховании жизни, пенсионном страховании) занимает ведущее место. Например, в Западной Европе насчитывается более 2 тысяч обществ взаимного страхования. В Японии общества взаимного страхования занимают около 90% рынка страхования жизни. Сбор страховой премии обществами взаимного страхования в 1997 г. по крупнейшим страховым рынкам мира составлял от 42 до 70% всех страховых платежей. По итогам за этот же год среди десяти крупнейших страховых организаций мира шесть — общества взаимного страхования, которые собрали 1,4 триллиона долларов США страховой премии [1, с. 134].

В чем секрет долговечности обществ взаимного страхования? Прежде всего в том, что их целью является исключительно страхование рисков самих членов общества и создание взаимной системы страховой защиты имущественных интересов друг друга по наиболее приемлемой для всех членов общества цене и на наилучших для них условиях.

Член общества взаимного страхования (ОВС) обладает только правами, закрепленными в уставе и договоре страхования, главное из которых — требовать предоставления страховой услуги, оказываемой обществом. В отличие от акционера, у члена ОВС нет никакого права собственности на капитал, поскольку нет капитала; нет никакого права на активы, поскольку нет вклада в уставный капитал, который давал бы ему право на некую долю участия в этих активах.

Имущество и ресурсы ОВС находятся в коллективной собственности (в совладении) его членов, одновременно уплачивающих страховые взносы (страхователи) и совместно (взаимно) обеспечивающих страхование друг друга (взаимные страховщики).

Деятельность ОВС контролируется администраторами, избираемыми из числа самих же членов общества, а не администраторами-собственниками или уполномоченными собственниками уставного капитала. Страхование производится по тарифам, которые наиболее

приемлемы для всех членов общества, а не для предпринимательства в данный момент (извлечения наибольшей прибыли).

Каждый, кто имеет потребность (или обязанность в силу закона) что-то застраховать (автоперевозчик при пересечении границы; предприятие, эксплуатирующее опасный производственный объект; фермер, постоянно имеющий риск не получить ожидаемый доход; нотариус, занимающийся частной практикой и т.д.), ищет страховщика, чтобы заключить с ним соответствующий договор страхования. Наконец, после долгих поисков и проверок надежности, соответствующая страховая компания находится. Далее начинается процесс заключения договора. Прежде всего определяются условия страхования, которые предлагает клиенту страховщик в виде своих правил страхования. Выбора для клиента чаще всего нет, так как страховщик разрабатывает условия страхования исходя из своих интересов. Единственное, на что может согласиться страховщик, — внести некоторые изменения и дополнения в правила (если они, конечно, не противоречат требованиям страхового надзора).

Следующий этап страховой сделки — определение цены страхования, обсуждение страхового тарифа и размера страхового платежа, который клиент должен будет заплатить страховщику за страховую защиту. Тариф — основа получения страховщиком прибыли. Даже снизив его, страховщик всегда остается с доходом.

В итоге всех переговоров клиент или соглашается на предложенные страховщиком условия, или отказывается и идет на поиски «лучших» предложений, «лучших» страховщиков.

В наши дни практика взаимного страхования не получила должного применения. Поэтому одной из актуальных проблем в области ее расширения становится развитие страховой инфраструктуры, тем более что взаимное страхование в сравнении с другими формами организации страховой защиты рисков имеет ряд преимуществ.

Взаимное страхование является наиболее надежной системой страховой защиты, так как страхованием здесь управляют не инвесторы, хозяева капитала, преследующие получение наибольшей прибыли, а непосредственно сами страхователи в целях создания страховой защиты, удовлетворяющей именно их интересы.

Взаимное страхование является самым дешевым, так как цена страховой услуги (страховой тариф) состоит из прямых затрат на собственно страховую защиту, ведение дела, и не включает прибыль. Образующееся в силу специфики страховых операций превышение страховых взносов над произведенными страховыми выплатами остается в распоряжении членов общества—страхователей, а не растворяется «в недрах» чужой организации.

Только общество взаимного страхования может наиболее полно учесть конкретные страховые потребности лиц, так как условия страхования разрабатываются и утверждаются самими страхователями — членами ОВС, исходя из их интересов, а не интересов сторонней страховой организации. Ни одна страховая организация, находящаяся в центре или в регионе, не может предложить лучших условий страхования, чем те, которые утвердят сами страхователи, объединившиеся в общество взаимного страхования;

Перед современным российским законодательством, учитывая его сегодняшнее состояние и практику применения официальными органами, стоит ряд проблем, связанных с созданием и функционированием в России обществ взаимного страхования. Главная из них заключается в разработке и формировании федеральных правовых основ регулирования и управления рисками с помощью обществ взаимного страхования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Хохлов Н.В*. Управление рисками. М., 1999.

РЕАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: СУЩНОСТЬ И ОЦЕНКА

Г.М. Иванов

Проблема оценки эффективности реальных инвестиций является особенно актуальной для экономики современной России. Фундаментальная перестройка экономических отношений на основе капитала распространяется и на отношения по поводу реальных инвестиций. В России идет практическое освоение количественных методов оценки эффективности реальных инвестиций, сложившихся в странах с развитой рыночной экономикой.

Реальные инвестиции (капиталовложения) направляются преимущественно на приобретение или создание долгосрочных экономических активов, являющихся элементами основного капитала. Производственная эксплуатация этих активов позволяет инвестору организовать процесс производства и реализации на рынке продуктов или услуг и на этой основе обеспечить поток денежных поступлений, достаточный для возмещения инвестированных средств и получения дохода на них. Высокий риск реальных инвестиций, их значительный объем и, как правило, необходимость привлечения внешних источников финансирования требуют тщательной предварительной оценки их эффективности. На поверхности экономических явлений **эф-**

ИВАНОВ Геннадий Михайлович – ***кандидат физико-математических наук, доцент Поволжской академии государственной службы***

фективность реальных инвестиций представляется их способностью возместить вложенные средства и принести на вложения прибыль или иную выгоду. Выяснение сущности эффективности реальных инвестиций и содержания ее оценки заключается, на наш взгляд, в поиске ответа на вопросы об источниках и содержании их способности генерировать прибыль.

Прежде всего отметим, что категория эффективности реальных инвестиций относится к инвестору, поскольку способностью генерировать прибыль обладает инвестор как субъект экономики, а реальные инвестиции являются лишь необходимым средством этого генерирования. Поскольку субъект экономики по своей сути является совокупностью экономических отношений, то сущность эффективности реальных инвестиций может быть выявлена только исследованием инвестиционных отношений. В экономике, основанной на капитале, субъекты экономики вступают в экономические отношения, преследуя собственную выгоду. Поэтому эффективность реальных инвестиций должна оцениваться с позиций достижения выгоды каждым из участников инвестиционных отношений. Отметим также, что категория эффективности реальных инвестиций относится к процессу инвестирования *в целом*, а не к какому-то его элементу или временной части. Особо подчеркнем, что эта категория характеризует эффективность *сочетания* в реальном инвестировании процесса инвестиционных расходов и процесса получения инвестиционных доходов и формирования инвестиционной прибыли с процессом финансирования реальных инвестиций.

Главным, ведущим участником инвестиционных отношений является **реальный инвестор**, который осуществляет реальное инвестирование, принимая на себя обязательства перед вкладчиками капитала. Многообразные инвестиционные отношения реального инвестора с другими субъектами экономики разделим на три группы. Первая группа отношений связана с приобретением реальных активов, организаций на их основе производства и сбыта товара. Эти отношения проявляются через множество *краткосрочных* экономических операций реального инвестора с динамично *изменяющейся* совокупностью других субъектов экономики на рынках факторов производства (рынке труда и товарных рынках ресурсных продуктов и услуг) и на рынке реализуемого товара, а также с государством по поводу уплаты ему налогов. Контрагенты

реального инвестора в этих отношениях реализуют свои интересы либо немедленно, либо в краткие сроки, причем реализация их интересов в каждом отдельном взаимодействии с реальным инвестором не зависит от процесса реального инвестирования *в целом*. Отсюда следует, что в оценке эффективности реальных инвестиций позиция такого контрагента является нерелевантной, то есть незначимой. Однако для реального инвестора эта группа инвестиционных отношений имеет первостепенное значение, потому что именно в них приобретаются (создаются) реальные активы и осуществляется производство товара, реализация которого позволяет получить инвестиционный доход.

Вторая группа инвестиционных отношений реального инвестора связана с привлечением долгосрочных источников финансирования реальных инвестиций. Они возникают между реальным инвестором и вкладчиками капитала, имеют долгосрочный характер и связывают риск вкладчиков капитала с риском реального инвестора. Поэтому вкладчики капитала являются основными, хотя и опосредованными участниками реального инвестирования, и для них эффективность реальных инвестиций столь же важна, сколь и для реального инвестора. Свои средства вкладчики капитала непосредственно вкладывают не в реальные активы, а в финансовые активы, обязательства по которым несет реальный инвестор. Наиболее распространенными видами подобных активов являются ссуды, облигации, акции и другие формы долевого участия в капитале. Следовательно, к вкладчикам капитала должны относиться не только кредиторы (включая держателей облигаций), но держатели акций реального инвестора. Это, в частности, означает, что в анализе инвестиционных отношений по поводу реальных инвестиций следует различать реального инвестора и держателей его обыкновенных акций, полагая реального инвестора корпоративной институциональной единицей, характерной правовой формой которой является акционерное общество.

Третья группа инвестиционных отношений реального инвестора связана с *реинвестированием* (финансовым или реальным) тех его средств, которые получены в качестве новой стоимости основным процессом реального инвестирования до его завершения. Реинвестирование может иметь *необходимый характер* в тех ситуациях, когда без получения дополнительной прибыли, полученной с его помощью, реальному инвестору не удается покрыть инвестиционные издержки на последую-

щей стадии основного реального инвестирования. Чаще реинвестирование имеет вспомогательный характер, позволяя *увеличить* инвестиционную прибыль, созданную основным реальным инвестированием.

В каждой из рассмотренных групп инвестиционных отношений происходит превращение денежных средств в капитал и движение этого капитала, сопровождаемое самовозрастанием его стоимости и сменой его форм. Именно анализ сочетания этих движений капитала позволяет понять сущность реальных инвестиций. В первой группе инвестиционных отношений реальный инвестор превращает находящиеся в его распоряжении денежные средства D_p в инвестируемый капитал, приобретает средства производства, нанимает рабочую силу, производит и реализует некоторый товар. Реализация этого товара приносит производителю денежные средства в сумме $D_p + E_p$, которая больше суммы вложенных в производство денежных средств на сумму его *дохода от производства* E_p. В процессе приобретения реальных активов, экономической производственной деятельности и сбыта товара происходит *основной кругооборот капитала*, находящегося в распоряжении реального инвестора. В его ходе последовательно меняется форма капитала (денежная – товарная – производительная – товарная – денежная) и происходит **самовозрастание стоимости инвестированного капитала как капитала-функции** от начальной стоимости авансированного капитала D_p до конечной стоимости реализованного капитала $D_p + E_p$, где E_p – инвестиционный доход. Для оценки эффективности реальных инвестиций важна скорость самовозрастания инвестированного капитала в его производительном использовании. В качестве меры этой скорости естественно взять **годовую доходность инвестированного капитала *i***, которая в оценке эффективности реальных инвестиций выполняет функцию нормы доходности инвестированного капитала, требуемой реальным инвестором.

В отношениях реального инвестора и вкладчиков капитала осуществляется два движения самовозрастающей стоимости. С вкладчиками капитала связан оборот капитала-собственности в форме финансовых активов, обязательства по которым несет реальный инвестор. С реальным инвестором связан оборот его обязательств перед вкладчиками капитала. Уверенность в том, что реальным инвестированием можно обеспечить самовозрастание стоимости инвестированного капитала, позволяет реальному инвестору привлечь капитал, а вкладчикам капитала предоставить ему этот капитал за

плату. Таким образом, *объективно необходимая потребность* реального инвестора в капитале становится *осуществимой возможностью*, поскольку самовозрастание стоимости капитала реального инвестора в процессе его производственного использования обеспечивает получение дохода вкладчику капитала за счет части инвестиционного дохода реального инвестора.

Вкладчик капитала передает реальному инвестору денежные средства d_F и получает взамен тот или иной финансовый актив (ссуду, акции) стоимостью d_F, обязательства по которому принимает на себя реальный инвестор. С течением времени стоимость этого финансового актива возрастает до величины $d_F + e_F$, где e_F – накопленный доход от собственности вкладчика капитала. Эту возросшую стоимость вкладчик капитала получает (или потенциально может получить) либо от реального инвестора в форме текущих доходов (процентов, дивидендов) и в форме поступлений в счет погашения кредитов (облигаций) или выкупа акций, либо от иного субъекта экономики при продаже облигаций или акций на вторичном рынке ценных бумаг.

Скорость самовозрастания стоимости капитала-собственности характеризуется **нормой доходности *j***, которую вкладчик капитала требует от реального инвестора и на которую тот соглашается. Эта норма доходности зависит прежде всего от реального инвестора, а также от вида финансового актива. Для вкладчика капитала сущность эффективности реального инвестирования заключается в самовозрастании стоимости его капитала-собственности по требуемой норме доходности.

Совокупности оборотов капитала-собственности вкладчиков капитала соответствует совокупный оборот обязательств реального инвестора перед вкладчиками капитала. Получение реальным инвестором денежных средств всех вкладчиков капитала в сумме $D_F = \sum d_F$ сопровождается принятием обязательств перед ними общей стоимостью D_F. С течением времени стоимость этих обязательств возрастает до величины $D_F + E_F$, где E_F – суммарные издержки реального инвестора на привлечение капитала. Их основную часть составляют выплаты доходов вкладчикам капитала в сумме $\sum e_F$, и, кроме того, сюда включают издержки обращения, связанные с принятием и исполнением отдельных обязательств. Скорость самовозрастания стоимости капитальных обязательств реального инвестора измеряется ценой **инвестируемого капитала *k***, равной отношению годовой суммы издержек на привлечение капитала

к сумме привлеченного капитала. Понятно, что цена инвестируемого капитала зависит от его структуры и от требуемых норм доходности различных видов капитала-собственности вкладчиков капитала.

В третьей группе инвестиционных отношений реального инвестора происходит оборот капитала, вновь созданного сочетанием самовозрастания стоимости инвестируемого капитала и самовозрастания стоимости капитальных обязательств реального инвестора. Этот оборот осуществляется либо как оборот капитала-собственности, либо как кругооборот капитала-функции. Скорость самовозрастания стоимости капитала в указанном дополнительном обороте может быть измерена годовой нормой доходности i_a.

Экономическая сущность эффективности реального инвестирования для реального инвестора состоит в генерировании инвестиционной прибыли (новой стоимости) в результате интегрального сочетания указанных трех движений его капитала и обязательств, в которых возрастание стоимости инвестированного и вновь созданного капитала реального инвестора сопровождается ростом стоимости его обязательств перед вкладчиками капитала. Главным, ведущим компонентом указанного интегрального сочетании является самовозрастание стоимости капитала, инвестированного в реальные активы и экономическое производство товара, что является объективным законом экономических отношений, основанных на капитале. Для вкладчика капитала сущность эффективности его опосредованного участия в реальном инвестировании состоит в самовозрастании стоимости капитала-собственности в форме финансовых активов, обязательства по которым несет реальный инвестор. Таким образом, сущность эффективности реального инвестирования в целом заключается в превышении прироста стоимости капитала-функции над приростом стоимости капитала-собственности в процессе осуществления реальных инвестиций и их финансирования.

Выяснение сущности реального инвестирования позволяет естественным образом сформулировать **содержание оценки эффективности** реальных инвестиций: она должна состоять прежде всего в системной количественной характеристике как инвестиционной прибыли реального инвестора, так и прироста стоимости капитала-собственности его вкладчиков капитала, а также в формировании качественного оценочного суждения о

реальном инвестировании в целом, например, в форме инвестиционного решения о практическом осуществлении реального инвестирования.

Мерой величины эффекта инвестирования для реального инвестора может служить сама величина его инвестиционной прибыли. Для вкладчика капитала величина эффекта его опосредованного участия в реальном инвестировании измеряется приростом стоимости капитала-собственности.

В качестве относительного показателя эффективности реальных инвестиций для реального инвестора естественно принять отношение абсолютного прироста стоимости инвестированного капитала к величине этого капитала, исчисленное на основе приведения обеих величин к одному моменту времени с помощью операции наращения или дисконтирования. Другим полезным показателем может служить срок окупаемости инвестированных средств – тот период времени, в котором обязательства перед вкладчиками капитала оказываются выполненными и по истечении которого формируется инвестиционная прибыль, оставаясь положительной вплоть до завершения процесса реального инвестирования. Для вкладчика капитала относительным показателем эффективности может служить отношение прироста стоимости его капитала-собственности к его авансированной величине, исчисленное на основе приведения обеих величин к единому моменту времени.

В заключение заметим, что показатели эффективности реальных инвестиций для реального инвестора находятся в прямой зависимости от нормы доходности инвестируемого капитала i, нормы доходности i_a реинвестирования основной инвестиционной прибыли и в обратной зависимости от цены инвестируемого капитала k. В свою очередь, цена капитала k находится в прямой зависимости от уровней нормы доходности j, требуемых вкладчиками капитала и определяющих эффективность их опосредованного участия в реальном инвестировании. С другой стороны, уровни требуемой нормы доходности вкладчиков капитала зависят от показателей эффективности реальных инвестиций для реального инвестора. Следовательно, эффективность реальных инвестиций зависит от условий их финансирования, а условия финансирования реальных инвестиций зависят от их эффективности. Условия финансирования прямо связаны с показателями эффективности опосредованного участия в реальных инвестициях вкладчиков капитала. Таким образом, показатели эффективности для реального инвестора и для вкладчиков капитала зависят друг от друга и влияют друг на друга. Поэтому процедуры их расчета должны иметь итерационный характер.

ОБУЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЮ: АКТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Н.Н. Слонов

Начавшиеся в России либеральные реформы резко изменили ситуацию в управленческом образовании. Была отброшена коммунистическая идеология и ликвидирована партийная система формирования управленческих кадров. Взамен ее созданы учебные заведения нового типа – академии государственного и муниципального управления, возникло множество иных форм обучения менеджменту, рыночной экономике, современной социологии. Коммунистические идеологические ориентиры после прихода к власти либералов одномоментно были заменены общечеловеческими ценностями. В обучении управлению место советской науки заняла западная при всем ее вопиющем несоответствии российской реальности.

Западная социология, управленческие, экономические и правовые дисциплины, соответствующие реалиям развитых капиталистических стран, стали преподаваться в обществе, которое не знало действительных гражданских прав, где на выборные должности люди назначались закрытыми решениями партийных органов, где люди работали на одного единственного «потребителя» – государство, где договор между предприятиями озна-

СЛОНОВ Николай Николаевич – ***кандидат философских наук, доцент Поволжской академии государственной службы***

чал лишь принятие ими соответствующих государственных плановых заданий. Впрочем, новые, соответствующие российским условиям управленческие, социальные и экономические науки пока не созданы. Только в последнее время, с начавшейся стабилизацией и консолидацией российского общества, открываются пути для их становления.

Иначе обстоит дело с мировоззренческой, общенаучной и педагогической методологией. Эта методология в целом соответствовала ситуации модерна, научного идеала Нового времени с верой в способность человеческого разума постигать объективную истину. С определенной точки зрения сама утопия коммунизма представляет собой веру в способность Разума построить идеальное общество на основе познания объективных законов его развития. Эта вера не отвергает возможности человеческих заблуждений, заводящих общество в исторический тупик. К подобным заблуждениям и была теперь отнесена попытка устроить общество, лишенное рыночных механизмов регулирования экономики и политической демократии. Но в целом просвещенческий идеал торжества познающего Разума самим фактом крушения «реального социализма» поколеблен не был.

Этот идеал соответствует сциентистской философской методологии, выражающей сильные стороны не только советского общества, но и индустриальной стадии развития мирового сообщества. Развитые капиталистические страны прошли эту стадию в первой половине XX века и вступили в ситуацию постмодерна (постиндустриального общества). Российские преподаватели в сфере управленческого образования оказались перед необходимостью осмыслить ситуацию постмодерна применительно к условиям реформирования России и перспективам ее существования в едином цивилизационном пространстве с развитыми странами Запада.

В русле этого осмысления надо было перейти к новому (неклассическому) идеалу рациональности, увидеть в человеке индивида и субъекта, а не «совокупность общественных отношений», избавиться от черно-белого мышления и считать нормой плюрализм мнений, преодолеть технократизм в понимании социальных проблем и признать мир открытым для социального творчества, где человек способен реализовать «проект» собственной судьбы.

Однако необходимость такого пересмотра методологии осознается весьма медленно и далеко не везде. Поэтому в целом в российском управленческом образовании по существу все еще господствует прежняя научная и педагогическая методология, хотя и лишенная марксистского идеологического флера. Это выражается прежде всего в структурах учебных программ, выражающих логику членения объекта изучения на отдельные дисциплины, а не логику формирования и развития профессиональной личности.

Огрубляя общую картину, можно сказать, что в управленческом образовании утвердилась западная теория и сохранилась традиционная для советского общества методология. А практика управления, сформировавшаяся в ходе непродуманных и непоследовательных реформ, представляет собой реальность, не освоенную ни западной, ни российской наукой.

При этом разрыв между теорией и практикой не только неизбежен, но и пока что имеет тенденцию увеличиваться. Навязывание «иноземных» теорий вызывает у практиков стремление уйти из-под их действия. Происходит искажение в практике тех предметов, которые описываются теорией, нарабатываются различного рода «механизмы» решения проблем, не санкционированные теорией. Так, например, никакая теория не оправдывает функционирующую до сих пор в России практику взаимозачетов долгов вместо расчетов посредством «живых» денег.

Разумеется, когда-нибудь и Россия определится в новом относительно устойчивом состоянии. Тогда, как сейчас на Западе, в ней теория, практика и методология обучения управления будут соответствовать друг другу. Реальность в России будет описываться современными управленческими и экономическими теориями, а российские новации, утвердившиеся в ходе реформ, станут вкладом в эти теории. Но пока в России накопится положительный опыт, пока он будет обобщен в теорию и эта, пригодная к российским условиям, теория будет преподаваться при обучении управлению, пройдет немало времени. А до тех пор путь к формированию новой и адаптации наличной теории к российским условиям лежит через изучение потребностей практики, через разработку и реализацию проектов решения реальных проблем в конкретных ситуациях.

Путь к теории через проект собственной деятельности в реальных условиях практики – генеральная идея той методологии управленческого образования, которая уже сейчас может помочь России. Эта идея охватывает весь методологический спектр – от мировоззренческих основ (мир как проект) до методологии проведения конкретных учебных занятий.

Идея «мира как проекта» принципиально отличается от коммунистической идеи «построения нового мира». Во-первых, коммунизм мыслился как то состояние общества, в которое нас неминуемо выносит ход исторического процесса («все пути ведут к коммунизму»). В «мире-проекте» возможен любой исход для мира, в том числе и глобальная катастрофа при неудачном проекте. «Мир-проект» налагает на человечество и на каждого отдельного индивида ответственность за его будущее.

Во-вторых, коммунизм как проект светлого будущего полагался созданным основоположниками марксизма-ленинизма. Так что на долю нынешних людей оставалась функция исполнителей проекта и интерпретаторов коммунистических библий. В идее «мира-проекта» всякий человек в конкретных условиях своего существования создает и реализует свой проект решения личностно значимых проблем. Общие для многих или для всех людей проблемы решаются через понимание того, что личностно значимые проблемы индивида могут быть решены только в результате совместной деятельности многих людей.

В-третьих, коммунизм строился сверху – путем внедрения в жизнь исходных великих идей, развернутых в теорию. Жизнь приспосабливалась и переделывалась под идею, а не наоборот. А «мир-проект» открывается герменевтически как понимание реального мира. Проект деятельности формируется и реализуется в режиме «диалога» с миром, в котором человек изменяет окружающий мир, а мир находится с ним в постоянной активной обратной связи.

В-четвертых, в марксистской философии как «перевернутом с ног на голову» гегельянстве абсолютизация материальности мира отводит сознанию роль лишь субъективного образа объективного мира. А в «мире-проекте» мысли, чувства, волевые устремления человека оказываются конституирующими элементами самого мира, как, например, в афоризме «подданные создают короля». Здесь сознание входит в мир

как реальность в нем, участвует в изменении мира, оказывается в праксическом отношении к миру, преодолевая грань между теорией и практикой (термин «праксис» введен югославскими критиками марксистской гносеологии для обозначения иного понимания практики в ее отношении к теории).

Спектр экономических и управленческих реалий в жизни современной России намного шире, чем в любом более или менее стабильном обществе. Он включает в себя сохранившиеся и слабо трансформированные компоненты «реального социализма», вполне рыночные элементы, продукты распада бывшего прочного порядка – вплоть до организованной преступности, а также всякого рода промежуточные, переходные и гибридные формы.

Идентифицировать эти разнородные компоненты и отделить их друг от друга – сложная задача, для которой у наличной теории зачастую не хватает критериев. Для создания эффективного проекта решения практических проблем преподавателям-теоретикам, консультантам, практикам управления, каждому в отдельности, часто не хватает знаний, опыта и понимания ситуации. Требуются технологии, которые могут позволить в каждой конкретной ситуации наилучшим образом использовать знания всех ее участников для создания проекта, оптимального относительно суммарных наличных знаний и опыта.

Все сказанное подтверждает насущную потребность перехода в российском управленческом образовании от преимущественной ориентации на теорию, чуждую для России, к практикоориентированным формам, методам и технологиям обучения. Это особенно значимо в работе со слушателями факультетов переподготовки специалистов и повышения квалификации, в консультативной работе с администрациями разных уровней, при реализации президентской программы «Менеджер XXI века».

В Поволжской академии государственной службы в обучении студентов и слушателей используются разборы конкретных ситуаций, тренинги общения, деловые игры, групповое проектирование, проблемно-проектные семинары. Формируются целостные обучающие программы для курсов повышения квалификации и предметные курсы, основанные на неклассической методологии (праксические учебные дисциплины, например, «теория организации и организационное про-

ектирование» [1]. Практикоориентированные (праксические) технологии обучения, разрабатываемые и реализуемые кафедрой социальных коммуникаций, приобрели следующие особенности:

открытость обучающих, развивающих и проектных процессов; отсутствие заранее известного результата; продвижение обучающегося коллектива настолько, насколько он оказывается на это способным;

командное исполнение наиболее сложных форм обучения – деловых игр, тренингов, проблемных семинаров, целостных обучающих многодневных программ. При этом команда нередко действует как «размороженная структура» с гибкой сменой исполняемых членами команды ролей;

проведение преподавателями и обучаемыми рефлексии осуществляемой деятельности: содержательной, психологической, методологической разного уровня – вплоть до мировоззренческого. Обобщение рефлексируемого материала до уровня теории;

активное проблематизирующее введение студентов и слушателей в обучающий процесс, в специальность, в учебную дисциплину, в целостную обучающую программу;

учебное и игровое моделирование разных форм практической деятельности. Слияние разных видов деятельности – теоретической, исследовательской, проектной, учебной – в единый праксический процесс. Стаффорд Бир: «Нет математических проблем, экономических проблем, социологических проблем... Есть просто проблемы» [2];

воздействие не только на теоретический, но и на практический интеллект обучаемых. Контроль усвоенного материала – по проектному «выходу» обучаемого коллектива;

использование неклассической методологии для изложения теории в курсах, разрабатываемых кафедрой: «теория организаций», «разработка управленческого решения» и другие.

Ценность и практическая значимость практикоориентированных технологий проявляется в том, что их педагогическая и прагматическая эффективность увеличивается по мере возрастания «статуса» обучаемых и проблемности осваиваемого материала. Традиционные же формы обучения, наоборот, в той же мере теряют свою эффективность. С точки зрения полноты использования возможностей праксиологии

ческих технологий наилучшим объектом их применения является реально действующая управленческая команда.

Ключевым методом обучения в работе с управленческими командами становится неконъюнктурное системное решение реальных проблем в конкретной ситуации. Это значит, что исследуемая ситуация включается в широкий контекст происходящих в России процессов. Проблема решается с привлечением теорий, используемых как модели при принятии решений и более или менее адекватных данной ситуации.

Непосредственные участники ситуации трансформируют теоретические модели в соответствии со своим практическим опытом, осваивая новые теории и адаптируя их к российской действительности. В той мере, в какой наличные теории оказываются недостаточными, проектируются оригинальные модели решения данной проблемной ситуации как уникальной. В общении управленцев – практиков, преподавателей-теоретиков и методологов, организованном по праксическим технологиям, возникает синергетический эффект усиления способностей каждого из участников. Тем самым в пространстве улучшения ситуации в рамках проекта воссоздается единство практики, теории и методологии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Теория организаций и организационное проектирование / Под ред. Т.П. Фокиной, Ю.А. Корсакова, Н.Н. Слонова. Саратов, 1997.

2. *Виханский О.С.* Метод конкретной ситуации // Российский менеджмент. Учебные практические ситуации. М., 1997.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

О.А. Ляпина

Земля, как и другие природные ресурсы, является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государство регулирует земельные отношения в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды и охраны прав на землю физических и юридических лиц.

Немалую роль в достижении этих целей играют органы местного самоуправления. Это наиболее близкие к населению, к землепользователям органы публичной власти, призванные решать основные жизненные вопросы граждан на соответствующей территории. Органы местного самоуправления наделены достаточно широким кругом полномочий в области использования и охраны земель. Компетенция органов местного самоуправления в данной сфере определяется Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах ор-

ЛЯПИНА Оксана Алексеевна – ***кандидат юридических наук, доцент Поволжской академии государственной службы***

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), Земельным кодексом РФ (2001 г.), Законом РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (1991г., с изменениями – 1995 г.) и другими законодательными актами, в том числе и законами субъектов РФ (например, Закон Саратовской области «О земле» 1997 г.).

Конституция РФ, признавая и защищая равным образом муниципальную и иные формы собственности, закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к территории муниципального образования все земли в его границах независимо от форм собственности и целевого назначения (п. 2 ст. 12).

Названный Федеральный закон относит к ведению местного самоуправления владение, пользование и распоряжение землей, находящейся в муниципальной собственности, а также контроль за использованием земель на территории муниципального образования (ст. 6). Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оставлены действующими нормы Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», применяемые в части, не противоречащей Конституции РФ и указанному Федеральному закону от 12 августа 1995 г. В настоящее время многими субъектами РФ приняты законы о разграничении предметов ведения муниципальных образований, однако компетенция местного самоуправления, предусмотренная Законом РСФСР от 6 июля 1991 г., как правило, сохраняется.

На основе всех закрепленных в законодательстве полномочий органов местного самоуправления в области использования и охраны земель можно выделить несколько основных полномочий, которые осуществляют эти органы (с учетом современных изменений в законодательстве):

планирование использования земель, находящихся в ведении органов местного самоуправления;

организация проведения работ по землеустройству на подведомственной территории;

контроль за использованием и охраной земель на территории муниципального образования;

организация и ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

предоставление и изъятие земель в пределах подведомственной территории, а также из фонда других земель, переданных в ведение органов местного самоуправления;

взимание платы за землю.

Органы местного самоуправления, согласно ст. 131 Конституции РФ, могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, в том числе и в сфере рационального использования и охраны земель, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

На примере федерального законодательства о плате за землю можно наглядно увидеть достаточно широкий круг различных полномочий органов местного самоуправления в области платного землепользования. В условиях становления рыночной экономики изменяется роль экономических мер воздействия на субъекты права на землю, соотношение экономического и административно-организационного механизмов использования и охраны земли. Основным принципом экономического механизма использования земли является платность землепользования [1].

В соответствии с Законом РФ от 11 октября 1991 г. «О плате за землю» (с последующими изменениями и дополнениями) использование земли в России является платным. Предусмотрено три формы платы за землю: земельный налог, арендная плата за землю, нормативная цена земли. Все собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом, который относится к системе местных налогов. Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни и других сельскохозяйственных угодий устанавливаются органами законодательной власти субъектов РФ. Ставки земельного налога за участки в границах сель-

ских населенных пунктов и вне их черты, за городские (поселковые) земли определяются Законом РФ «О плате за землю».

Закон РФ «О плате за землю» закрепляет и некоторые полномочия органов местного самоуправления в этой области. Так, органам местного самоуправления предоставляется право с учетом благоприятных условий размещения земельных участков в границах сельских населенных пунктов и вне их черты, предоставленных гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, сенокошения и выпаса скота, повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза. Органами местного самоуправления городов дифференцируются средние ставки земельного налога по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории города.

Кроме того, органы местного самоуправления имеют право устанавливать льготы по земельному налогу в виде частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для отдельных плательщиков в пределах суммы налога, остающейся в распоряжении соответствующего органа местного самоуправления.

На районные и городские земельные органы возложена задача обеспечивать органы Министерства по налогам и сборам в районах, городах, районах городов списками юридических лиц и граждан – плательщиков земельного налога. Эту задачу они выполняют на основе данных государственного земельного кадастра. Финансирование этих работ осуществляется за счет средств, получаемых от взимания земельного налога и арендной платы за землю при аренде государственных и муниципальных земель.

В Законе РФ «О плате за землю» установлены сроки уплаты земельного налога (не позднее 15 сентября и 15 ноября равными долями). Однако органы местного самоуправления с учетом местных условий имеют право устанавливать другие сроки уплаты налога.

При аренде земель, находящихся в муниципальной собственности, соответствующие органы местного самоуправления устанавливают базовые размеры арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов. Так, администрацией города Саратова принято Постановление от 20 апреля 1998 г. «Об утверждении размеров аренд-

ной платы по зонам градостроительной ценности на территории г. Саратова на 1998 год». Им утверждены базовые размеры арендной платы, дифференцированные по местоположению и зонам градостроительной ценности территории города Саратова. Помимо этого, установлены коэффициенты к размерам арендной платы в зависимости от оценочных зон (их 13) градостроительной ценности земель.

Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. «Об упорядочении учета плательщиков земельного налога и арендной платы за землю» органам местного самоуправления рекомендовано поручать районным и городским земельным органам подготовку договоров аренды земли, находящейся в муниципальной собственности, и обеспечение налоговых органов списками арендаторов.

Плата за землю перечисляется установленным образом:

– за земли в пределах границ сельских населенных пунктов и другие земли, переданные в их ведение, – на бюджетные счета сельских органов местного самоуправления;

– за земли в пределах поселковой, городской границы и другие земли, переданные в их ведение, а также за земли в границах района, за исключением земель, переданных в ведение сельских органов местного самоуправления, – в соответствии с установленными Законом РФ «О плате за землю» долями на бюджетные счета Российской Федерации, субъекта РФ – на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления.

Земельный налог и арендная плата при аренде государственных и муниципальных земель учитываются в доходах и расходах соответствующих бюджетов отдельной строкой и используются исключительно на цели, связанные с финансированием мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра, мониторинга, охране земель, повышению их плодородия и т.д. Средства на эти цели расходуются по соответствующим нормативам.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных законодательством, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли. Нормативная цена – эта показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Порядок определения норма-

тивной цены земли установлен Постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 г.

Нормативная цена земли ежегодно определяется органами исполнительной власти субъектов РФ для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам. Органы местного самоуправления по мере развития рынка земли могут своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную нормативную цену земли, но не более чем на 25 процентов.

В интересах дальнейшего совершенствования государственного и муниципального регулирования представляется необходимым решить ряд проблем.

При осуществлении сделок с земельными участками и в иных случаях применения нормативной цены земли районные и городские земельные органы выдают заинтересованным гражданам и юридическим лицам документ о нормативной цене земли конкретного земельного участка. На основе анализа круга и характера полномочий органов местного самоуправления в области платного землепользования можно сделать вывод о нецелесообразности их дальнейшего расширения.

Это связано прежде всего с фискальным характером большинства отношений по поводу платы за землю. Так, земельный налог является частью системы налогов и сборов России, а согласно нормам Налогового кодекса РФ все основные элементы обязательных платежей, а именно: субъекты, объекты налогообложения, порядок исчисления и уплаты (в том числе и сроки внесения платы), а также ответственность налогоплательщиков – устанавливаются федеральным законодательством.

В этой связи представляется необоснованной передача права органам местного самоуправления на установление, например, иных сроков уплаты земельного налога, чем определенных в Законе РФ «О плате за землю». В этом случае невозможным становится обеспечение исполнения обязанности по уплате земельного налога (в частности, начисление пени) и применение мер юридической ответственности за неуплату налога в эти иные сроки, поскольку меры обеспечения и ответственности определены законодателем (а это прерогатива Рос-

сийской Федерации) применительно к срокам, установленным федеральным законодательством. Подобное положение делает бессмысленным делегирование самого полномочия и на практике приводит к неоднозначности понимания и применения федерального законодательства и актов органов местного самоуправления.

Кроме того, необходимо передать органам местного самоуправления обязанности по контролю за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на цели освоения, охраны земель, повышения плодородия почв и другие мероприятия соответствующему муниципальному образованию, и как следствие – обязанности по установлению ответственности за нецелевое и сверхнормативное их расходование. Нормой такого содержания целесообразно было бы дополнить ст. 24 Закона РФ «О плате за землю».

Новые возможности в оптимизации регулирования платного землепользования открывает принятый Государственной Думой Земельный кодекс Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боголюбов С.А.* Земельное право России. М., 2000.

ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

Ю.Г. Быченко

Социальная политика представляет собой систему организованных, контролируемых и мотивируемых управленческих мероприятий, направленных на поиск, формулирование и достижение совершенствования отношений между различными социальными группами населения в части повышения общественного благосостояния, улучшения качества и уровня жизни, развития и оптимального использования трудового потенциала общества. Поэтому социальную политику можно рассматривать как инструмент управления человеческим развитием, стимулирующий элемент социальных изменений, и пример значительных социальных перемен в обществе.

В узком смысле социальная политика – это вид деятельности государства, направленный на внедрение определенной общественно необходимой формы существования людей вне рабочего времени [1]. Однако такое понимание нельзя связывать только с реализацией управленческой деятельности органов федеральной и местной власти, занимающихся социальными

БЫЧЕНКО Юрий Григорьевич – ***доктор социологических наук, профессор Поволжской академии государственной службы***

вопросами. «Социальная политика – это прежде всего деятельность государства в социальной сфере, которая направлена на объединение усилий всех субъектов хозяйственных и управленческих структур, всего населения в целях решения социальных задач» [2, с. 207]. Здесь социальная политика это целесообразная планомерная деятельность органов государственной власти по управлению и регулированию положения, отношений и взаимодействий основных элементов социальной структуры общества, а ее функции заключаются в согласовании долгосрочных интересов социальных групп как друг с другом, так и с интересами общества как целостности. «В данном случае социальная политика не сводится лишь к отдельной узкой функции государства, направленной только на некоторые группы общества; ее сущность видится в регулировании государством комплекса универсальных социальных отношений, складывающихся в обществе, и в обеспечении условий для полноценного развития всех социальных групп и граждан общества» [3. с, 8]. Поэтому социальная политика может рассматриваться и в широком смысле как двойственный синтезирующийся процесс, который отражает, с одной стороны, управленческую и регулирующую деятельность основных ветвей государственной власти – исполнительной, законодательной и судебной. С другой стороны, – деятельность различных социальных институтов: общественных организаций и объединений, политических союзов, профессиональных организаций, институтов семьи. Комплексное универсальное понятие социальной политики в конкретизированном виде представляет собой вид управленческой и регулирующей деятельности, осуществляемой государственными и негосударственными структурами по превращению неорганизованных социальных совокупностей общества в эффективную, динамично развивающуюся общность. Данный вид деятельности в его широком понимании может осуществляться как на уровне всего общества (макроуровень), так и на уровне отдельного региона (региональный уровень) и отдельной организации (микроуровень).

На макроуровне разрабатываются государственные регулятивные программы минимального прожиточного уровня, доступа возможности и оценки социально значимого уровня образования, управления образовательным развитием населения, доступа и возможности медицинского обслуживания, регулирования биологического развития на-

селения. На региональном уровне реализуется трансформация государственной политики на уровень отдельного региона, куда делегируется часть управленческих полномочий центра по перераспределению материальных ресурсов в социальных целях потребительного развития граждан, поддержания и реализации программ социальной защиты различных групп населения. На микроуровне внедряются отдельные социальные программы и планы общественных организаций и объединений, политических союзов, профессиональных организаций, институтов семьи.

Таким образом, социальная политика в плане практического осуществления – это деятельность на благо общества по воздействию на происходящие в нем процессы в интересах социальных групп, наций и народностей с целью совершенствования отношений общества и личности, условий труда и быта, здоровья и досуга, образовательного развития, способствующего росту человеческого капитала и справедливости. Она направлена на создание оптимальных экологических, экономических, социальных условий для развития потенциала общества в целом и каждого его члена в отдельности. Социальная политика на всех уровнях осуществляется через достижение совершенствования показателей социально значимых для общества индикаторов человеческого развития: продолжительности жизни, здоровья населения, уровня жизни, сокращения безработицы, образовательного развития, сокращения поляризации доходов. При этом, как правило, происходит сглаживание социальной неоднородности общества, устраняются объективные причины социальных конфликтов и потрясений путем обеспечения социальных гарантий государства всем членам общества по целому ряду параметров. Важнейшие из них: нормативы минимального прожиточного уровня, душевого дохода членов общества, потребительной корзины семьи и отдельных граждан. По сути, речь идет о целевой ориентации на расширенное удовлетворение потребностей населения, рост качества его жизни, интеллектуальное и биологическое развитие, выполнение функции социального управления, направленного на человеческое развитие. Реализация данного социального управления представляет собой «такое воздействие на общество, которое имеет целью его упорядочение, сохранение качественной специфики, совершенствование и развитие» [4, с. 13]. Эта управленческая

функция является многогранной, охватывающей все стороны человеческой жизни и в связи с этим становится стимулирующим элементом социальных изменений [5, с. 18].

В.Н. Ярская по этому поводу отмечает, что современный социально-экологический подход международного форума связал природные и человеческие ресурсы в единую цель социальной политики в системе мирового сообщества [6, с. 4]. Поэтому всеобщее воздействие на человеческий потенциал посредством социальной политики определяет вектор всеобщих потребительских практик, выравнивает жизненные шансы людей, усиливая позиции незащищенных групп. В результате повышается степень социальной интеграции и стимулируется развитие каждого человека в отдельности и всего общества в целом.

Социальная политика объективно направлена на формирование человеческого потенциала и, исходя из этого, планово реализуется при широком финансовом, организационном и ином участии государства, деловых кругов и социальных институтов. Она в современных условиях выступает не только механизмом государственного управленческого регулирования социальной мобильности и накопления человеческого капитала, но и инструментом управленческого воздействия на образование и здравоохранение в целях общественного образовательного развития, охраны здоровья, создания предпосылок выхода из социально-экономического кризиса и развития сервисной индустрии и наукоемких отраслей производства.

Реализуя социальную политику, государство управляет структурами, регулирующими социальные процессы формирования новой системы социальных потребностей, повышения качества жизни, уровня образования, социального статуса. В свою очередь, развитие социальных потребностей оказывается важнейшим механизмом накопления человеческого капитала. Потребности и интересы социальных групп в аккумуляции и успешном обороте человеческого капитала сгруппированы в стили потребления и пребывают в прямой зависимости от уровня их доходов.

Социальная политика осуществляется с помощью ряда взаимосвязанных и взаимообусловленных направлений государственного управленческого действия, которые и представляют ее механизм осуществления. В самом обобщенном виде механизм социальной политики

можно представить в виде регулирования приоритетных социальных процессов:

динамики и структуры личных доходов населения, создание условий простого воспроизводства человеческого капитала, а также его частичного саморазвития, то есть самопроизводства;

условий реализации доходов и достижения целевой сбалансированности в потребительском общественном секторе, потребления и самосовершенствования нужд, а значит и потенциальных способностей членов общества, то есть регулирование потребительного расширенного самовоспроизводства человеческого капитала;

жилищных условий населения, создание нормальных условий жизнедеятельности;

развития социальных институтов науки, образования, здравоохранения, семьи, обеспечение расширенного воспроизводства человеческого капитала, целевого развития (производства) потенциального интеллектуального, образовательного, биологического, культурного человеческого капитала;

преобразований в сфере занятости, создание оптимальных условий накопления потенциального человеческого капитала в системе общественного воспроизводства.

Таким образом, основные направления управленческого механизма социальной политики тем или иным образом связаны с формированием человеческого потенциала, созданием условий его оптимального профессионального накопления в форме человеческого капитала и изменением социальной профессиональной структуры общества. Поэтому совершенствование основных направлений управленческого механизма социальной политики представляет собой в то же время объективное условие совершенствования расширенного воспроизводства человеческого капитала общества, создание предпосылок интенсификации развития качественных его показателей. Совершенствование управленческого механизма социальной политики приводит к рационализации формирования и социального накопления человеческого капитала, росту результативности трудовой деятельности, изменению социальной структуры человеческой жизнедеятельности, а значит и к социальному переструктурированию всего общества.

Эффективная социальная политика прогрессивно изменяет социальную структуру общества, совершенствует деятельную характеристику того или иного общественного слоя, закрепляет определенные качественные характеристики, способности, виды деятельности за совокупностями людей, проявляющиеся в процессе их отношений с другими людьми по поводу создания духовных и материальных благ. Совершенствование общественной структуры есть результат процесса формирования человеческого капитала в процессе реализации управленческой функции эффективной социальной политики. Стратегическая управленческая разработка и реализация новой социальной политики в свою очередь – итог развития человеческого капитала общества. Данные социальные процессы взаимосвязаны и взаимообусловлены.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Peter F. Drucker* «A New Discipline». Success! 1987. January-February.

2. *Castells M. Urban* Sociology and Urban Politics: From a critigue to new trends of research // Comp. Social Res. 1975. Vol. 3, № 1.

3. Основы современного социального управления: тория и методология / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2000.

4. *Константинова Л.* Модель социального государства // Человеческие ресурсы. 1998. № 3.

5. Управление организацией / Под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломатина. М., 1998.

6. *Ярская В.Н.* Антропология социальной политики // Человеческие ресурсы. 1998. № 1.

К ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ИСТОКИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В.Н. Южаков

История системы подготовки государственных и муниципальных служащих современной России началась десять лет назад – 5 ноября 1991 г. Распоряжением Президента РФ был решен имущественный вопрос – здания, иное имущество бывших высших партийных школ КПСС было предписано использовать в организации системы подготовки новых специалистов для государственной службы и рыночной экономики. Вслед за этим началось создание и самих высших учебных заведений формируемой системы подготовки новых кадров для обновленной страны.

ЮЖАКОВ Владимир Николаевич – ***депутат Государственной Думы РФ, доктор философских наук, профессор***

27 ноября 1991 г. были учреждены два первых региональных кадровых центра – Поволжский (Саратов) и Уральский (Екатеринбург).

Этим событиям предшествовали попытки еще в советский период отказаться от целиком партийной системы подготовки кадров для государства, перейдя к подготовке государственных менеджеров, свободных в своей профессиональной деятельности и в процессе обучения от диктата партии, монополизировавшей власть. При разработке этих решений объединились люди, которые по-разному, в разных ведомствах и регионах участвовали в постановке и поисках путей решения задачи профессионализации государственного управления, государственной службы еще в конце 80-х годов. Деятельность одной из составляющих этого процесса – группы сторонников создания статусного, официального кадрового агентства страны – описаны в воспоминаниях Х.А. Бекова, опубликованных в журнале «Чиновникъ». Хасмагомет Алаутдинович несколько лет после 1991 г. руководил системой подготовки государственных служащих Российской Федерации.

Для меня история академии началась в 1989 г. с проблемно-деловой игры «Обновление». Группа проблемно-деловых игр сформировалась в 1986 г. по инициативе Т.П. Фокиной (в настоящее время профессор ПАГС), О.В. Шимельфенига, В.Н. Давыдова и В.Н. Южакова. О методике проблемно-деловых игр (ПДИ) и опыте работы группы можно прочитать в книге «Проблемно-деловая игра как метод управления общественным развитием» (Саратов: Изд-во СГУ, 1989). К 1989 г. группа работала уже с самыми разными коллективами: от предприятий до Союза кинематографистов СССР. Заказчиками на проведение проблемно-деловых игр как формы реорганизации систем управления, органов власти в условиях реформирования общества становились и районные Советы народных депутатов, их исполнительные комитеты и даже райкомы КПСС Саратова и Москвы.

В 1989 г. к нам через Саратовский обком КПСС с предложением подготовить и провести проблемно-деловую игру по проблеме возможного реформирования системы обучения государственных и партийных кадров обратился соответствующий отдел ЦК КПСС. Оперативно была подготовлена программа игры. Мы назвали ее «Обновление». К обычным процедурам подготовки деловых игр добавился контроль со стороны руководства обкома и Саратовской высшей партий-

ной школы при ЦК КПСС, которые, однако, не вмешивались в содержание работы.

Игра была проведена на базе Саратовского авиационного завода. В ней участвовали и работники ЦК КПСС, обкомов, ВПШ. В итоговых документах игры содержались достаточно радикальные по тем временам предложения, направленные на департизацию системы обучения персонала органов власти. Отчасти они были реализованы в последующей (впрочем, запоздалой, непоследовательной и уже вынужденной) реорганизации высших партийных школ в социально-политические институты, продолжавшие действовать в рамках партийной монополии.

Через два года двое участников игры – как это и предполагает ее методология – стали активными участниками формирования новой системы подготовки персонала органов власти и ректорами региональных кадровых центров (Поволжского – В.Н. Южаков; Сибирского – Е.И. Бойко), а затем, соответственно, и региональных академий государственной службы, созданных на материально-технической базе бывших ВПШ.

Дальнейшая моя деятельность сосредоточилась на участии в выборах депутатов Саратовских областного и городского Советов народных депутатов. Избирательная компания этих первых демократических выборов в местные органы власти началась в конце 1989 г. На встрече той же группы «Обновление» было решено участвовать в организации избирательного процесса. В областной газете за подписью Т. Фокиной, В. Южакова и В. Рязанова было опубликовано объявление об открытии и начале работы клуба-семинара кандидатов в депутаты (КСК). Мы приглашали всех, кто хотел бы проверить свои силы и возможности участия в демократических выборах. Мы собирались помочь будущим кандидатам оценить свои возможности, освоить избирательное законодательство, избирательные технологии, выработать политическую позицию, основанную на демократических принципах. Более 250 кандидатов в депутаты сотрудничали с клубом. Вместе с помощниками, наблюдателями собиралось более 500 человек. В итоге демократические участники клуба составили примерно половину депутатского корпуса городского Совета и большую группу депутатов областного Совета народных депутатов.

Как организатор клуба я принимал активное участие в его деятельности, в результате сразу после первого заседания КСК решением Уче-

ного Совета партшколы был лишен звания профессора, всего через неделю после его присвоения. Кстати, единственным, кто тогда рискнул голосовать против исключения, был нынешний Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов. Чуть позже последовало исключение из КПСС.

Городской округ, в котором я баллотировался, входил в областной, а к нему территориально примыкала высшая партийная школа, моим конкурентом (одним из 12) стал ректор ВПШ.

Одним из пунктов моей избирательной программы было обещание добиться в случае моего избрания ликвидации высшей партийной школы и создания на ее материальной базе общедоступного института подготовки персонала для органов власти. Это отвечало и задачам группы «Обновление».

Я был избран депутатом и городского, и областного Саратовских Советов народных депутатов. Советов с сильным демократическим потенциалом.

Мандат депутата областного Совета народных депутатов создавал условия для выполнения предвыборных обещаний. В то время он позволял свободно проходить в Белый дом, бывший резиденцией Верховного Совета и Правительства РСФСР. Весной – летом 1991 г. исполнение депутатских обязанностей в областном, городском Советах народных депутатов предоставляло немало поводов для участия в обсуждении в российских органах власти самых разных вопросов. В этот период многих, включая меня, волновали вопросы формирования новой департизированной системы подготовки специалистов для органов власти и местного самоуправления. Эта проблема наиболее понятной и близкой была для Государственного секретаря РСФСР Геннадия Эдуардовича Бурбулиса. С ним и его сотрудниками велось в последующем обсуждение путей решения этой задачи. К этой дискуссии вскоре подключился нынешний ректор Уральской академии государственной службы Владимир Анатольевич Лоскутов. Параллельно шел диалог и с работниками департамента Х.А. Бекова.

Проблема была понятна, но отсутствовала формула решения вопроса. Варианты выстраивались вокруг предложений о создании федерального российского кадрового агентства по управлению персоналом органов власти; системы общедоступных государственных вузов по под-

готовке персонала для органов власти и местного самоуправления; об учреждении с участием государственных органов международных образовательных центров.

Возникала сложность и с материальной базой для создания этой системы. Изначально предполагалось использовать материальную базу бывших высших партийных школы. Но как это сделать, было неясно. Не мог ответить на это и тогдашний министр юстиции, перед которым вопрос ставился неоднократно.

После событий августа 1991 г. ситуация изменилась. Подготовка соответствующих проектов нормативных актов ускорилась. Правда, появилась и новая сложность. Местные власти стали претендовать на здания ВПШ для решения своих проблем. В итоге Государственным секретарем РСФСР Г.Э. Бурбулисом было дано поручение изучить вопрос. Заведующий Канцелярией Государственного секретаря РСФСР С.Ф. Поляков направил соответствующее письмо в регионы:

«Во исполнение поручения Государственного секретаря РСФСР от 2 октября 1991 г. о разработке предложений по созданию на базе бывших высших партийных школ КПСС учебных заведений по подготовке кадров государственного и муниципального управления, прошу Вас до 20 октября 1991 г. прислать в Канцелярию Государственного секретаря РСФСР справку об имеющихся предложениях по использованию материально-технической базы бывшей высшей партийной школы КПСС, а также Ваши предложения о ее использовании для организации (в том числе с участием местных органов власти и управления, государственных и негосударственных, отечественных и зарубежных учебных, исследовательских центров, предпринимателей) учебных заведений по подготовке и переподготовке административных кадров для государственных и муниципальных органов власти и управления, специалистов в области рыночных отношений и структур».

Наиболее точно нашей задаче соответствовал ответ Э. Росселя и Свердловского областного Совета народных депутатов. С оговорками согласие с поставленными задачами выразили и другие регионы, в том числе руководство Саратовской области:

«На ваше письмо от 3 октября 1991 г. сообщаю следующее. В настоящее время имеется ряд предложений от различных организаций по

использованию помещений бывшей Саратовской высшей партийной школы (Поволжского социально-политического института).

Предлагается, в частности, передать их музею им. А.Н. Радищева, хореографическому училищу, историческому факультету Саратовского университета и другим организациям.

Считаю возможным использование зданий и имущества бывшей Саратовской высшей партийной школы для создания международного учебного и исследовательского центра (международного кадрового центра) при условии, что при его создании будут в определенной мере учтены интересы других претендентов на эти здания из числа тех из них, кто находится в наиболее сложном положении (предложения прилагаются)».

В целом отношение регионов к поставленной задаче выражено в служебной записке на имя Г.Э. Бурбулиса.

«Во исполнение Вашего поручения от 02.10.91 г. руководителям обл-, крайсоветов и их исполкомов, в которых находятся здания бывших ВПШ (Нижегородской, Саратовской, Волгоградской, Ростовской, Екатеринбургской, Новосибирской областей, Хабаровского края), а также мэрам городов Москвы и Санкт-Петербурга были направлены письма с просьбой предоставить до 20.10.91 г. в Канцелярию Государственного секретаря РСФСР предложения об использовании материально-технической базы бывших высших партийных школ для организации новых учебных заведений.

К 01.11.91 г. в Канцелярию Государственного секретаря РСФСР поступили соответствующие предложения по бывшей Свердловской ВПШ (от главы администрации Свердловской области и Президиума областного Совета народных депутатов) и бывшей Саратовской ВПШ (от первого заместителя председателя облисполкома). Саратовским облсоветом принято также решение просить Государственный совет РСФСР поддержать предложение о создании в Саратове института предпринимательства и управления. Предложений по другим бывшим ВПШ не поступало.

Вместе с тем известно, что ряд зданий бывших ВПШ (например, Московской) фактически используется для создания новых учебных заведений. В ряде регионов сильны настроения в пользу передачи зданий бывших ВПШ под различные муниципальные нужды. Усиливаются попытки (в том числе со стороны ректоров бывших ВПШ) добиться не-

посредственной реорганизации ВПШ (региональных институтов ЦК КПСС, РСФСР) в государственные институты с сохранением прежнего руководства, профессорско-преподавательского состава и слушателей.

Поскольку Указ о кадровом обеспечении реформ, определяющий и направления использования материально-технической базы бывших ВПШ, пока не подписан, считал бы политически принципиально важным издание распоряжения Президента, содержащего поручение Госкомитету по делам науки и высшей школы совместно с другими заинтересованными органами российской власти и с местными органами власти (областей и городов), определить направления использования материально-технической базы бывших ВПШ для создания новых учебных заведений или в иных целях».

В итоге, после серии совещаний, появилось Распоряжение Президента № 73-рп от 5 ноября 1991 г., предписывавшее использовать материально-техническую базу бывших ВПШ для создания системы вузов по подготовке специалистов для органов государственной власти, местного самоуправления и рыночной экономики. А далее, 27 ноября 1991 г., с учреждения Поволжского и Уральского кадрового центров, назначения их директоров (В. Южакова и В. Лоскутова), началось формирование системы учебных заведений в рамках Роскадров. Название – кадровые центры – было связано с тем, что в рамках учрежденного, но вскоре упраздненного Департамента государственной службы, а затем и Роскадров на эти учебные заведения предполагалось возложить частично и функции первичного отбора и участия «в расстановке» кадров в регионах.

Далее началась новая история: учреждение новой специальности («Государственное управление», а затем «Государственное и муниципальное управление»; выстраивание отношений с органами власти региона; отстаивание в федеральных структурах развития подготовки госслужащих именно как единой системы; подготовка и принятие Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» (уже в качестве депутата Государственной Думы). А сегодня, на мой взгляд, главное в развитии системы подготовки государственных и муниципальных служащих – не допустить ее «рассыпания» по множеству «субъектных», подчиняющихся не единой кадровой политике, а местным властям вузов. Но это уже не истоки системы, а ее будни.

РЕЦЕНЗИИ

В.Н. Ярская

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:

С.Ю. Наумов, Е.В. Масленникова, О.И. Марченко. **Социальный статус государственного служащего.**
Саратов: ПАГС, 2000.

ЯРСКАЯ Валентина Николаевна – ***доктор философских наук, профессор Саратовского государственного технического университета***

Актуальность изучения социального статуса государственных служащих обусловлена социальной значимостью этой социально-профессиональной группы. Целью работы авторов стало изучение конкретных статусных характеристик служащих, осуществляющих управленческую деятельность на уровне региона, вне зависимости от уровня властных отношений – федерального, регионального, местного.

В условиях реформирования России на одно из первых мест в системе неотложных мер выдвигаются кадровое обеспечение реформ, активизация «человеческого фактора», наращивание и более эффективное использование интеллектуального кадрового потенци-

ала. Это превратилось в одну из стратегических задач Российского государства. Кадры государственных органов управления являются в значительной мере реальными носителями власти, действенным инструментом государственного управления.

Авторы отмечают, что государственная служба Российской Федерации – целостность прежде всего двух составляющих: а) системы правовых и организационных институтов (структур) и отношений и б) совокупности людей, специально подготовленных и профессионально занятых в обеспечении исполнения полномочий государственных органов. Эти составляющие взаимосвязаны, поскольку государственная служба как социальный институт выступает соединительным мостом между государством и обществом. Следовательно, она, с одной стороны, несет в своем формирующемся образе характеристику, оценку гражданского общества, а с другой, – на ней проецируется отношение, оценка гражданским обществом государства.

Социальный статус государственных служащих характеризует не только социальный портрет социально-профессиональной группы. Изучение социального статуса дает возможность для анализа и учета имеющихся в государственных и муниципальных органах управления кадрового потенциала, перспектив и направленности его развития, рационального использования.

От результативности и эффективности деятельности государственных служащих самого разного уровня зависит во многом динамика реформ. А от оценки гражданами итогов работы конкретных чиновников, которые должны решать насущные проблемы жизнедеятельности общества, зависит предрасположенность к поддержке и содействию органам управления.

Тема взаимоотношений власти и населения является важнейшей и в социологии, и в политологии. Однако почти все исследования в этой сфере обращены к проблемам «большой политики» и управленческих элит. Без знания реального взаимоотношения органов управления с социальным окружением невозможно осуществить реформы. Необходимо учитывать, что население даже в границах региона крайне неоднородно, зачастую разобщено, дифференцировано по социальному благополучию. Поэтому различны и интересы групп населения.

Новая система государственного управления складывается медленно и болезненно. Необходима систематизация, анализ и интерпретация характеристик государственных служащих на социологической информационной базе, что позволит выработать конкретные предложения по преобразованию системы управления, эффективному развитию кадровых процессов в сфере управления, выявить закономерности и тенденции развития кадрового корпуса, особенности взаимодействия органов управления и общества.

Проблема социального статуса чиновников за последнее время практически не разарабатывалась. Хотя, как показывает анализ отечественной и зарубежной литературы, проблемам становления российской государственности, государственной службы уделяется большое внимание. В этих направлениях работают Г.В. Атаманчук, В.Э. Бойков, Т.Ю. Базаров, Г.П. Зинченко, В.А. Мальцев, А.В. Оболонский, Е.В. Охотский.

Исходя из актуальности проблемы, недостаточной ее изученности, авторы ставят цель – на основе комплексного анализа исследовать и описать особенности социального статуса государственных служащих, изучить факторы, влияющие на формирование и изменение социального статуса, определить условия, способствующие повышению эффективности деятельности государственных служащих.

Достижение поставленной цели авторы монографии предполагают посредством решения следующих исследовательских задач:

проведения социологического анализа социального статуса индивида и групп в социальной иерархии;

описания социального неравенства общества как характерной определяющей черты, имеющей реальную значимость при воспроизводстве основных групп общества;

анализа понятия «социальный статус» в рамках методологии структурно-функционального и стратегического подходов;

обоснования гипотезы, что социальный статус социальной группы государственных служащих, представляющих собой посредников между государством и обществом, зависит как от типа государства, в котором складывалась и функционирует группа, так и от культурно-исторических особенностей общества;

исследования особенностей восприятия государственных служащих в массовом сознании;

на основе использования научно обоснованных методов, методик и критериев оценки кадров, их способностей и возможностей формулируются практические рекомендации, направленные на оптимизацию деятельности государственных служащих.

Значимость результатов исследования состоит в том, что оно может способствовать осознанию социально-профессиональной группой или индивидом своего места в системе общественной иерархии, расширению возможностей контроля общества над аппаратом, что особенно насущно в настоящее время в связи с актуализацией потребности самоопределения в совокупности социальных связей и адаптации к изменениям во всех сферах жизнедеятельности.

Выдвигаемые положения являются одной из предпосылок концептуального подхода к пониманию особенностей социального статуса государственных служащих, к формированию системы государственной службы, отвечающей требованиям современности.

Первая глава монографии – «Социальный статус как объект социологического изучения» – посвящена изучению социальной структуры общества с позиции различных социально-философских концепций и условий формирования социального статуса чиновничества.

Во второй главе – «Критерии социального статуса государственного служащего регионального уровня» – разрабатывается комплекс характеристик для рассмотрения реального социального статуса госслужащих.

В третьей главе работы – «Исследование механизма формирования социального статуса государственных служащих» – исследуется роль карьерных процессов в формировании статуса служащих и анализируются функции социальной диагностики в административной среде.

Итоги исследования и рекомендации могут быть использованы практически для реорганизации государственной службы, совершенствования стиля, методов деятельности аппаратов государственного и муниципального управления, изменения мотивации государственного управления и ментальности кадров управления.

Выводы и предложения могут служить теоретической и эмпирической базой для дальнейшего углубленного изучения закономерностей, особенностей формирования социального статуса государственных служащих, разработки программ мониторинговых социологических исследований.

С.П. Гурин

РЕЦЕНЗИЯ НА АЛЬМАНАХ:

Человек. Культура. История: Философский альманах. № 2: Миф в культуре и истории человечества / Под ред. В.Н. Гасилина. Саратов: ПАГС, 1999.

ГУРИН Станислав Петрович – ***кандидат философских наук, доцент Саратовского государственного социально-экономического университета***

В Поволжской академии государственной службы вышел в свет второй выпуск философского альманаха «*Человек. Культура. История*», посвященный мифу в культуре и истории. Среди 28 авторов статей есть профессора, доценты, аспиранты и даже студенты многих вузов Саратова. Сборник сформирован на основе материалов постоянного семинара, уже несколько лет действующего на кафедре философии Поволжской академии государственной службы. Все статьи распределены по разделам: «Миф, мировоззрение, философия»; «Миф в античности; миф и русская культура»; «Миф и современная культура»; «Миф в зеркале психологии».

Тема мифа, его роль в истории и современности сегодня привлекают внимание многих исследователей. В проблеме мифа

пересекаются темы классической и современной философии: бытие, символ, язык, судьба. В мифе смысл, символ и знак тождественны. Слово или жест как знаки становятся неотделимы от того, к чему они призывают или что утверждают. Символы сплетаются с реальностью. Миф отсылает к чему-то другому, высшему, первичному, по-настоящему реальному, несомненному. Миф утверждает реальное воплощение сакрального смысла в человеческой истории, действительное присутствие Абсолютного начала в тварном бытии.

Смысл бытия оживляет и одухотворяет бытие, определяя условия человеческого существования. Миф и ритуал придает всему мирозданию универсальный смысл, стараясь за разнообразием явлений увидеть Единое. Мифологическое мышление пытается замкнуть историю в цикл, упорядочить события, соотнеся их с сакральным рядом и придав каждому событию священный смысл. Поэтому миф и ритуал тяготеют к определенности и конкретности: все, что происходит, должно быть узнаваемо и называемо. Все факты должны быть зримы и несомненны (в контексте мифа).

Сборник открывается статьей профессора **В.Н. Гасилина и А.П. Бесшапошниковой** «*Миф и синтез*», в которой рассматриваются понятие мифа, концепция мифа А.Ф. Лосева и выделяется синтетическая функция мифа.

В статье «*На грани эпох: миф абсолютный и миф относительный*» профессор **В.А. Фриауф** излагает оригинальную авторскую концепцию мифа. Он описывает располагающуюся между двумя безднами – апофатической и меонической – лестницу «малых логосов», или первичных Имен, в которой разворачивается Большой Логос.

Нужно отметить, что тема соотношения мифа относительного и абсолютного привлекает внимание многих ученых, так как она имеет не только научное и религиозное измерения, но еще и социально-политическое и экзистенциальное значение. Дело в том, что миф, потерявший связь с Логосом, превращается в утопию. Абсолютный миф вырождается в относительный. Частный, частичный, вырожденный миф претендует на роль абсолютного мифа, и множество относительных мифов начинают бороться между собой. В этом выражается двойственность всякого мифа: он, сохраняя память об абсолютном мифе,

всегда совершает некоторую редукцию, смещение смысла, его подмену и даже, возможно, инверсию.

Человек всегда рискует принять относительный миф за абсолютный. Однако он вынужден довериться мифу и принять свой миф как Абсолютный миф, прожить Свой миф с полной верой и самоотдачей. Тем самым человек утверждает свой миф как фундаментальный, универсальный, абсолютный. И, может быть, он на самом деле становится таковым. Неприступный и непостижимый, абсолютный миф никогда не поддается полному освоению и присвоению. Абсолютный миф не может сохраняться в людях только за счет памяти и традиции. Он должен постоянно обновляться в истории через пророков, личный опыт святых и коллективный опыт Церкви. В.А. Фриауф исследует эту проблему в контексте современной западной философии, используя символы и образы различных религий и мистических учений.

В статье **П.М. Колычева** «*Рождение и гибель богов*» изложен авторский взгляд на религиозные представления как способ формирования абстрактного мышления и организации эффективной практической деятельности. Религиозные феномены соотносятся со стадиями становления детской психики.

В статье «*Феноменологический анализ мифа как универсального способа трансляции культурного опыта*» **О.М. Ломако** рассматривает миф как метафизику человеческого опыта. И на самом деле, чтобы понять значение мифа, необходимо встать на позиции мифа, на все проблемы взглянуть изнутри его самого. Дискурс мифа тесно связан с онтологией, подразумеваемой, но не проговоренной. Поэтому методология должна быть не столько аналитической, сколько понимающей. Понять миф – значит принять его как он есть и прожить от начала до конца.

Две статьи **В.Г. Туркиной** посвящены проблеме героя в мифологии и идеологии. Фигура героя является центральной для многих мифов, не только древних, но и современных. Вспомним хотя бы Супермена, Бетмэна и Джеймса Бонда.

Н.И. Лапшова, Н.Б. Зазаева, Н.А. Колосова – авторы интересных статей о мифах в русской культуре. В них рассматривается мифологические истоки русского национального самосознания и его конкретные воплощения, например в мифе дворянской усадьбы.

Актуальные проблемы затрагиваются в статьях **В.Ю. Яковлева** о постмодернизме и **Е.В. Листвиной** о массовой культуре. После многих веков общественного развития и научного прогресса миф никуда не исчез, он всегда возвращается в другой форме. Человек нуждается в мифе.

Последний раздел сборника (авторы статей – **Р.Г. Селиванова, Л.Н. Аксеновская и А.В. Шминке**) назван «*Миф в зеркале психологии*», хотя это лишь одна сторона проблемы соотношения мифа и психологии. С одной стороны, современная западная философия и психология достаточно убедительно показали, что простые на первый взгляд желания и поступки имеют в своем основании некие фундаментальные потребности человека, проявляющиеся через коллективное бессознательное в виде архетипических комплексов и мифологических структур. С другой стороны, сама психология является одним из мифов современности, воплощая все положительные и отрицательные стороны этого сложного и многогранного феномена. Поэтому, на наш взгляд, не менее актуальна тема «психология в зеркале мифа». Возможно, мы увидим ее раскрытие в следующих выпусках философского альманаха.

В целом сборник производит хорошее впечатление, охватывает широкий круг тем в мифологических исследованиях. Он должен быть интересен как специалистам в области мифологии и современной культуры, так и студентам и аспирантам. Сейчас готовится очередной выпуск философского альманаха «Человек. Культура. История», продолжающий уже традиционную для саратовских ученых тему мифа.

КНИЖНАЯ ПОЛКА

ТРУДЫ УЧЕНЫХ ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗА 2000–2001 ГОДЫ

Адамов А.К. Ноосферная философия. Саратов: ПАГС, 2000.

Алексеенко Л.Н., Игнатьева Г.В., Красильникова Е.В. Экономика региона: Учебное пособие / Под ред. В.В. Герасимовой. Саратов: ПАГС, 2001.

Алихаджиева И.С., Даурова Т.Г., Лиценбергер О.А. Уголовное право: История и современность. Вопросы общей части: Учебное пособие / Под ред. Т.Г. Дауровой. Саратов: ПАГС, 2001.

Аяцков Д.Ф., Наумов С.Ю., Суетенков У.Н. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: проблемы и опыт оценки. Саратов: ПАГС, 2001.

Беляев Е.И. Философский анализ: Теоретические аспекты. Саратов: ПАГС, 2000.

Бесшапошникова А.П. Универсальный синтез: миф, религия, мистика / Под ред. В.Н. Гасилина. Саратов: ПАГС, 2000.

Быченко Ю.Г. Проблемы формирования человеческого капитала в России (социально-экономический анализ). Саратов: Изд-во ГосУНЦ «Колледж», 2000.

Быченко Ю.Г. Предпринимательство: Курс ускоренного обучения: Учебное пособие / Саратов: ПАГС, 2001.

Быченко Ю.Г. Социологическая концепция человеческого капитала. Саратов: ПАГС, 2000.

Вопросы акмеологии: Межвузовский сборник научных трудов. / Отв. ред. В.И. Страхов. Саратов: Изд-во Сарат. пед. ин-та, 2000. Вып. 5.

Гражданское законодательство России: Учебное пособие. Саратов: СГАП, 2000.

Громов Н.А. Рассмотрение арбитражных дел по вновь открывшимся обстоятельствам: Принципы: Учебное пособие / Н.А. Громов, Ю.В. Францифоров, О.И. Цыбулевская. М.: ПРИОР, 2000.

Комкова Г.Н., Лукашов Л.А., Шудра О.В. Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации. Ч. 2: Правовой статус органов местного само-

управления и правовое регулирование их деятельности в бюджетной и налоговой сфере: Учебное пособие / Под ред. В.И. Новоселова. Саратов: ПАГС, 2000.

Децентрализация и проблемы местных финансов и менеджмент: Материалы российско-американской конференции, 29 ноября 2000 г. Саратов: ПАГС, 2001.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и национальное законодательство: Материалы международной научной конференции. Саратов: ПАГС, 2001.

Зазаева Н.Б. Предмет философии права: Учебное пособие. Саратов: ПАГС, 2001.

Иванов Г.М. Парадоксы справедливости: Учебное пособие. Саратов: ПАГС, 2000.

Карцева С.Д., Полякова Л.В. Деловая корреспонденция на немецком языке: Пособие для студентов ПАГС. Саратов: ПАГС, 2001.

Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов / Отв. ред. Г.Н. Комкова. Саратов: ПАГС, 2000.

Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права. Саратов: ПАГС, 2000.

Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве России. М.: НОРМА, 2001.

Кузин В.Н., Лиценбергер О.А. История отечественного государства и права в вопросах и ответах: Учебное пособие / Под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов: ПАГС, 2000.

Легошин Г.М. Материя. Космология. Философия. Золотое сечение. Саратов: ПАГС, 2000.

Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт: Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов: ПАГС, 2001.

Наумов С.Ю., Масленникова Е.В., Марченко О.И. Социальный статус государственного служащего. Саратов: ПАГС, 2001.

Наумов С.Ю., Мерзляков Л.И., Амбарян А.В. Очерки истории отечественной культуры: Учебное пособие. Саратов: ПАГС, 2001.

Отечественная история в лицах, событиях, датах: Справочное учебное пособие / Сост. Л.И. Мерзляков, А.В. Амбарян, Е.П. Обидин / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов: ПАГС, 2001.

Отечественная история: Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Наумова, Л.И. Мерзлякова. Саратов: ПАГС, 2001.

Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Муниципальное право: Словарь-справочник. Саратов: ПАГС, 2001.

Политический и социально-экономический механизмы управления на современном этапе: Материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава ПАГС, 21 дек. 1999 г. Саратов: ПАГС, 2000.

Романцов А.Н. Управление предприятием в условиях неравновесности. Саратов: ПАГС, 2001.

Романцов А.Н. Эффективность управления персоналом предприятия: Субъективный фактор в условиях неравновесности / Под ред. Ю.В. Гусарова. Саратов: ПАГС, 2001.

Россия на рубеже XXI века: проблемы управления глазами молодых: Материалы межвузовской научно-практической конференции, 14 апреля 2000 г. Саратов: ПАГС, 2000. Ч. 1, 2.

Селиванова Р.Г. Психология личности: гуманитарный подход: Курс лекций. Саратов: ПАГС, 2000.

Социально-экономическое и политическое развитие общества: актуальные проблемы: Материалы межвузовской научно-практической конференции, 20 апреля 2001 г. Саратов: ПАГС, 2001.

Становление гражданского общества в России: Правовой аспект / Под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000.

Становление институтов гражданского общества: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Саратов: ПАГС, 2000. Ч. 1, 2.

Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе: Материалы международного симпозиума, 15–16 ноября 2000 г. Саратов: ПАГС, 2000.

Теория и практика местного самоуправления: материалы международного симпозиума, 15–16 ноября 2000 г. Саратов: ПАГС, 2001.

Ткачев В.И. Роль географического фактора в истории России: Учебное пособие для абитуриентов. Саратов: ПАГС, 2000.

Украинский В.Н. Политические партии в двухпартийной системе Великобритании 60–80-х гг. XIX века. Саратов: Изд-во СЮИ МВД РФ, 2000.

Цифрова Р.В., Постюшков А.В. Анализ и оценка организации: Учебное пособие. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2000.

Черкасов В.Е., Лапин В.Н. Налоги России: от федеральных до местных: Учебное пособие. Саратов: ПАГС, 2000.

Шеховцев А.Ю. Информационные аспекты познавательных и коммуникативных процессов / Под ред. В.Б. Устьянцева. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2000.

Шеховцев А.Ю. Информационная парадигма в структуре современного мышления / Под ред. В.Б. Устьянцева. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2001.

Вестник Поволжской академии государственной службы: Научный журнал / Гл. ред. С.Ю. Наумов. Саратов: ПАГС, 2001.

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫСТУПЛЕНИЕ
ПРЕЗИДЕНТА РФ В.В. ПУТИНА
НА ВСТРЕЧЕ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДЕЛОВЫХ КРУГОВ ФРГ
26 сентября 2001 года, г. Эссен
4

ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 10 ЛЕТ
10

СТУПЕНИ РОСТА

Наумов С.Ю.
ПАГС: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ 12

Герасимова В.В.
ИТОГИ НАУЧНОГО ПОИСКА 23

Поляков В.М.
НА ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ
В ЕВРОПЕЙСКУЮ НАУКУ УПРАВЛЕНИЯ 30

РЕГИОН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

Титов К.А.
ЧИНОВНИКИ – НОВЫЙ КЛАСС? 37

Бетин О.И.
СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ 46

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Наумов С.Ю., Шумратов Б.И.
К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 60

Ремезов Н.И., Даурова Т.Г.
УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ 70

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

Ермасова Н.Б.
УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РИСКАМИ 78

Иванов Г.М.
РЕАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: СУЩНОСТЬ И ОЦЕНКА 86

Слонов Н.Н.
ОБУЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЮ: АКТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ 93

Ляпина О.А.
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ 100

Быченко Ю.Г.
ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ 107

К ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Южаков В.Н.
ИСТОКИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 113

РЕЦЕНЗИИ

Ярская В.Н.
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:
С.Ю. Наумов, Е.В. Масленникова, О.И. Марченко. Социальный статус государственного служащего. Саратов: ПАГС, 2000 120

Гурин С.П.
РЕЦЕНЗИЯ НА АЛЬМАНАХ:
Человек. Культура. История: Философский альманах. № 2:
Миф в культуре и истории чловечества / Под ред. В.Н. Гасилина.
Саратов: ПАГС, 1999 124

КНИЖНАЯ ПОЛКА

ТРУДЫ УЧЕНЫХ ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗА 2000–2001 ГОДЫ 128