

# ВЕСТНИК

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

---

*Научный журнал*

---

№ 4  
2002

Саратов

---

*Научный журнал*

---

**Учредитель**

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

Главный редактор – профессор ***С.Ю. Наумов***

Зам. главного редактора – профессор ***Г.Н. Комкова***

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:**

***С.И. Барзилов***, д-р социол. наук; ***В.Н. Гасилин***, д-р филос. наук;  
***В.В. Герасимова***, д-р экон. наук; ***Г.М. Иванов***, канд. физ.-мат. наук;  
***Э.Г. Липатов***, канд. юрид. наук; ***О.И. Марченко***, канд. экон. наук;  
***Е.В. Масленникова***, канд. социол. наук; ***О.Н. Фомин***, д-р полит. наук;  
***В.Е. Черкасов***, д-р экон. наук; ***А.Ю. Шеховцев***, д-р филос. наук

---

**№ 4**  
**2002**

**B U L L E T I N**  
**OF THE VOLGA REGION ACADEMY**  
**FOR CIVIL SERVICE**

---

*Science magazine*

---

**Founder:**

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

---

Editor-in-chief: Professor ***S.Yu. Naumov***

Deputy editor-in-chief: Professor ***G.N. Komkova***

Executive secretary: Professor ***B.I. Shumratov***

**Editorial council:**

***S.Yu. Naumov*** (Chairman), ***D.F. Ayatskov*** (Saratov Region),

***K.A. Titov*** (Samara Region), ***V.K. Bochkarev*** (Penza Region),

***O.I. Betin*** (Tambov Region)

**Editorial board:**

***S.I. Barzilov***, Doctor of Sociological Sciences; ***V.N. Gasilin***, Doctor of Philosophic Sciences; ***V.V. Guerassimova***, Doctor of Economic

Sciences; ***G.M. Ivanov***, Candidate of science (Physics

and Mathematics); ***E.G. Lipatov***, Candidate of science

(Jurisprudence); ***O.I. Marchenko***, Candidate of science (Economy);

***E.V. Maslennikova***, Candidate of science (Sociology); ***O.N. Fomin***,

Doctor of Political Sciences; ***V.E. Cherkasov***, Doctor of Economic

Sciences; ***A.Yu. Shekhovtsev***, Doctor of Philosophic Sciences

© Volga Region Academy  
for Civil Service, 2002

### ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

*Н.В. Федоров*

**ФЕДОРОВ**  
**Николай**  
**Васильевич –**  
*Президент*  
*Чувашской*  
*Республики*

**Р**убеж тысячелетий для Чувашской Республики отмечен ощутимыми переменами в экономике и социальной сфере. Нам удалось за короткий срок не только преодолеть последствия августовского кризиса 1998 г., но и заложить базу для дальнейшего успешного развития по всем направлениям.

Начиная с 1999 г. промышленность Чувашии – локомотив нашей экономики – «задышала» и начала набирать обороты, что не замедлило отразиться на состоянии всего хозяйственного комплекса республики. Так, по итогам 1999 г. рост составил 110,6% (превысив российский показатель – 108%), в 2000 г. – 110,5%.

2001 г. также был отмечен ростом промышленного производства: в режи-

ме наращивания объемов работало большинство предприятий, а доля прибыльных достигла 70%. Тенденция роста промышленного производства базируется на активизации инвестиционной деятельности предприятий, расширении внутреннего спроса и увеличении экспорта.

Ряд предприятий – ФГУП «ЧНППП «Элара», ОАО «Чебоксарский агрегатный завод» и многие другие – превзошли лучшие показатели объемов производства дореформенного периода. Растет и качество выпускаемой продукции. Сертификат соответствия системы качества требованиям международного стандарта ИСО-9000 получили чебоксарские предприятия ОАО «Электроприбор», «АККонд», «Чебоксарский агрегатный завод», ФГУП «Ликеро-водочный завод «Чебоксарский», алатырское ОАО «Электроприбор» и другие. Дочернее предприятие ОАО «Химпром» – СП ЗАО «Пронова» получило сертификат соответствия системы качества требованиям международного стандарта ИСО-14000. Сейчас еще 15 предприятий ведут работу по внедрению систем качества, соответствующих международным стандартам.

Чувашия по плотности населения занимает одно из первых мест среди российских регионов, поэтому проблема жилья стоит у нас особенно остро. После 1994 г., когда был преодолен спад жилищного строительства, эта отрасль стала одной из ведущих в экономике республики, дав мощный толчок к развитию всех отраслей материального производства. В первом полугодии 2001 г. Чувашия по уровню ввода жилья на одного человека опередила все регионы Приволжского федерального округа. Затраты на поддержку жилищного строительства составляют 10% бюджета республики. В целях более успешного решения жилищной проблемы ежегодно принимается Программа строительства социального жилья.

Ощутимым импульсом к развитию рынка жилья в республике, его доступности большему числу нуждающихся стало внедрение ипотечного кредитования. Кредит выдается сроком на 15 лет под 6% годовых. В 2000 г. 257 жителей Чувашии смогли воспользоваться ипотекой на общую сумму 36 млн рублей, в 2001 г. – уже около 700 человек на сумму почти 60 млн рублей.

В приоритетном порядке решаются в республике проблемы развития общественной инфраструктуры: строятся дороги и мосты, школы, больницы, объекты культурного назначения, ускоренными темпами идет прокладка газовых сетей в районах. По плотности автомобильных дорог с твердым покрытием наша республика вышла на первое место в Приволжском федеральном округе. В 2001 г. было построено и отремонтировано свыше 180 км автомобильных дорог, введено в

строй 13 школ и 7 лечебных учреждений. Интенсивно идет газификация отдаленных сел и деревень. Так, в 2001 г. удалось проложить более 680 км газораспределительных сетей. Голубое топливо пришло в самые отдаленные районы республики – Алатырский, Батыревский, Порецкий, Шемуршинский и другие.

Заметные сдвиги в последние два-три года произошли и в такой проблемной для любого региона отрасли, как сельское хозяйство. Здесь нам удалось во многом переломить не самые лучшие тенденции, сложившиеся в начале 90-х гг. Мы пошли по пути укрупнения хозяйств и создания крупных холдингов с участием предприятий переработки и кредитных учреждений, чтобы привлечь инвестиции и оздоровить финансовое состояние неплатежеспособных хозяйств. Это уже дает первые результаты. Созданные крупные агрофирмы: «Букет Чувашии», ОАО «Чувашский бройлер», ОАО «Вурнарский мясокомбинат», ООО «Асамат» и другие – наглядно демонстрируют эффективность подобного хозяйствования. Так, валовой сбор зерна в 2001 г. превысил уровень 2000 г. в 1,3 раза; возрождается и развивается хмелеводство.

На лизинговой основе за счет средств республиканского и федерального лизинговых фондов сельхозпредприятия приобрели в 2001 г. 22 зерноуборочных комбайна, 25 тракторов и 100 единиц другой сельхозтехники на общую сумму 46,1 млн рублей. Кроме того, были приобретены дополнительно 25 комбайнов «Дон-1500» за счет долгосрочных льготных коммерческих кредитов. Ведется работа по закупке 30 зерноуборочных комбайнов и 100 тракторов – уже к предстоящему сезону полевых работ.

Стабилизировалось положение в животноводстве: удалось сохранить основное поголовье крупного рогатого скота и свиней, возродить птицеводство. По оценке Минсельхозпрода РФ наша республика входит в число 15 субъектов Федерации с наиболее благоприятной динамикой развития сельского хозяйства. В целях наиболее эффективного развития этой отрасли в республике реализуется целевая программа «Развитие агропромышленного комплекса на 2001–2003 годы», в которой предусмотрено проведение институциональной, социальной политики, научное, кадровое и консультационное обеспечение.

Важнейший социальный итог – устойчивое повышение уровня жизни населения. Средняя зарплата за январь – ноябрь 2001 г. составила 1641 рубль, что выше показателя аналогичного периода предыдущего года более чем на 40%. Возросли реальные покупательные возможности населения. В четвертом квартале 2001 г. потребительская

корзина в Чувашии стоила 1294 рубля, а стоимость минимального набора продуктов питания снижалась.

В республике на протяжении последних лет успешно реализуются целевые программы «Социальное жилье», «Старшее поколение», «Социальная поддержка инвалидов Чувашской Республики», «Дети Чувашии» и другие. Своевременно выплачиваются все виды пособий, нет долгов бюджетникам.

Для Чувашии, не имеющей сырьевых ресурсов, особенно актуальной является проблема привлечения инвестиций. В этой сфере правительство республики проявляет максимальную активность, проводя целенаправленную политику, позволяющую концентрировать государственные ресурсы на приоритетных направлениях социально-экономического развития: жилищном и дорожном строительстве, газификации, объектах жизнеобеспечения и социально-культурной сферы. Мы стараемся привлекать солидных отечественных и иностранных партнеров для реализации высокоэффективных проектов. В результате этой работы, к примеру, за 11 месяцев 2001 г. вложения в основной капитал за счет всех источников финансирования составили 5,313 млрд рублей, или 108% к уровню соответствующего периода предыдущего года.

Среди наиболее крупных инвестиционных проектов, успешно реализуемых на территории Чувашской Республики с иностранным участием и одновременно при поддержке правительства, можно отметить строительство пивоваренного завода, которое осуществляется ЗАО «Булгар-Хмель» в сотрудничестве с немецкими фирмами. Уже введена в эксплуатацию первая линия. Успешно реализован инвестиционный проект по строительству завода сантехнических изделий – ЗАО «Сантек». Хорошо работает российско-финское совместное предприятие «АББ Реле-Чебоксары», занимающееся разработкой и выпуском низковольтной аппаратуры систем автоматизации производственных процессов для различных отраслей экономики. Нарастивает производство российско-американское ЗАО «Дюпон Химпром», выпускающее средства химической защиты растений. Всего же на начало 2002 г. в Чувашии действовало 64 предприятия и филиала с участием иностранного капитала.

Без основательно разработанной законодательной базы для осуществления инвестиционной деятельности реализовать подобные проекты было бы весьма проблематично. Такой базой в республике является принятый недавно Закон «Об инвестиционной деятельности в Чувашской Республике». Его цели – создание наиболее благоприятного ин-

вестиционного климата, государственная поддержка инвесторов, повышение инвестиционной привлекательности республики.

Ведется активная работа по повышению мотивации инвестирования собственного капитала в качественное технико-технологическое преобразование за счет поддержки конкурентной среды, по формированию нормативно-правовой базы, доступного банка данных о потенциальных инвесторах и консалтинговых фирмах, по изучению и распространению передового инвестиционного опыта стран развитого бизнеса и СНГ. Поставлена также задача вести регулярное определение рейтингов субъектов деятельности с публикацией рейтинговых оценок.

Разработан стратегический план развития Чувашской Республики до 2005 г. «От тактики выживания – к стратегии развития». При составлении масштабного документа за основу взяты наиболее грамотные экономические модели, учтен лучший опыт, эффективно работавший как в нашей республике, так и в других регионах России и в мире. Путем тщательной «селекции» составители плана разработали своего рода руководство к действию для государственных структур. Доминанта документа – нацеленность на перспективу качественного роста в русле общероссийских и общемировых тенденций развития.

В плане обозначено и будущее Чувашии как одного из самых привлекательных для ведения бизнеса, для комфортного проживания, отдыха и туризма уголков России, в котором уже не столько власть, сколько само общество (по-новому структурированное) является опорой и гарантом справедливости и порядка, а жители спокойны за будущее своих детей. Это вовсе не значит, что мы собираемся построить некий социальный рай в отдельно взятой республике, ибо прекрасно понимаем, чем утопия отличается от действительности. Но развивать то, что уже достигнуто, задействовав весь накопленный в регионе промышленный, научно-технический, духовный потенциал, правильно распорядиться им – это, считаю, вполне по силам.

Сущность экономических преобразований в республике в том, чтобы, не ломая сложившейся специализации (машиностроение, электроэнергетика, химическая, легкая промышленность, продовольственный комплекс, инфраструктурные отрасли), выделить наиболее перспективные производства как сферы освоения малым и средним бизнесом.

Предусмотрено возрастание роли управленческой, научной и образовательной деятельности, опережающее развитие сферы услуг по сравнению с производством товаров. Немалое внимание отводится



и подготовке специалистов. Предполагается также доминирование информационных технологий, развитие их экономической базы. Наша республика стала первопроходцем в реализации федерального проекта «Электронная Россия», подтверждение тому – прошедшие в Москве в декабре прошлого года мероприятия, посвященные реализации в Чувашии проекта РИАС (Республиканская информационная аналитическая система), или, как еще ее называют, «Электронное правительство».

Важнейший приоритет плана – развитие инновационного потенциала республики, поддержка высокотехнологичных производств. Модель комплексного социально-экономического развития республики основывается на формировании социально ориентированного рыночного механизма хозяйственной деятельности, максимальном использовании интеллектуального и научно-технического потенциала, активном государственном стратегическом управлении, общем повышении культурного уровня населения.

Эта модель развития должна, при ее успешном внедрении, обеспечить стабильные и устойчивые темпы прироста валового регионального продукта к 2005 г. не ниже 4,5% в год, промышленного производства – 5–8%, сельского хозяйства – 3–6%, инвестиций в основной капитал – 6–7%.

Важнейшим приоритетом является, безусловно, и здоровье нации. Реорганизация системы медицинского обслуживания населения предполагает создание института врачебной практики – организацию не менее ста офисов врачей общей практики (семейных врачей), преимущественно в сельской местности, где проблема медицинской помощи стоит особенно остро.

Развитие здравоохранения осуществляется также в соответствии с разработанной на период до 2005 г. Концепцией. Ведется работа по реализации 16 целевых программ, в том числе республиканской Программы государственных гарантий обеспечения бесплатной медицинской помощью. Построен ряд современных центров, позволяющих развивать в республике специализированную помощь: диагностический центр, кардиохирургический, гемодиализа и трансплантации донорской почки. Особое внимание уделяется работе недавно открытого республиканского перинатального центра, укреплению материально-технической базы всей перинатальной службы.

Для развития интеллектуального и духовного потенциала республики поставлена задача обеспечить равные возможности для всех желающих повысить свой образовательный уровень. Для этого необходимо

улучшить качество обучения в сельских школах и повысить конкурентоспособность выпускников, создать сеть базовых средних школ в сельской местности, оснатив ее новейшим учебным оборудованием и компьютерной техникой, реализовать республиканскую программу «Школьный автобус» (по опыту западноевропейских стран и США).

Решено продолжать расширение практики единого государственного экзамена, успешно апробированной в 2001 г. Поставлена задача добиться оптимального соотношения государственных и частных учреждений образования, развивать конкурирующие школы прикладных и теоретических знаний. Сегодня в Чувашии специалистов готовят 17 вузов и 33 среднетехнических учебных заведения. Реализуется масштабный проект, предусматривающий реструктурирование системы обучения, укрепление материальной базы сельских школ и учреждений начального профессионального образования с привлечением средств Международного банка реконструкции и развития (10 млн долларов США). По этому проекту в сельские школы республики уже поступают новое оборудование, учебники и методическая литература, компьютеры. Это позволяет повышать качество обучения сельских школьников. В рамках реализации проекта «Компьютеризация сельских школ» более 480 сельских основных и средних общеобразовательных школ только за 2001 г. получили свыше 700 комплектов современных компьютеров.

Конечно, социальные преобразования немыслимы без крепкой экономической базы, поэтому развитию и укреплению экономики уделяется особое внимание. Ситуационные критерии – конкурентоспособность (особенно промышленного комплекса), эффективность использования трудовых ресурсов, повышение уровня менеджмента на предприятиях и в организациях. Условия для достижения этих целей в нашей республике имеются. Это, безусловно, достаточно высокая квалификация научно-технического персонала, размещение в республике уникальных производств и крупных специализированных предприятий, имеющих монопольное положение как на российском рынке, так и в СНГ (ОАО «ЧЭАЗ», «Промтрактор», «Химпром» и др.). Выгодное географическое положение республики способствует налаживанию межрегиональных и внешнеэкономических связей. Накоплен немалый опыт международного экономического сотрудничества еще с доперестроечных времен. Налажены связи с международными финансовыми институтами: Всемирным банком, МБРР, ЕБРР, ТА-СИС. Чувашия включена в программу МБРР по реформированию системы управления общественными финансами. Республика среди

выбранных менеджерами программы МБРР семи российских регионов имеет лучшие достижения по качеству управления общественными финансами.

Стратегией развития предусмотрено также внедрение высокоэффективных и быстроокупаемых проектов (так называемых «точек роста»), энерго- и ресурсосберегающих технологий, компьютерного проектирования и управления технологическими процессами.

Целью государственной политики развития и поддержки малого бизнеса в республике является создание политических, правовых и экономических условий для свободного развития малого предпринимательства. Обеспечить это можно, повышая социальную эффективность малых предприятий – наращивая численность занятых в сфере малого бизнеса, повышая средние доходы и уровень защищенности работников. Это, в свою очередь, будет способствовать формированию среднего класса – социальной и экономической базы политической стабильности в регионе. В частности, необходимо усовершенствовать систему налогообложения малого бизнеса, развивать финансово-кредитную поддержку малых предприятий, совершенствовать механизм использования государственного и муниципального имущества, систему информационной поддержки, готовить кадры для малого бизнеса. Активная антимонопольная политика и пресечение недобросовестной конкуренции по отношению к малым предприятиям должны способствовать развитию важного сектора экономики.

Планируется создать целостную систему государственной инфраструктуры по поддержке малого предпринимательства на всех уровнях с переносом тяжести на муниципальные органы. Решено, что республика и муниципалитеты должны иметь обязательный набор объектов инфраструктуры, в состав которых войдут бизнес-инкубаторы, фонды поддержки малого бизнеса, лизинговые компании, инновационно-технологические центры, технопарки, учебно-деловые центры, центры реабилитации и адаптации военнослужащих, уволенных в запас, и многое другое. Все эти структуры создаются на паритетной основе федерального, регионального и муниципального бюджетов. Меняются ключевые государственные ориентиры, само восприятие малого предпринимательства государственными служащими.

Стратегия развития села предполагает повышение качества жизни сельчан, рост удельного веса республики в общем объеме производства зерна, картофеля, овощей, хмеля, конопли, мяса и молока в России. Для достижения целей, обозначенных в стратегическом плане, необходимо решить ряд задач, и прежде всего улучшить материально-техни-

ческую базу, обновить машинно-тракторный парк, животноводческие помещения, преодолеть сокращение площади орошаемых земель.

Отсутствие на селе социальной и производственной инфраструктуры, сопоставимой с городской, также тормозит развитие отрасли. Поэтому поставлена цель приблизить традиционные «городские» удобства к сельскому жителю, максимально обеспечив ему все блага цивилизации: газ, водопровод, транспортные и бытовые услуги, доступ к образованию.

Идет работа по формированию эквивалентных ценовых пропорций сельского хозяйства и других отраслей народного хозяйства республики, для этого используется практика заключения межотраслевых ценовых соглашений. Разработан комплекс мер по поддержке малого бизнеса на селе и развитию фермерства. Ведется работа по развитию сети потребкооперации, в том числе и кредитной.

Главным требованием остается концентрация средств производства и земли в руках эффективного собственника, внедрение новых высокоурожайных сортов, современных технологий по возделыванию и глубокой переработке, создание производств по выпуску сельхозтехники и запасных частей к ней. Известно, что большой головной болью для многих хозяйств АПК является нехватка оборотных средств на развитие. Потому намечено развивать систему земельного и ипотечного кредитования, лизинга. Проводимые мероприятия позволяют постепенно осуществлять техническое перевооружение и обновление парка сельхозтехники, увеличивать производство экологически чистой продукции, удовлетворять потребности населения в основных, традиционных для региона продуктах питания за счет местного производства и уменьшать продовольственную зависимость от других регионов.

Если предыдущие годы были для нас периодом преодоления кризиса и выживания, то сегодня действительно можно говорить уже о перспективах развития на ближайшее будущее. Основной вектор усилий государственной власти – улучшение качества жизни людей, максимальное приближение его к европейским стандартам. Люди – наш золотой запас, наш капитал, вложения в который окупаются сторицей. Потому свою главную миссию Президента Чувашии я вижу в том, чтобы обеспечить гражданам республики все условия для достойной жизни, дать каждому возможность реализовать себя с наибольшей отдачей.

---

## ФАКТОРЫ СТАБИЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

**А.С. Ларионов**

**Н**ачальный период перестройки плановой экономики в рыночную характеризовался значительной инфляцией и даже стагфляцией. Это породило нехватку оборотных средств в реальном секторе экономики и вызванное ею широкое распространение суррогатных форм расчетов (бартер, векселя, казначейские налоговые освобождения, целевое финансирование), что привело к массивному накоплению кредиторской задолженности в отраслях экономики, к недоимке по налоговым и другим платежам в бюджет. Последнее, естественно, предопределяло недофинансирование бюджетных расходов, задолженность по выплате заработной платы, социальных пособий. Недостаток финансовых ресурсов в бюджетах всех уровней стал причиной массовых заимствований в банках в виде всевозможных обязательств, облигаций, бондов и т.д. Страна в целом и регионы в частности задыхались в долговой пет-

**ЛАРИОНОВ**  
**Александр**  
**Степанович** –  
*министр финансов*  
*Саратовской*  
*области, кандидат*  
*экономических наук*

ле. Финансово-экономический кризис 1998 г. – логичный результат проводимой экономической политики – самым негативным образом отразился на финансовой ситуации регионов.

Доходная часть бюджета Саратовской области более чем на 50% исполнялась денежными суррогатами (векселями, казначейскими налоговыми освобождениями, другими зачетными формами). К тому же катастрофически не хватало «живых денег», необходимых для значительного массива бюджетных выплат и расчетов. Это – и денежное содержание военнослужащих, и зарплата, и пособия семьям, имеющим детей, и командировочные расходы, и мелкие хозяйственные нужды учреждений бюджетной сферы. Систематически рос и размер кредиторской задолженности перед поставщиками товарно-материальных ценностей, работ и услуг, что способствовало ухудшению их финансового состояния и оборачивалось бумерангом – стойкой тенденцией наращивания размера недоимки по налоговым и другим обязательным платежам в бюджеты всех уровней. Таким образом, порочный круг замыкался и наступал новый виток экономического и финансового кризиса. Нарастал объем задолженности по выплате зарплаты, денежного довольствия, социальных пособий.

Необходимость принятия экстренных мер по финансовой стабилизации стала главной проблемой, актуальнейшей задачей органов государственной исполнительной власти, самоуправления, законодательных и представительных органов власти.

Под финансовой стабилизацией региона понимается такое состояние региональной финансовой системы, которое обеспечивает нормальное экономическое развитие региона, то есть более или менее постоянный рост объема производства, достаточный уровень инвестиций, реальных доходов населения. Все это требует действенных мер в области построения и исполнения бюджета, сбора налогов. В числе таких мер: ограничение дефицита бюджета, установление жесткого контроля за производимыми расходами, сокращения задолженности всех участников экономического процесса, включая государство. В этом смысле финансовая стабилизация означает устойчивость финансов как отражение экономической и политической стабильности общества.

Динамичное развитие отдельного субъекта Федерации в условиях открытой экономики невозможно без определения его роли в национальной экономике, установления системы приоритетов и обеспечения согласованности действий всех субъектов хозяйственной деятельности. Исходя из этих позиций разработан Стратегический план развития Саратовской области. Документ формулирует стратегические

направления развития области, цели и конкретные меры по их реализации, определяет механизмы контроля за этим процессом со стороны органов власти, представителей бизнеса и всех жителей области. Одна из основных его задач – повышение эффективности использования и качества управления финансовыми ресурсами бюджетной системы, оздоровление региональных финансов, выравнивание бюджетной обеспеченности, создание условий для более динамичного социально-экономического развития области.

Если рассматривать проблему финансовой стабилизации в масштабе всего государства, то на первый план выходят задачи, решение которых зависит от федеральных органов власти, в частности:

- при расчетах плановых объемов трансфертов необходимо в полном объеме учитывать изменения федерального законодательства, влекущие увеличение расходов бюджетов регионов;

- принимать во внимание фактическую кредиторскую задолженность по обязательствам бюджетов субъектов РФ;

- своевременно и в полном объеме возмещать субъектам Федерации расходы, произведенные за счет их бюджетов, на мероприятия, подлежащие финансированию из федерального бюджета.

Финансовая стабилизация предусматривает коренное улучшение финансового положения региона. В силу этого во главу угла ставится решение таких задач, как: формирование бездефицитного бюджета региона; обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований субъектов Федерации; усиление контроля за целевым расходованием бюджетных средств; достижение эффективности использования внебюджетных фондов.

В качестве конкретных мер, направленных на стабилизацию финансового состояния региона, Правительство Саратовской области решило отказаться от всех зачетных форм исполнения бюджета, консолидировать в территориальном бюджете внебюджетные территориальные фонды, выработать механизм адресной дотационной и компенсационной политики по отношению к разным социальным слоям населения и группам бюджетополучателей, внедрить систему учета и анализа объема предоставляемых услуг отраслям жизнеобеспечения и осуществлять компенсацию по их фактическому потреблению.

Ситуацию усугубляет перегруженность регионального и особенно местных бюджетов финансовыми обязательствами, возложенными на них решениями вышестоящих органов государственной власти без подкрепления источниками их финансирования. Практически не решена проблема разграничения полномочий и ответствен-

ности за финансирование расходов между бюджетами всех уровней. Нестабильным остается разделение доходных источников между уровнями бюджетов. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве привели к увеличению доли федерального бюджета. Соотношение платежей сместилось в пользу федерального бюджета (его доля увеличилась с 42% в 1997 г. до 50% в 2001 г.).

В 2002 г. осуществлялось дальнейшее повышение доли федерального центра в совокупных бюджетных ресурсах страны (на стадии первичного распределения доходов), которая, по предварительным оценкам, превысила 60%. Дополнительная централизация средств в федеральном бюджете еще больше увеличивает зависимость области от финансовой помощи, лишает регион возможности осуществлять реальное бюджетное планирование на долгосрочную перспективу, усугубляет проблему балансировки местных бюджетов. Проблему финансовой стабилизации нельзя решить в один прием, ибо она представляется многослойной и информационно емкой. Обработать возрастающий поток информации можно только вводом в действие интегрированной автоматизированной системы с одновременным изменением регламента работы самого финансового органа, перерастающего в своего рода казначейский мониторинг.

Постоянно возрастающий и усложняющийся комплекс работ традиционными методами выполнить невозможно. Этим предопределена целесообразность проводимой министерством финансов области начиная с 1999 г. комплексной автоматизации бюджетного процесса. Новый уровень задач требует повышения квалификации и подготовки кадров. Работе с автоматизированными системами обучено более 400 человек (из них в финансовых органах области более 300).

Внедряется и постоянно расширяется сфера применения автоматизированной системы «Бюджет», которая обеспечивает комплексную автоматизацию планирования, учета и анализа исполнения бюджета в министерстве. АС «Бюджет» внедрена и во всех финансовых органах области. Для повышения ее эффективности весь парк компьютеров финансовых органов объединен в локальные вычислительные сети. Внедрена система электронной почты, позволившая всем финансовым органам связываться непосредственно с любым отделом министерства и между собой и оперативно обмениваться финансовой информацией.

Интеграция информационных систем всех звеньев финансово-экономического блока позволит создать единое информационное пространство и обеспечит более качественное функционирование экономической системы области в целом. Ведется работа по установлению электронной свя-



зи между главными распорядителями и министерством финансов. Прорабатывается и вопрос по внедрению электронной системы платежей между банками и финансовыми органами. Автоматизирован процесс формирования бюджетной росписи. Информация от распорядителей по смете расходов принимается на электронных носителях. Это позволило избежать рутинного ручного ввода информации. Таким же образом планируется формирование и ведение росписи – параллельно с основной – в разрезе распорядителей и прямых получателей. Система позволяет вести параллельно различные типы информации – оперативную и отчетную, обеспечивает высокую надежность хранения данных в компьютерной сети, разграничение уровней доступа пользователей к информации в соответствии с выполняемыми ими функциями.

В дальнейшем предстоит разработать проект по автоматизации бюджетного аспекта профильной деятельности ряда министерств области. Так, в рамках участия в пилотной программе Проекта содействия структурной перестройке системы социальной защиты населения по компоненту «Пособия на детей» это повысит оперативность и точность обработки информации, ускорит поиск и формирование документов для оказания адресной социальной помощи и создаст единую информационную базу по всем получателям пособий.

Существует проект разработки блока анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона. Его реализация позволит завершить программное обеспечение, автоматизирующее весь бюджетный процесс от этапа прогнозирования доходов до доведения бюджетного рубля конечному получателю бюджетных средств. Руководство области благодаря этому получает самую свежую информацию о ходе исполнения бюджета, а следовательно, возможность принимать оптимальные и быстрые решения.

Проект по комплексной автоматизации бюджетного процесса на основе АС «Бюджет» в сентябре 2000 г. был удостоен диплома Всероссийского научно-промышленного форума «Россия Единая», проходившего в Нижнем Новгороде. В Саратове состоялись три всероссийских семинара (в сентябре 1999 г., июне 2000 г. и в июле 2001 г.), в ходе которых были рассмотрены вопросы комплексной автоматизации планирования, бухгалтерского учета и анализа исполнения бюджета, а также становления и развития системы предварительного контроля расходов бюджета в Саратовской области. В семинарах принимали участие представители 36 субъектов РФ. Целесообразность такого мониторинга за исполнением бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов признана во многих регионах.

В сентябре 2001 г. в Саратове прошел Всероссийский семинар-совещание с руководителями финансовых органов субъектов РФ и территориальных управлений федерального казначейства. Это первый семинар за историю существования указанных органов.

Ныне в России интенсивно развиваются рыночные отношения, возрастает удельный вес негосударственных хозяйственных структур, что требует коренной перестройки государственного управления. Государственный финансовый контроль – неотъемлемая часть государственного устройства, самостоятельный, обособленный элемент управления централизованными финансами, направленный на проверку законности и целесообразности действий в сфере формирования и использования денежных фондов (доходов) всех уровней власти, предприятий (организаций, учреждений) и физических лиц.

В условиях ограниченности бюджетных средств эффективность их использования и состояние финансовой дисциплины приобретают первостепенную значимость. Достичь приемлемого уровня финансовой дисциплины без отлаженной системы финансового контроля нереально. Между тем реформирование экономики, становление рыночных отношений внесли серьезные коррективы и в систему финансового контроля. Налоговые органы, КРУ Министерства финансов РФ преобразованы в федеральные структуры. Созданы службы налоговой полиции, федерального казначейства и их подразделения на территории субъектов РФ и муниципальных образований. В их функции входит обслуживание и контроль за использованием средств федерального бюджета. Практически ликвидирован внутриведомственный контроль, ограничены права финансовых органов. Хотя контроль по всему циклу оборота средств территориальных бюджетов возложен на финансовые органы областного и местного уровня, отсутствие у последних соответствующих структурных подразделений, штатной численности негативно сказалось на финансово-бюджетной дисциплине как бюджетных, так и хозяйствующих субъектов.

Объем консолидированного бюджета области в 1,5–2 раза превышает расходы по федеральным программам на территории области и содержание учреждений федерального значения. Численность же областного контрольного аппарата более чем в 10 раз меньше федерального. Особое значение в связи с этим имеет воссоздание, совершенствование и развитие форм государственного финансового контроля в процессе аккумуляции и расходования средств бюджетов всех уровней. Между тем ревизии и проверки показали, что состояние финансовой дисциплины в ряде областных и муниципальных бюджетных

организаций и учреждений, администраций муниципальных образований оставляет желать лучшего.

Выявлены факты нецелевого использования бюджетных средств, необоснованного отвлечения их из бюджетного оборота, другие нарушения бюджетного законодательства на многие миллионы рублей. Однако следует признать, что проблема реализации результатов проверок и ревизий, применение финансовых санкций, восстановление средств, использованных не по целевому назначению, остается нерешенной. Например, в условиях острой недостаточности бюджетных средств и недофинансирования учреждений постановка вопроса о возврате незаконно использованных средств весьма проблематична.

Реалии жизни предопределили вывод: проще не допускать нарушений, чем их выявлять и исправлять. Бюджетный кодекс РФ регламентирует перевод бюджетов всех уровней на казначейскую систему исполнения бюджетов. Казначейское исполнение подразумевает в первую очередь: единый казначейский счет; внедрение в практику исполнения бюджетов казначейских процедур фиксации элементов платежного процесса, предшествующего кассовому расходу; учет средств бюджетных учреждений, полученных от предпринимательской деятельности, на лицевых счетах.

Достижение перечисленных функций предопределяет необходимость организационно наделить финансовый орган полномочиями по кассовому исполнению бюджета. В этих целях вводятся лицевые счета бюджетополучателей и распорядителей кредитов, что с объективной необходимостью не может не привести к росту объема информации, проходящей внутри финансового органа, повышению оперативности управления финансовыми ресурсами, прозрачности финансовых потоков.

Правительством области в качестве стратегической задачи была выбрана система предварительного контроля за расходованием бюджетных средств, которая обеспечила возможность осуществлять жесткий предварительный контроль за целевым использованием бюджетных средств, добиваться полной прозрачности денежных потоков.

Что собой представляет данная система? Счета бюджетных учреждений в коммерческих банках закрываются. Вместо них в финансовых органах ведутся лицевые счета. На них отражаются изменения бюджетных назначений, фактическое расходование средств и неиспользованные остатки. Финансирование расходов предваряется проверкой первичных платежных документов и осуществляется с единого счета. Разработанный блок предварительного контроля расходов бюджета, позво-

ляет вести учет расходов бюджета, основанный на технологии казначейского исполнения бюджета, но обладающей рядом преимуществ.

На данную систему переведена большая часть получателей средств областного бюджета, а также получателей средств местных бюджетов. Во всех финансовых органах области введен учет обязательств (договоров) по потребляемым теплоэнергоресурсам. В муниципальных образованиях расширяется сфера действия системы предварительного контроля.

Что дало создание такой системы? Систему предварительного контроля можно сравнить с плотиной, сдерживающей поток нарушений. Только в 2002 г. системой предварительного контроля возвращены без исполнения платежные документы на 11,7 млн рублей. Из них на 5,5 млн рублей – по причине отсутствия сметных назначений, договоров, завышения цен на продукцию. Такой контроль обеспечивает полную прозрачность денежных потоков (и финансирование, и кассовые расходы, и остатки бюджетных средств). Появилась возможность оперативно учитывать эти данные и при текущем финансировании, и при планировании расходов.

Система не консервативна и постоянно совершенствуется. Так, введен предварительный контроль за списанием средств со счетов, на которые поступают доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В частности, в договоры банковского счета вносятся дополнения, подразумевающие обязанность учреждений представлять платежные документы на списание средств со счетов в министерстве финансов области, а также обязательство банков не исполнять требования клиентов по платежным документам, не прошедшим регистрацию в указанном министерстве. Для предотвращения роста кредиторской задолженности введен учет обязательств (договоров) на поставки продукции или оказание услуг, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета, в том числе по оплате потребления электроэнергии и газа, водоснабжения и отопления. В 2002 г. введен учет обязательств по договорам по всем основным статьям сметных расходов.

Воплощается в жизнь принцип: «рубль должен моментально доходить до каждого бюджетополучателя». Наша форма казначейского исполнения бюджета и форма взаимоотношений с территориальным управлением федерального казначейства получили положительную оценку в федеральном центре. В связи с тем, что значительное количество учреждений областного подчинения находится в районах и городах области, функции контроля за целевым расходованием средств областного бюджета по ним делегируются финансовым органам администраций муниципальных образований.

Безусловно, система предварительного контроля – не панацея от всех бед. Пока остаются специфические нарушения, которые им не выявляются (например, безвозмездная передача бюджетным учреждениям, сторонним организациям ценностей, приобретенных за счет средств бюджета, или получение денежных средств на одни цели, а использование на другие). Для выявления этих нарушений существует последующий контроль.

Мы убеждены, что в современных условиях введение системы предварительного контроля гарантирует значительное сокращение нарушений законодательства, результативность контрольной работы, укрепление финансовой дисциплины, повышение эффективности использования бюджетных средств.

Финансы и бюджетная система неразрывно связаны с реальным сектором экономики.

С одной стороны, бюджетная сфера оказывает существенное влияние на состояние дел в реальном секторе, что выражается в следующем:

бюджетная сфера – это крупный и стабильный рынок, потребляющий медикаменты, продукты питания, офисное и технологическое оборудование, расходные материалы, учебные принадлежности, печатную продукцию, автомобили, горюче-смазочные материалы, предметы искусства, научное и лабораторное оборудование, продукцию электронной промышленности, строительные материалы, военное снаряжение и многое другое;

часть бюджетных средств предназначена для инвестиций в непродовольственный и производственный секторы отраслей экономики в виде прямых капитальных вложений в строительство учебных, научных, культурных, административных объектов, а также вложения средств в развитие реального сектора экономики;

денежное содержание и заработная плата работников учреждений бюджетной сферы (они занимают до 50% всех расходов региональных бюджетов) в значительной степени определяют платежеспособный спрос населения, а значит, и потенциал товарооборота, накоплений, вложений в строительство жилья и др.;

состояние реального сектора напрямую зависит от налоговой и таможенной политики государства в целом и регионов в частности.

С другой стороны, бюджетная сфера выполняет свою социально значимую роль напрямую и зависит от финансового состояния предприятий реального сектора.

Итоги исполнения консолидированного бюджета области в 2001 г. показали, что бюджет становится активным инструментом государст-

венной экономической политики, направленной на достижение экономического роста, повышение эффективности производства и его конкурентоспособности, подъем благосостояния населения. Позитивными тенденциями характеризуется и развитие экономики области: ростом валового регионального продукта, социально-экономической стабильностью. Рациональная финансово-бюджетная политика создает благоприятные условия для стабилизации и развития экономики области в целом. За 1998–2001 гг. валовой региональный продукт увеличился с 29,4 млрд рублей до 82,4 млрд рублей, или в 2,8 раза. Объем промышленной продукции в 2000 г. по сравнению с 1997 г. вырос в 2,4 раза, сельского хозяйства – в 2,2 раза. Производство потребительских товаров возросло в 3,6 раза, платные услуги населению – в 2,2 раза. Сложилось положительное сальдо торгового баланса – 291,8 млн долларов (в 1998 г. отрицательное – 111,0 млн долларов). Доля экспорта во внешнеторговом обороте составила 73%, доля импорта – 27%. Инвестиции в основной капитал по сравнению с 1997 г. увеличились на 6,1 млрд рублей. Индекс потребительских цен в 2000 г. к декабрю 1999 г. составил 19,0% (против соответственно 84,1 и 38,9% за 1998 и 1999 гг.). Сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий и организаций области (кроме банков, страховых и бюджетных организаций) за 2000 г. составил 5606,5 млн рублей прибыли, или по сравнению с 1997 г. возрос в 2,1 раза.

Однако наряду с положительными тенденциями имеются факторы, негативно влияющие на экономику и финансово-бюджетную ситуацию в области. Саратовская область, как и большинство регионов Российской Федерации, испытывает трудности с обеспеченностью ее нужд бюджетными ресурсами. Существенно замедлился, но продолжается рост взаимной задолженности хозяйствующих субъектов. Сохранилась тенденция наращивания просроченной кредиторской задолженности. Только за 2000 г. налоговая недоимка возросла на 620 млн рублей. Ее объем на начало 2001 г. составил 1,8 млрд рублей. В 2001 г. он несколько снизился. Однако суммарный объем недоимки по платежам во все уровни бюджета на территории области в начале 2002 г. составил 3,2 млрд рублей. Таков объем упущенных доходов бюджетной системы области.

Нехватка денежных средств приводит к вынужденному отказу от финансирования отдельных статей бюджетных расходов. Между тем известно, что тактика сокращения расходов бюджета лишь на время смягчает проблемы. В перспективе она порождает дисбалансы, подрывает базу формирования доходов будущих периодов. Что касается при-

влечений значительных кредитов для финансирования текущих расходов, это чревато негативными последствиями, поскольку погашение полученных средств и процентов за пользование ими потребует дополнительного отвлечения средств из бюджета.

После финансового кризиса 1998 г. наблюдается стабильный рост доходов консолидированного бюджета области, причем в реальном выражении. За два предыдущих года он увеличился – с учетом уровня инфляции – более чем в 2 раза.

Благоприятная экономическая ситуация способствует расширению налогооблагаемой базы и существенному увеличению поступления налогов в консолидированный бюджет области. Основной прирост налоговых доходов (в сравнении с утвержденным бюджетом) обеспечен за счет налога на доходы физических лиц, акцизов на табачные изделия, единого налога на вмененный доход, налога на имущество предприятий, налога на содержание жилфонда и объектов соцкультсферы.

Последние два года характеризуются более высокими темпами роста доходов населения, чем предусматривалось прогнозом социально-экономического развития области.

Устойчиво сохраняется тенденция сокращения долговых обязательств области. Консолидированный бюджет исполняется с минимальными заимствованиями и экономией средств областного бюджета по обслуживанию и погашению областных облигаций (за счет полного списания штрафных санкций по сельским облигациям и применения дисконтной ставки 15–18% при их погашении). Долговое бремя области полностью обеспечено налоговыми и неналоговыми доходами. В полном объеме исполняются обязательства по валютным кредитам. Дальнейшее сокращение объема долговых обязательств и урегулирование просроченной задолженности с кредиторами и инвесторами остаются основными задачами и на ближайшую перспективу.

Один из самых общих и одновременно кардинальных подходов к проблеме устойчивости финансовой системы состоит в необходимом стремлении уравнивать расходы с доходами. Причем приоритеты должны отдаваться, конечно, финансированию отраслей социальной сферы. Речь идет прежде всего о расходах на выплату заработной платы, питание, медикаменты, топливно-энергетические ресурсы, детские пособия, защиту инвалидов и ветеранов, другие социальные цели.

Отмеченные тенденции позволяют сделать вывод о том, что финансовое положение в области стабилизировалось. Однако рано утверждать, что проблема решена раз и навсегда. Создана лишь надежная база для устойчивого финансового развития.

---

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

---

## ДОЛЖНОСТНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЛУЖАЩЕГО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВЕНСТВА

*Г.Н. Комкова*

**КОМКОВА**  
**Галина**  
**Николаевна –**  
*проректор по*  
*научной работе,*  
*кандидат*  
*юридических наук,*  
*профессор*  
*Поволжской академии*  
*государственной*  
*службы*  
*им. П.А. Столыпина*

**В** статье 19 Конституции Российской Федерации наряду с другими антидискриминационными признаками гарантируется равенство прав и свобод граждан независимо от их должностного положения. Выяснение сущности такого равенства невозможно без определения понятий «должностное лицо» и «должностное положение».

Должностное лицо, по устоявшемуся в науке мнению, – это лицо, осуществляющее по назначению или в силу выборов функции представителя власти или занимающее в организациях различных форм собственности



должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

В советское время в разряд номенклатуры входили лица, занимавшие штатные должности в партийных органах, а также руководители промышленных предприятий, строительства, транспорта, сельского хозяйства, обороны, науки, культуры. Общая их численность составляла около 750 тыс. человек, а с членами семей – до 3 млн, то есть около 1,5% населения СССР [1, с. 297]. Во времена перестройки понятие должностного лица претерпело некоторые изменения.

Определить понятие «должностное лицо» пытались представители различных наук. Так, Ю.Н. Стариков отмечает: «Весьма интересен и важен вопрос о понятии должностного лица – государственного чиновника, наделенного государством властными полномочиями и выполняющего именно публично-правовые функции» [2, с. 48].

В теории административного права сложилось понимание должности как организационного звена, связывающего определенную структуру с физическим лицом – служащим, который замещает должность и затем исполняет отведенные по должности полномочия [3, с. 138]. Лицо, замещающее публичную должность, обязано руководствоваться не личными интересами, а поставленными перед ним соответствующими органами публичной власти задачами. Справедливо замечено, что «должность – это не доходное место, которое может содействовать росту материального благосостояния лица, ее занимающего. Обеспечение, гарантированное государством своим служащим, является следствием, а не целью должности» [4, с. 105]. По мнению Т.В. Шукиной, зачастую местные законодатели, принимая законы субъекта Федерации о государственной службе, встают на сторону не государственных интересов, а чаяний определенных политических сил. Именно они связывают государственную должность с неограниченной властью и как следствием этого – неплохим материальным и социальным положением в обществе [5, с. 139]. По своим льготам и уровню материальной обеспеченности государственные служащие субъектов Федерации более защищены, чем федеральные государственные служащие.

Термин «должностное лицо» входит в понятийно-категориальный аппарат различных отраслей права. Законодательно закрепленное определение дается в Уголовном кодексе РФ (примечание 1 к ст. 285), где под должностными лицами признаются лица постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных ор-

ганах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. При этом специально оговаривается, что государственные и муниципальные служащие, не относящиеся к числу должностных лиц, несут повышенную уголовную ответственность только в случаях, специально установленных уголовным законодательством.

По мнению Т.Г. Дауровой, в рамках единой правовой системы законодательные дефиниции любой отрасли права должны распространяться и на общественные отношения, регулируемые другими отраслями права. Она считает, что определение должностного лица, данное в Уголовном кодексе РФ, распространяется на государственных и муниципальных служащих, выступающих в этом ранге. «Совершение многих преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления этой категории должностных лиц существенно повышает общественную опасность содеянного» [6, с. 96–99]. Однако такая точка зрения не бесспорна в силу того, что «уголовное законодательство имеет в виду не определение должностного лица, его прав и обязанностей в целом, а лишь установление возможностей повышенной ответственности для лиц, выполняющих функции, важные для государства» [7, с. 66].

Должностные лица выступают субъектами во многих отношениях: конституционно-правовых, уголовно-правовых, административно-правовых, трудовых и т.п., и в каждой отрасли права делается попытка сформулировать свое понятие должностного лица.

Так, представители административного права, признавая универсальность категории «должностное лицо», отмечают, что определение должностного лица в уголовном законодательстве – это уголовно-правовое определение. По Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. должностные лица несут повышенную ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6).

Можно выделить два основных подхода к пониманию проблемы должностного лица. Одни исследователи понимают под должностным лицом только руководителя. Другие включают в это понятие практически всех служащих, занимающих какую-либо должность в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Недостатком ограничительного подхода является то, что к должностным лицам причисляются не только руководители, но и лица, деятельность которых носит публично-правовой характер. В то же время расширитель-

ный подход неоправданно увеличивает круг должностных лиц, включая в него обслуживающий и технический персонал.

Примечательно мнение Ю.Н. Старилова о том, что логика развития понятия должностного лица такова, что устанавливает необходимость определения двух понятий должностного лица: 1) публичное должностное лицо – должностное лицо, совершающее внешние властные полномочия и функции публичного характера и работающее в органах государственной власти и управления, в органах местного самоуправления, в государственных или муниципальных учреждениях либо состоящее на военной службе; 2) обычное должностное лицо – лицо, выполняющее управленческие функции на государственном или муниципальном предприятии, в коммерческой или некоммерческой организации, не являющейся государственным органом или органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением [4, с. 379].

В Реестре государственных должностей закреплена дифференциация должностных лиц по их статусу на следующие категории: 1) должностное лицо, занимающее высшую государственную должность государственной службы (руководитель аппарата государственного органа, заместитель руководителя аппарата, начальник управления); 2) должностное лицо, занимающее главную государственную должность государственной службы (заместитель начальника управления, начальник отдела, начальник отдела в составе управления, заместитель начальника отдела в составе управления, советник); 3) должностное лицо, занимающее ведущую государственную должность государственной службы (консультант, специалист-эксперт); 4) должностное лицо, занимающее старшую государственную должность государственной службы (ведущий специалист); 5) должностное лицо, занимающее младшую государственную должность государственной службы (специалист 1-й категории) [8, с. 16–17].

Не вызывает сомнения утверждение о том, что должностными лицами могут быть признаны только те, кто осуществляет служебную деятельность в учреждениях различных уровней публичной власти.

Несмотря на многообразие научных суждений о правовой природе и признаках должностного лица, законодательно установленное единое понимание его отсутствует. «Общее состояние статуса должностного лица, – подчеркивает В.М. Манохин, – сегодня настолько неясно и расплывчато, что трудно с определенностью сказать, кого, каких именно служащих считать должностными лицами даже в сфере федеральной государственной службы» [9, с. 8]. Не решил данную проблему и Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государствен-

ной службы Российской Федерации». Следует согласиться с предложением ряда ученых о необходимости закрепить в специальном законе, которым может стать Кодекс государственной службы, универсальное, обязательное для всех отношений службы понятие должностного лица, которым можно оперировать в различных отраслях права.

Должностные лица отличаются от других граждан государства тем, что реализуют функции органов управления и несут за свою деятельность повышенную ответственность. Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» установлено применение мер административной и уголовной ответственности, увольнения должностных лиц системы государственной службы за нарушение и неисполнение федеральных законов, указов Президента РФ и решений судов, повлекших последствия в виде нарушения нормального режима функционирования судов и системы государственного управления.

Таким образом, наблюдается неравенство в привлечении к ответственности должностных лиц по сравнению с другими работниками, не занимающими руководящие должности, которые несут только дисциплинарную ответственность.

Однако есть случаи уклонения от гражданско-правовой и уголовной ответственности должностных лиц в тех случаях, когда простой гражданин понес бы суровое наказание. В этой связи В. Гулиев отмечает, что «в правоохранительной политике государства (включая бюджетные ассигнования) защита рядового человека и гражданина, подобно всей социальной и культурной политике, осуществляется по остаточному принципу. Охрана высших должностных лиц (а также почему-то и лидеров проправительственных партий, фондов и т.п.) обеспечивается в цинично-приоритетном порядке [10, с. 12]. Думается, что такое нарушение принципа равенства прав граждан является недопустимым. За проступки, совершенные во внеслужебное время, не связанные с непосредственной профессиональной деятельностью служащего, он должен отвечать на равных с другими гражданами основаниях.

В некоторых случаях пребывание человека на определенной должности и существенно ограничивают его возможности. В определении Верховного Суда РФ, например, сказано, что занятие должности государственной службы ограничивает право гражданина осуществлять депутатские полномочия [11, с. 61]. Так, в соответствии с решением данного суда, лицо, занимающее должность начальника Управления внутренних дел, при избрании его депутатом областного Собрания депутатов, обязано в трехдневный срок представить соответствующий до-

кумент в избирательную комиссию о сложении с себя обязанностей, не совместимых со статусом депутата областного представительного органа власти. В противном случае лицо лишается депутатских полномочий.

Определенные ограничения существуют и для должностных лиц местного самоуправления. Особо следует подчеркнуть, что, в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальной службой считается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной (в п. 2 ст. 2 оговаривается, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления данный Федеральный закон не определяет – эти вопросы закрепляются в уставах муниципальных образований). Отсюда вытекает, что деятельность главы муниципального образования, председателя местного представительного органа и прочих лиц, замещающих выборные должности, муниципальной службой не является, а значит, лиц, замещающих выборные должности, нельзя считать муниципальными служащими со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями. Это положение аналогично такому же, установленному в Федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Очевидно, что большинство норм, регулирующих статус невыборных муниципальных должностей (в частности, нормы о порядке поступления на службу и ее прекращения, об ответственности и пр.), к выборным должностям неприменимы [12, с. 25–36]. Однако это не дает основания не признавать муниципальной службой деятельность выборных должностных лиц, обладающую всеми существенными признаками таковой.

Исходя из различий в статусе выборных и невыборных должностных лиц местного самоуправления законодатели в Ставропольском крае приняли изменения и дополнения в закон о выборах депутатов краевой Думы. В соответствии с ним лица, занимающие должности глав муниципальных образований, не могут одновременно быть депутатами краевого представительного органа государственной власти. Сами главы муниципальных образований оспаривают данный закон в суде, утверждая, что на них не распространяются такие же ограничения для избрания депутатами представительных органов власти, как и для муниципальных служащих. Положение осложняется тем, что до сих пор не принят федеральный закон, определяющий статус выборного должностного лица местного самоуправления. Ограничение пассивного избирательного права глав муниципальных образований, по мнению ме-

стных обозревателей, не позволит «активным, независимым, а главное наиболее подготовленным людям... участвовать в управлении краем, проблемы которого они знают досконально» [13].

Тем не менее не следует забывать и о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому их компетенция различна. Весьма трудно будет разграничить деятельность одного и того же человека, занимающего должность выборного главы муниципального образования, и статус депутата представительного органа субъекта Федерации, не спутав при этом интересы муниципального образования и интересы субъекта Федерации при принятии региональных законов. Не получится ли здесь лоббирование интересов местного самоуправления в ущерб интересам государства в лице органов власти субъекта Федерации? Целесообразно ли одному лицу иметь два выборных мандата на муниципальном и региональном уровнях, когда для всех других выборных лиц в Российской Федерации данная ситуация является недопустимой? Однако судебные органы Ставропольского края признали допустимость выдвижения кандидатов в депутаты краевой Думы из числа глав муниципальных образований края. Такая же ситуация существует, например, и в Самарской области, где не первый год депутатами Самарской губернской Думы становятся главы муниципальных образований области. Точка в данном споре была поставлена внесением изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 10 апреля 2002 г. [14]. Сейчас недопустимо совмещать осуществление полномочий по выборной муниципальной должности с полномочиями депутатов представительных органов власти любого уровня.

Должностное положение не только накладывает на гражданина определенные обязательства, которых нет для других граждан, но и предоставляет определенные привилегии (более высокий уровень материального и социального обеспечения), что предполагает привлечение к данной работе наиболее квалифицированных специалистов. Тем не менее такими ограничениями и привилегиями эти лица должны обладать только при выполнении своей служебной деятельности, а в частной жизни их статус должен быть одинаковым с другими гражданами.

Таким образом, равенство в системе государственной и муниципальной службы независимо от должностного положения служащего должно означать отсутствие каких-либо преимуществ для него, выступающего в качестве стороны в частно-правовой сфере в правоотноше-

ниях с другими лицами. С другой стороны, это подразумевает наложение определенных ограничений и предоставление особых прав должностному лицу, а также привлечение к особой ответственности при его действиях в публично-правовых отношениях.

#### Библиографический список

1. Волков Ю.Г., Нечипуренко В.Н., Попов А.В., Самыгин С.И. Социология: Курс лекций. Ростов н/Д, 2000.
2. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 1.
3. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.
4. Стариков Ю.Н. Службное право. М., 1996.
5. Щукина Т.В. Формирование законодательства о государственной и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации / Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж, 1998. Вып. 7.
6. Даурова Т.Г. Уголовное право в системе публичного права Российской Федерации: Введение в публичное право / Под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, 1998.
7. Нор В.Т. Имущественная ответственность за неправомерные действия должностных лиц. Львов, 1974.
8. Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
9. Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9.
10. Гулиев В. Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: Круглый стол // Государство и право. 1994. № 10.
11. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000) / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2001. Т. 2.
12. Комкова Г.Н., Шудра О.В., Южаков В.Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5.
13. Бодались думцы с прокурором // Российская газета. 2001. 1 нояб.
14. Федеральный закон от 10 апреля 2002 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 19. Ст. 1792.

---

**ИСТОРИКО-  
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ  
АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПРЕСТИЖА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ**

***В.В. Силкин***

**СИЛКИН  
Владимир  
Владимирович –  
кандидат  
социологических наук,  
профессор  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина**

**И**сследование престижа, тем более создание его структурно-динамической модели, невозможно без изучения личностных качеств и характеристик престижа конкретных профессий. Современный образ государственного служащего в России формировался на протяжении столетий, и изначально существовавший негатив по отношению к нему сформировал противоречивое отношение к категории госслужащих.

Любая социальная организация, в том числе государственная служба, основывается на коллективно признаваемых и поддерживаемых нормах, которые регулируют не только действия, но также опыт и представления ее членов (Э. Дюркгейм, Ф. Знанец-



ки, Р. Мертон). Исторически государственная служба рассматривалась как орган государя (властелина). Предполагается, что государство знает, какова идеальная модель общества и какими должны быть механизмы управления движением общества к заданному состоянию. Если нет закона, ограничивающего власть государства, то бюрократический аппарат выйдет из-под контроля, начав работать сам на себя. Во избежание подобного в России не раз проводились попытки борьбы с бюрократизмом (20, 50, 80, 90-е годы XX в.) путем создания контролирующих органов, постоянной ротации кадров, планового сокращения государственных служащих. Но они не привели к росту эффективности управленческой деятельности и повышению престижа службы в целом.

На современном этапе деятельности государственных органов управления за повышение эффективности панацеей от всех бед считаются выборы.

В данном контексте интересны исследования М. Вебера, утверждавшего, что выборность чиновников всегда означает радикальное переосмысление господствующего положения харизматического вождя в положение «слуги народа», который «своим местом... обязан благосклонности подчиненных. Поэтому мал его интерес к аккуратности и дисциплине ради того, чтобы заслужить одобрение начальства, отсюда он действует как «автокефальная» (независимая) власть. Ясно, что нельзя достичь высоких результатов с помощью набранного по всем правилам штаба чиновников. Избираемое чиновничество – «источник разрушения формально-рациональной этики», так как оно является «упорядоченным партийным чиновничеством», а не специально обученным профессиональным и так как возможности отозвания и неизбрания препятствуют ему работать в строго деловой атмосфере, не заботясь о последствиях» [1, с. 146]. Следовательно, выборность чиновников, вероятно, не даст желаемого результата. Современные исследования поведения, мотивации, культуры госслужащего подтверждают мнение М. Вебера [2–4].

Сегодня, как отмечает Г.П. Зинченко, в обществе сложилось неоднозначное отношение к чиновникам: «Одни оценивают их как высокостатусную группу, признают престиж и привилегированность управленческого труда. Другие полагают, что это не обычная профессиональная группа, а обособившийся слой или даже «класс», «присвоивший» себе государство. Им инкриминируются корысть и произвол, формализм и карьеризм, паразитический образ жизни» [2, с. 29].

Ретроспективный анализ возникновения и функционирования го-

сударственной службы в России показывает, что на протяжении всей истории она продолжает привлекать малоквалифицированных работников с характерной для них материально-прагматической мотивацией, стремлением повысить свой социальный статус и малоэффективной профессиональной деятельностью [3, с. 35]. Как следствие этого в массовом сознании формируется отрицательно окрашенный образ российского чиновника. Общественное мнение не слишком высоко оценивает чиновников, характеризуя их работу определениями «леность», «нерешительность», «формализм».

С другой стороны, несмотря на беззакония, затрагивающие интересы населения, образ государственного служащего не был и не является полностью отрицательным. Для определенной части граждан государственная служба – один из способов изменить свое социальное положение, повысить самооценку, получить власть. В данном контексте представляется интересной концепция Г. Лассуэлла, который рассматривал стремление к власти как компенсацию неадекватной самооценки. Будучи неадекватной, самооценка может стимулировать человека в отношении релевантных целей – власти, достижения, контроля [5, с. 38].

Чаще всего государственный служащий, за редким исключением, ведет себя в соответствии с собственной Я-концепцией. Исторически представители более низкого ранга чиновничества стремились к обладанию властью с целью повысить свою самооценку. В концепции Г. Лассуэлла индивид испытывает потребность в обладании властью и в повышении своего влияния на других людей.

Как представляется, достижение престижа существенно снижает уровень психологического напряжения индивида, ибо удовлетворение потребности во власти, в престиже являются одним из источников безопасности, защищенности, самосохранения, уважения и признания.

Американский ученый С. Реншон, автор работы «Политические потребности и политическое поведение», понимает под базовой потребностью во власти ту, которая является основным психологическим организатором человеческой мотивации и ориентации по отношению к миру. Необходимость государственного служащего в личном контроле над процессами и людьми есть проявление в сфере государственно-го управления базовой человеческой потребности в контроле внешних сил и событий, влияющих на нашу жизнь. Когда эти силы и события относятся к сфере государства, то образуется связь между личным контролем и государственным управлением.

Необходимо отметить, что государственному служащему следует развивать определенные интеллектуальные, межличностные, профессиональные и другие навыки, уметь применять их в соответствии с конкретными проблемами. Значительные разрывы между убеждением государственного служащего в своих возможностях и реальным положением дел приводят к неэффективной деятельности, к формированию негативного образа и падению престижа государственного служащего в массовом сознании. Очевидно, служащий с низкой потребностью во власти будет удовлетворяться меньшими результатами, с высоким уровнем данной потребности – будет добиваться большего контроля над событиями и людьми.

Сфера контроля – это широта области жизненного пространства и деятельности, которые государственный служащий ищет для своего влияния. «Чем шире сфера личного контроля, тем обычно меньше его степень», так как у индивида «ограниченные возможности и навыки, а каждый «сектор» сферы контроля требует использования определенных навыков и возможностей [5, с. 51]. В итоге, как представляется, правильность и успешность выбора государственным служащим сферы для своего контроля зависят во многом от адекватности его Я-концепции, что и будет влиять на уровень его престижа в обществе.

Историко-социологический анализ престижа государственной службы в России позволил констатировать факт амбивалентного отношения к ней. Чаще всего деятельность органов власти оценивают отрицательно, ибо образ «чиновника-казнокрада» складывался веками на основе общения с отдельными представителями государственной службы, мало заботящимися о нуждах и благосостоянии народа. Активность, направленная на удовлетворение потребности в повышении уровня материального благосостояния, безопасности, повышении социального статуса, уважения, самооценки, способствовала организации желаемого образа жизни, престижного потребления, приобретению символов престижа, но отнюдь не эффективности и продуктивности профессиональной деятельности. Деятельность служащего была малоэффективной, в то время как его престиж во многом зависит от ее продуктивности.

Идеи служащих не всегда ценны для общества, их духовность не стала массовой социальной ценностью, поскольку отсутствовал элемент созидания. В связи с этим правильно полагать, что престиж государственного служащего на современном этапе необходимо изучать в контексте ценностей, нравственных ориентаций, норм, по-

требностей и мотивов поведения, стереотипа восприятия госслужащих, эффективности и полезности их деятельности.

Субъективно государственные служащие оценивают свою профессиональную деятельность как общественно-полезную и престижную (87,2% опрошенных служащих). Отказ от предложения работать в системе государственной службы на массовом уровне вряд ли возможен, так как она позволяет удовлетворить не только потребности в безопасности (в организации, в стабильности, законе и порядке, предсказуемости событий), но и связанные с ней потребности во власти, в контроле над событиями и людьми, в аффилиации, в успехе своей деятельности, авторитетных отношениях.

В этой связи исследование проблемы престижа государственной службы необходимо проводить в контексте проблем авторитета, власти, влияния, контроля, статуса, уважения. Значимость и привлекательность службы определяется ее количественными и качественными параметрами: характером, сложностью, ответственностью и содержанием, мерой материального и морального вознаграждения, совокупностью условий, предоставляемых для удовлетворения потребностей работника.

#### Библиографический список

1. Вебер М. Харизматическое господство // Социс. 1988. № 5.
2. Зинченко Г.П. Госслужащий региона: состав и социальные особенности // Социс. 1999. № 2.
3. Бойков В.Э. Профессиональная культура государственной службы // Социс. 1999. № 2.
4. Романовский Н.В. Социология и институт государственной службы // Социс. 1999. № 2.
5. Абашкина Е.А., Егорова-Гартман Е. Политиками не рождаются: как стать и остаться эффективным политическим лидером. М., 1993. Ч. 1.

---

# ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

---

## ПРОБЛЕМА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ

*Н.А. Волгин*

**Ф**ормирование современной кадровой политики в области государственного и муниципального управления требует создания адекватной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников органов управления. Проблемы реформирования и придания нового качества российскому институту государственной службы выдвигают немало сложных вопросов как в теоретическом, так и в практическом плане.

Остановимся на наиболее актуаль-

**ВОЛГИН  
Николай  
Алексеевич** –  
*начальник  
управления  
подведомственных  
образовательных  
учреждений, доктор  
экономических наук,  
профессор  
Российской академии  
государственной  
службы при  
Президенте РФ*

ных аспектах разработки кадровой политики и становления отвечающей духу времени системы кадрового обеспечения органов государственного и муниципального управления.

Проблема первая. Кадровая политика – это не самоцель, а средство и инструмент решения широкого спектра экономических, хозяйственных, социальных, политических и других задач, в том числе и государственных. В этой связи названная тема, естественно, выходит за рамки самой кадровой политики как таковой. Научно обоснованная, выверенная кадровая политика служит залогом успеха в реализации экономической, инвестиционной, налоговой и социальной политики. Напротив, просчеты и провалы в наборе, расстановке и использовании кадров отрицательно скажутся на результатах соответствующей деятельности корпораций, учреждений, органов государственного и муниципального управления. В свете сказанного известное выражение «Кадры решают все» не лишено оснований. Об этом же свидетельствует статистика, прежде всего социально-экономические показатели развития России за последние годы. Страна с богатейшими запасами нефти, газа, угля, алмазов, золота и других ресурсов, которым по объему нет аналогов в мире, к сожалению, не обеспечивает высокого качества жизни населения. В этих условиях решающим фактором на современном этапе являются кадры, которые способны организовать эффективное использование ресурсов во благо России. Пока, однако, приходится констатировать, что решение этой проблемы далеко от завершения. Об отсутствии ясности и четкости в вопросах кадровой политики свидетельствуют такие негативные и пока сохраняющиеся тенденции, как низкий уровень жизни россиян, устойчивая безработица, утрата мотивационного потенциала практически всеми видами стимулов, снижение производительности труда и т.д.

Подтверждают это и результаты проведенного ЮНЕСКО-ВОЗ исследования динамики уровня жизни и «жизнеспособности народов», согласно которым в конце 1990-х годов коэффициент «жизнеспособности» населения России составил 1,4 балла; аналогичный показатель Китая – 2; США, Германии и Японии – 3 балла.

Между тем нельзя отрицать того, что качество жизни граждан России из года в год изменяется в лучшую сторону. Дальнейшее продвижение в этом направлении органично связано с активной кадровой политикой, проводимой органами государственного и муниципального управления, призванными обеспечивать эффективное социальное развитие населения.

Вторая проблема является логическим следствием первой. Речь идет

о необходимости модернизации кадровой политики, и прежде всего в сфере государственного и муниципального управления. Эта задача неизбежно предполагает повысить уровень и установить новый стандарт в подготовке, профессиональной переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих. Низкий, не отвечающий современным требованиям уровень компетентности и профессионализма тех, кто стоит у руля решения социальных проблем в городах и районах России, серьезно сдерживает продвижение вперед в этой области. Их надо учить, им надо помогать осваивать новые социальные технологии.

Третья проблема относится к качеству теоретической подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Например, на курсах повышения квалификации нередки случаи, когда руководители регионального и муниципального уровня желали бы в первую очередь слушать лекции о механизмах, технологиях и инструментарии решения практических задач, тогда как вопросы общетеоретические и методологические воспринимаются ими довольно отчужденно. Точку зрения обучающихся понять можно, но тем не менее необходимо проводить линию на усвоение методологических основ наиболее актуальных проблемных тем. Посудите сами, как можно предметно заниматься проблемами социальной политики на уровне вице-мэра или другого руководителя города и ждать каких-то результатов, если четко при этом не представлять основные направления и общее содержание нынешней политики государства?

Следует иметь в виду, что политика в области социальной сферы – это сложное системное общественное явление, направленное на создание гармоничных взаимодействий и взаимоотношений между социальными группами общества по поводу жизнеобеспечения населения. Социальной политикой должны заниматься профессионалы. Если руководитель не знает, что такое рынок труда, не может отличить социальное обеспечение от социальной защиты, а социальное партнерство от патернализма – о какой конкретной эффективной работе может идти речь? Именно в низком уровне профессионализма, думается, причины всех наших бед.

Другой пример. Обратимся к вопросам теории заработной платы. Есть ли разница в том, как определять содержание заработной платы – как «стоимость труда», «цену рабочей силы», «цену труда», «стоимость рабочей силы»? Иногда в публикациях не проводятся различия между указанными понятиями. А ведь это грубейшая ошибка и имен-

но тот случай, когда незнание теории непоправимо отражается в конкретной практической деятельности. Безобидные, казалось бы, неточности в обозначении на деле ведут к реальным коллизиям и до смешного обидным просчетам, иногда труднопоправимым. Ведь применительно к изложенному примеру, все четыре определения заработной платы имеют в практической плоскости вполне конкретную арифметическую величину (в рублях, долларах, евро и другой валюте). «Стоимость труда», «цена рабочей силы» и т.д. – не игра слов и не жонглирование ими. Это, в частности, указание руководителем конкретной величины заработной платы, которую должен платить работодатель или может получать наемный работник. Заметим, что разница в рублях на примере четырех отмеченных вариантов определения заработной платы достигает не менее двукратной величины. Таким образом, цена неточности в теории или незнания последней достаточно высока, поэтому пренебрегать теорией недопустимо.

Корректно, обоснованно и решительно блокировать подобное смешение понятий позволяет система обучения государственных и муниципальных служащих в режиме подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров. Не случайно теоретическая и методологическая часть занимают достойное место в программах учебных курсов.

Четвертая проблема касается форм обучения государственных и муниципальных служащих. Принимая во внимание занятость руководящего состава кадров, необходимо искать гибкие, но эффективные формы обучения, учитывающие их график и режим профессиональной деятельности. В этой связи не следует игнорировать, а, напротив, желательно совершенствовать и вечерние, и дискретные, и очно-заочные, и дистанционные формы обучения, и экстернат, и консультирование и т.д. Нельзя недооценивать также режим самоподготовки и самообучения. Важно не только убедить служащего в необходимости такого серьезного подхода к учебе, но и методически помочь организовать этот процесс, включая подготовку учебников, пособий, курсов лекций, сборников контрольных заданий и задач для самопроверки. К примеру, вопросы взаимосвязи кадровой и социальной политики поставлены в таких последних изданиях РАГС, как «Социальная политика», «Экономика труда», «Социальная политика». Широкие возможности в оптимизации сочетания теории и практики обеспечивает расширение применения «кейс-стади».

Пятая проблема. В формировании и реализации кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления уникальна



роль системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих. Следует обозначить и внести определенность по двум направлениям модернизации оплаты труда: во-первых, в плане обеспечения ее конкурентоспособности по сравнению с оплатой в бизнесе, в том числе и крупном; во-вторых, в отношении ее непосредственной привязки к конкретным фактическим итогам трудовой деятельности, соответствующим конечным макропоказателям (например, росту валового внутреннего продукта и др.).

Шестая проблема. Поскольку институт государственной службы фактически является нововведением, в его организации у нас еще не хватает опыта. Поэтому важен механизм использования зарубежного опыта. Возрастающую роль в выработке государственной кадровой политики, в подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих играет система Российской академии государственной службы, учрежденная в соответствии с Указом Президента РФ от 6 июня 1994 г. № 1140. Основные направления ее деятельности: организация учебного процесса в соответствии с государственными образовательными стандартами и требованиями реальной практики; совершенствование учебно-методического обеспечения деятельности подведомственных образовательных учреждений; систематизация и оптимизация научно-исследовательской работы; повышение квалификации профессорско-преподавательского состава; внедрение современных инновационных образовательных технологий.

Особое внимание Российская академия государственной службы и региональные академии уделяют разработке концептуальных основ реформирования государственной и муниципальной службы и кадровой политики.

Система учреждений Российской академии государственной службы в настоящее время включает 70 образовательных заведений, в том числе Российскую академию с двумя филиалами, 9 региональных академий, 3 института повышения квалификации, 47 филиалов и 8 представительств. Преподавательскую деятельность ведут 950 докторов и кандидатов наук, из них 300 в Российской академии и 650 в подведомственных образовательных учреждениях.

Общий контингент обучающихся в Российской академии государственной службы, региональных академиях и подведомственных образовательных учреждениях возрос с 17 тыс. человек в 1996 г. до 51 тыс. в 2002 г., из них около десяти тысяч обучающихся финансируются за счет федерального бюджета. В 2002/03 учебном году в образователь-

ной системе Российской академии государственной службы профессиональную переподготовку проходят около трех тысяч слушателей, второе высшее образование получают свыше 16 тыс. человек, повысят квалификацию более 6 тыс. специалистов.

Распределение слушателей и студентов по специальностям характеризуется следующими данными: «Государственное и муниципальное управление» – 46,8%, «Юриспруденция» – 25, «Финансы и кредит» – 15,6, «Менеджмент» – 8,3%. На остальные 12 специальностей приходится 4,3% обучающихся.

Анализ данных за последние пять лет показывает, что число специалистов, повысивших квалификацию как с отрывом, так и без отрыва от производства, увеличилось с 11 тыс. человек в 1995 г. до 20 тыс. в 2000/01 учебном году. Итоговые результаты деятельности Российской академии государственной службы и подведомственных учебных заведений в 2000/01 учебном году по сравнению с 1998/99 годом таковы: дополнительное профессиональное образование в 2000/01 учебном году получили 24,6 тыс. студентов и слушателей; повысили свою квалификацию 20,3 тыс. специалистов органов управления; прошли профессиональную переподготовку по программам обучения с объемом 500 часов и более 4,3 тыс. работников государственных и муниципальных органов.

В целях совершенствования процесса формирования и реализации годовых планов профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, ежегодно утверждаемых Администрацией Президента РФ и Аппаратом Правительства РФ, Управлением подведомственных образовательных учреждений разработана компьютерная программа информационной базы данных по реализации Указа Президента РФ от сентября 1997 года № 983 «О дополнительных мерах по подготовке служащих».

В интересах более полного использования потенциала академии предусмотрены меры по обеспечению интеграции потенциала Российской академии и подведомственных ей образовательных учреждений. Одним из таких направлений является создание единой информационной системы, куда войдут единая электронная библиотека, студии для дистанционного обучения, проведения совещаний, семинаров, совместных ученых советов и консультирования. Другое направление интеграции – формирование объединенных структур: объединенная кафедра, «большой ректорат», «большой ученый совет», единая библиотека и т.д.

Для решения наиболее актуальной задачи, стоящей перед всей сис-

темой учебных заведений РАГС на современном этапе, – сохранения и развития единого образовательного пространства Российской Федерации – Управлением подведомственных образовательных учреждений в академии разработан и утвержден комплексный план межакадемического сотрудничества, нацеленный на интеграцию интеллектуальных и материальных ресурсов, повышение качества подготовки кадров государственной и муниципальной службы.

Итоги работы по повышению квалификации и профессиональной переподготовке свидетельствуют о преимущественном спросе в последние годы на специальность «Государственное и муниципальное управление», ее освоили около 13 тыс. человек. Кроме того, обучение осуществлялось по специальностям: «Бухгалтерский учет и аудит» – 1513 человек, «Управление персоналом» – 1242, «Менеджмент» – 964, «Антикризисное управление» – 885, «Экономическая и социальная политика» – 814 человек.

С начала 2001 г. Управлением подведомственных образовательных учреждений совместно с региональными академиями и институтами повышения квалификации ведется целевой набор в соответствии с заявками министерств, ведомств и администраций субъектов РФ на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Для упорядочения данной работы были предприняты следующие шаги: централизованно распределены заявки от федеральных органов государственной власти по региональным академиям государственной службы в зависимости от территориального закрепления последних; установлена связь с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, их территориальными аппаратами и администрациями субъектов Федерации; подготовлены графики обучения групп по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих в соответствии с заявками.

---

# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

---

## ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

**А.А. Филиппов**

**ФИЛИППОВ  
Анатолий  
Анатольевич –**  
*кандидат  
социологических  
наук, доцент  
Поволжской  
академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина*

**К**онсолидация политических сил страны наряду с инерционностью кризисных процессов, противоречивостью формирования рыночных отношений, трудностями создания децентрализованной управленческой инфраструктуры и достижения нормальной экономической открытости регионов – все эти и другие факторы сопровождают сложный этап становления демократического общества в России.

Серьезные недостатки в деятельности органов государственного и муницип-

ципального управления и низкий социально-экономический результат проводимых реформ кроются в ряде причин: относительно низком профессионализме кадров властно-управленческих структур; нарушении и прямом невыполнении органами власти, организациями и их руководителями законов, постановлений, распоряжений центральных и местных властей; бюрократизме, волоките, коррумпированности, а также отсутствии социального контроля за деятельностью руководителей.

Возрастающая потребность органов управления в подготовленных квалифицированных кадрах, способных разрешить противоречие между характером и классом задач управления, с одной стороны, и уровнем готовности работников к их решению – с другой, сопровождается своеобразным дефицитом компетентности у работников, отсутствием психологической готовности к профессиональной деятельности. Типичная ситуация, когда сложившийся профессионализм сочетается с неумением работать в новых условиях («психологический барьер к инновациям»), а энтузиазм молодых работников из-за недостатка профессиональных умений, навыков и ответственности не дает положительных результатов.

В связи с этим все большее значение приобретает качественно новый подход к повышению квалификации и переподготовке кадров государственных и муниципальных служащих. На протяжении последних десяти лет Поволжская академия государственной службы уделяла большое внимание этой сфере своей деятельности. За период с 1991 г. прошли переподготовку и повысили квалификацию более 16 тысяч государственных и муниципальных служащих. Только за последние пять лет на курсах повышения квалификации обучились более 3500 руководителей и специалистов органов государственной власти, 1800 муниципальных служащих органов местного самоуправления; прошли переподготовку 650 руководящих работников федеральной государственной службы.

В учебном процессе на факультете повышения квалификации и переподготовки кадров государственной службы и местного самоуправления постоянно задействованы ведущие ученые ПАГС и других вузов Саратовской области. Налажено тесное сотрудничество с органами государственной власти Саратовской, Самарской и Тамбовской областей. К проведению занятий привлекаются практические работники, имеющие большой опыт в своих сферах деятельности. В различных формах учебного процесса принимают участие губернатор и члены Правительства Саратовской области, руководи-

тели территориальных структур федеральных органов власти. Тесная связь теоретических и практических знаний слушателей позволила поднять на качественно новую ступень уровень подготовки специалистов.

На факультете разработаны и реализуются профессиональные образовательные программы для высших, главных, ведущих, старших и младших государственных должностей. Кроме этого, разработана программа для лиц, впервые принятых на государственную службу. Она базируется на интенсивных методах обучения, рассчитана на активную самостоятельную работу слушателей.

Наряду со специальной профессиональной тематикой основу учебных планов факультета составляют такие курсы: государственное и муниципальное управление, теория и практика управленческой деятельности, государственная кадровая политика, правовые основы деятельности администрации, социально-экономический мониторинг, новые информационные технологии в управлении. В учебный процесс внедряются образовательные программы с использованием современных информационных технологий. Целевые и тематические программы предусматривают обучение руководящих работников коммуникабельности, руководству персоналом, управлению структурными подразделениями, кадровыми и организационными процессами. Разработка таких программ базируется на инновационных методических принципах обучающих технологий.

На факультете широко используются активные формы обучения – «круглые столы», деловые игры. Современными методами интенсивного обучения слушателям оказывается интеллектуальная поддержка в проведении экономических, политических и административных реформ. Так, например, апробирована обучающая программа «Модернизация администрации (инновационные процессы в госслужбе)» для глав администраций городов, которая прошла экспертизу с участием экспертов национальной и региональной структур обучения госслужащих Франции. На ее основе разработана концепция, методологические принципы и рекомендации, освещающие проблемы инновационной деятельности в управлении, издано учебное пособие «Инновации в управлении», в котором представлены теоретические и методологические статьи, раскрывающие профессионально-содержательные аспекты программы.

С 1998 г. по настоящее время ПАГС реализует Президентскую программу переподготовки управленческих кадров для организации народного хозяйства РФ. За это время по программе «Менеджмент» обу-

чено 78 человек, из них 50 прошли зарубежные стажировки. В текущем году принято на обучение еще 20 специалистов.

Обучающая программа для лиц, впервые назначенных на государственные должности федеральной государственной службы, рассчитана на широкий круг специалистов так называемых «сквозных должностей» (кадровая служба, организационные и общие отделы, контрольно-ревизионные аппараты, канцелярия и делопроизводство). Для обучения специалистов одного профиля предусматривается блок специализации по должности.

Учебный процесс на факультете построен на новейших достижениях науки управления, критическом анализе самого современного зарубежного и отечественного опыта. Основой его организации являются кафедры академии, ведущие ученые, специалисты-практики. С участием ведущих ученых академии была создана и апробирована инновационная модель развития и обучения государственных и муниципальных служащих, руководителей бизнеса, которая основана на социоцентрической парадигме управления, пришедшей на смену техноцентрической.

Инновационная модель обучения управленцев включает в себя следующие этапы:

I. Предварительная подготовка: первичный аудит организационной подготовки; определение проблемного поля и технологии обучения совместно с заказчиком; активизация самостоятельной подготовки слушателей.

II. Базовое и информационное обучение.

III. Моделирование управленческих ситуаций. Проектирование.

IV. Дополнительная углубленная профессиональная подготовка.

V. Стажировка.

VI. Творческая индивидуальная работа участников. Оценка участников: самооценка, групповая оценка, оценка экспертов.

VII. Прогнозирование перспективного обучения.

Несмотря на содержательную технологическую насыщенность этапов обучения, сам обучающий процесс реализуется в две недели, подготовительный этап занимает от одной до трех недель, этап внедрения инноваций и корректирующего управленческого консультирования – от одного до трех месяцев. Обучающий процесс базируется на различных современных технологиях, таких, как: разработка конкретных этапов и методов решения проблемы, критерии оценки эффективности (управленческий тренинг, кейс-стади, деловая игра и тд.).

Использование инновационных технологий профессионального обу-

чения руководителей позволяет актуализировать творческий потенциал обучаемых, освоить методологии успешного поиска решения проблем организации. Рекомендации, разработанные в ходе научно-практических семинаров, имеют высокую степень реализации в управленческих процессах, служат толчком к внедрению инноваций в практику управления. Апробация новой модели обучающего процесса продемонстрировала высокую эффективность творческой работы в группе совместного обучения государственных служащих федеральной власти и органов государственной власти субъектов РФ Поволжского региона.

В Поволжской академии государственной службы на основе использования отечественного и зарубежного опыта по управленческому и организационному проектированию разработаны эффективные обучающие программы: «Управленческий тренинг-отбор работников и персонала администраций Поволжского региона для федерального кадрового резерва» и «Консолидация и тренинг управленческих команд: концепция и опыт реализации», которые успешно используются на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Разработанный подход позволяет определить уровень развития профессионально значимых качеств обучающихся на момент начала обучения; ограничения эффективности деятельности и саморазвития; направления индивидуальной подготовки; создать мотивацию к обучению.

Востребованными стали формы целевой подготовки специалистов по узким направлениям (например, «Применение нового Трудового кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях», «Антикризисное управление и финансовое оздоровление предприятий и организаций» и др.).

Большой эффект дают встречи и контакты слушателей с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избранными от Саратовской области, полномочными представителями Президента РФ в Поволжском регионе и Саратовской области, руководящими работниками структур федеральных органов власти и субъектов РФ. Активно сотрудничают с академией и факультетом повышения квалификации и переподготовки кадров государственной службы и местного самоуправления: Управление федерального казначейства Министерства финансов РФ по Саратовской области; Управление Министерства РФ по налогам и сборам по Саратовской области; Управление Федеральной службы налоговой полиции РФ по Саратовской области.

Большую методическую помощь оказывают ученые Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Их участие в на-



учно-практических конференциях, чтениях, семинарах всегда является событием как для профессорско-преподавательского состава академии, так и для слушателей и студентов.

Дальнейшее совершенствование обучения слушателей предполагает решение ряда проблем. Первоочередные среди них следующие:

1. Структурные подразделения, занимающиеся повышением квалификации и переподготовки служащих органов государственной власти и местного самоуправления, должны выступать в качестве «заказчиков» перед кафедрами по проблемам, интересующим слушателей с учетом динамики экономических и социальных процессов, происходящих в обществе и экономике страны.

2. Принимая во внимание противоречивость современного развития общества, особое внимание факультету предстоит обратить на проблемы, связанные с управлением в условиях «неопределенности», с антикризисным управлением, финансовым оздоровлением, управлением государственной собственностью и т.д.

3. Приоритетным направлением факультета становится обучение в области правового обеспечения управления, применения законодательства РФ на практике.

4. В интересах дальнейшего повышения уровня обучения слушателей требуется шире привлекать ведущих ученых и практиков; использовать активные методы обучения в целях разработки конкретных проектов по различным направлениям; больше внимания уделять психологической подготовке, особенно для вновь назначенных на должность.

5. В целях оценки результативности усвоения курсов, начального уровня подготовки результатов обучения применять входное и выходное тестирование.

Реализация задачи по интеграции учебно-методического, научно-информационного, программно-аналитического и интеллектуального потенциала Поволжской академии государственной службы позволит повысить уровень повышения квалификации и переподготовки кадров органов государственного и муниципального самоуправления.

### О НОВОМ КАЧЕСТВЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ФАКТОР

*Н.Н. Демкина*

**ДЕМКИНА**  
**Наталия**  
**Николаевна –**  
*кандидат*  
*экономических наук,*  
*доцент*  
*Поволжской академии*  
*государственной*  
*службы*  
*им. П.А. Столыпина*

**Р**азвитие регионального управления в России на первом этапе реформ проходило в самопроизвольном режиме и показало, что такой режим не только не эффективен по критериям самого регионального строительства, но и опасен в целом для российского общества в любом аспекте его существования.

Практические последствия расчета на автоматизм процесса и на регулируемую достаточность простых политических формул сделали очевидным следующее: во-первых, становление качества управления регионами – процесс длительный и, во-вторых, оно станет «результатом взаимодействия множества причин и факторов, причем неравнозначных по действеннос-

ти, потенциалу и направленности» [1, с. 30]. Среди этих факторов важнейшим является концептуальный, необходимость формирования потенциала которого в настоящее время актуализирована изменением общей ситуации в стране. Наблюдается переход от реформаторского романтизма к управленческому реализму, когда доминантой организации нововведений избирается не образ желаемого будущего, а глубокое понимание сущности преобразуемых явлений. Прямым свидетельством перехода служит выстраивание «вертикали» власти, косвенным – появление оптимизма ученых относительно востребованности своего труда. Так, авторы фундаментальной работы по региональной экономике возможную полезность своей книги связывают именно с особенностями современного момента, «когда наводится порядок в управлении и повышается роль государства в регулировании экономики» [2, с. 4].

В научной литературе работ, специально посвященных становлению нового качества управления развитием регионов, и в частности формированию его концептуального фактора, значительно меньше, чем можно было бы ожидать, учитывая несопоставимо большую сложность и уникальность процесса по сравнению, например, с управлением экономикой и тем более предприятием. И если во втором случае счет исследований идет на десятки и сотни, то в первом – их единицы. Этому можно дать контекстуальное и методологическое объяснение.

Контекстуальное объяснение вытекает из анализа практики последнего десятилетия как управления регионами, так и региональной организации науки. В первой половине десятилетия о продвижении по пути прогресса в региональном управлении не могло быть и речи: наблюдалось региональное «неуправление», нарастание неупорядоченности и напряженности в отношениях регионов и центра. Лишь к концу пятилетия осознается недопустимость сложившегося положения дел и предпринимаются усилия по формированию соответствующей нормативной базы, в частности были установлены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» (1996). В региональное управление была задействована значительная масса госслужащих: «В каждом российском министерстве и ведомстве работают подразделения по региональным проблемам... В регионах подобную роль играют аналогичные департаменты, комитеты, управления республиканских, областных (краевых) администраций» [3, с. 12].

Но применительно и ко второй половине десятилетия говорить о прогрессе в управлении регионами затруднительно. Основным содержанием стало самоопределение регионов и согласование с феде-

ральными органами власти, экономическими и политическими элитами. Внутри регионов времени и сил на организацию управления под новый тип целей и задач оставалось мало, и не случайно социологические опросы этого периода зафиксировали сомнение большинства населения страны в том, что его благо и благо стоящих над ними структур совпадают. В целом практика управления регионами не порождает «вызова» науке, которая стала бы достаточной причиной ее качественной трансформации.

Не способствовала этой трансформации и организация основной массы научных исследований. Только крупных центров научного изучения региональной проблематики по стране насчитывается около полутора десятков. «Никогда еще одновременно в различных районах России не появлялось столько научно-практических работ, не только освещающих частные аспекты, но и предлагающих концептуальное видение государственного регулирования территориального развития» [4, с. 15].

Потенциал науки, как видим, сориентирован в первую очередь и в основном на обслуживание государственного регулирования территориальных процессов, а здесь мало что можно сказать нового. Страна уже сталкивалась с необходимостью кардинального решения проблемы государственного регулирования территориального развития в советский период, и отечественные ученые качественно проработали концептуальные вопросы такого регулирования, его взаимодействия с местным самоуправлением. Эти проблемы были изучены в условиях одной из самых сильных государственно-политических централизаций, где природа государства, его возможности и ограничения с точки зрения науки хорошо видны. Сама природа государственного регулирования не меняется при разных политических режимах, меняются лишь организационные формы ее воплощения в структурах и функциях соответствующих образований. Поэтому российская наука последнего десятилетия пользовалась ранее наработанными отечественными концепциями, уточняя их в направлении решения обострившихся проблем федерализма и дополняя адаптациями зарубежного научного опыта. Не меняет оценку задач управления и появление надрегиональных экономических образований («Большая Волга», «Сибирское соглашение» и т.п.). Региональная наука концептуально уже решала эти задачи применительно к аналогичным объектам (ПЭР и т.п.).

Отечественная регионалистика еще не получила такого развития, при котором появляются методологически различающиеся школы и на-

правления, а исследователь мог бы последовательно использовать инструментарий той или иной школы в своем изучении конкретного регионального явления. Широко распространенное привнесение в регионалистику методологического аппарата других наук неконструктивно. Целесообразнее представление об имеющихся методологических установках и теоретических позициях получать через анализ смысла понятия «регион» (как опорного понятия всей региональной науки), употребляемого в разных значениях. В связи с этим возникает необходимость отклонить концепции и ориентации, исключающие или затрудняющие развитие самой регионалистики.

Такой концепцией является антирегионализм, который не выработал развитых теоретических форм и серьезных научных аргументов своей позиции, хотя в зарубежной и российской литературе это течение получило определенное распространение. Антирегионалисты считают, что никаких сколь-нибудь значимых региональных особенностей общественной жизни не существует и поэтому наука о них беспредметна. Например, утверждается, что «регионалистика... в традиционном понимании не является наукой» и «лишена своей теории» [5, с. 88]. Подобные утверждения, на наш взгляд, можно расценивать лишь как симптомы определенных трудностей и кризисных явлений в современной региональной науке.

Упрощением является мнение об уже состоявшейся решенности основных проблем регионалистики. Так, утверждается: «само понятие «регион» не является сегодня предметом спора. Есть ясность относительно того, что такое регион, и в частности – европейский регион, каков механизм его функционирования» [6, с. 33]. Даже если бы относительно европейского региона это было в действительности так (на самом деле это некоторое авторское преувеличение), то подтверждение частным случаем не может быть достаточным доказательством общего вывода. В принципе в регионалистике только относительно каких-либо технических терминов могут быть достигнуты «бесспорность» и «ясность». В ней, как и в любой другой общественной науке, рабочие понятия, как правило, сложны и противоречивы, поскольку, с одной стороны, они – аналитический инструмент ученых, имеющих разные теоретические позиции и методологические установки, а с другой – с их помощью воспроизводится сложная, противоречивая и постоянно развивающаяся действительность человеческого бытия. Поэтому даже в некотором «идеальном» будущем такие понятия не смогут стать бесспорными, ясными и для всех одинаковыми. Это относится и к термину «регион».

В исследованиях ученых наблюдается сведение собственно региональной проблематики к какому-либо одному, пусть и очень важному виду ее предметной модификации. Возникает задача различения истинной регионалистики и того, что очень часто подается в литературе, в том числе учебной, под наименованием «регионоведение». Например, регионоведение определяется как «область научных знаний, изучающая территориальную организацию хозяйства» [7, с. 6], то есть в предмет региональной науки включаются экономические районы всех уровней. Прямые оппоненты этого взгляда заявляют: «С таким подходом трудно согласиться, ибо в эпицентре изучения, на наш взгляд, должен быть регион как субъект Федерации» [8, с. 7]. Но в этом случае происходит замена экономической тематизации на государствоведческую, что ведет фактически к упразднению предмета регионалистики как таковой.

Своеобразие видения региона экономистом, юристом, социологом, географом, математиком или любым другим специалистом неизбежна в силу специфики решаемых ими познавательных задач. Но сведение понятия региона к любому из этих аспектов, к тому или иному их сочетанию и даже к их полной сумме не отвечает на вопрос о том, что такое регион. Адекватный ответ, как представляется, может быть получен как индуктивным способом, то есть обобщением (но не простым сочетанием и суммированием) всех выявленных и теоретически выраженных аспектов эмпирического бытия региона, так и средствами дедукции самой регионалистики. Систематическая интеграция результатов обеих линий развития может дать искомый ответ в виде концептуального ядра, организующего и динамизирующего весь комплекс регионального знания.

Обобщение результатов анализа понятия «регион» позволяет выделить особенности его значений, характерных для современной отечественной регионалистики.

Эти особенности связаны с пониманием природы регионов, в котором различаются следующие позиции. Одна позиция выражается в акценте на вспомогательном значении слова «регион» в научных и практических делах. Наиболее явно это отражено в суждении, что «...регион – понятие типологическое. Регионы выделяются из территории в соответствии с определенными целями и задачами» [9, с. 16]. Здесь, помимо аспектности, у автора просматривается мнение о субъективной природе региона. Регион не следствие манипулирования с действительностью в соответствии с целями и задачами людей, регионы выделяются в научных и практических целях людьми, но именно по-

тому, что уже существуют в самой действительности объективной реальностью.

Другая позиция непосредственно связана с первой. Она состоит в том, что все без исключения исследователи в своих определениях понятия «регион» в качестве и ближайшего рода (*proximum genus*), и видовых отличий (*differentia specifica*) избирают вне индивидуальные сущности. В выборе ближайшего рода преобладает географизм, при котором регион соотносится с территориальным измерением общественной жизни. В соответствии с этим в конкретных формулировках употребляется и определенная лексика: «часть территории», «территориальная единица», «большая территория», «крупная территория страны», «любая территория» и т.п. К этому выбору тесно примыкают экономические и государственные определения регионов, что вполне объяснимо: для государства территория является его конституирующим признаком, для экономики она – носитель всех или почти всех вещественно-энергетических ресурсов производства. В текстовых формулировках в подобных случаях преобладает следующая терминология: «сложный территориально-экономический комплекс», «часть народно-хозяйственного комплекса» и т.п.; «группа областей, краев, республик», «субъект Федерации», «объединение нескольких субъектов Федерации» и т.п. Крайне редко, но встречаются определения региона и через социологические понятия: «социально-территориальная общность», «социально-экономическая общность» и т.п.

Подробность приведенного списка формулировок позволяет с достаточной надежностью утверждать, что существующий в настоящее время тип представлений о регионе ни в каком отношении не доходит «до индивида». В традиционном представлении регион видится или вне (территория), или над (комплексы, государство и его субъекты, общности) человеком, в лучшем случае он предполагается в виде некоего регионального элемента. Эту ситуацию можно объяснить влиянием в общем методологическом плане субстанциональной концепции производства, с которым явно или неявно, но обязательно связаны любые представления о регионе, а в общетеоретическом – концепции социального реализма. Оба плана рассмотренных явлений полезны в той мере, в какой они способствуют решению проблемы гармонизации общественного развития. И здесь методологическое объяснение смыкается с данным ранее концептуальным объяснением того, что есть сейчас в регионалистике: она в основном воспроизводит своими средствами прошлые идеи и идеалы страны.

Естественно, такое представление о регионалистике должно быть

переосмыслено под углом зрения новых целей и задач развития России, в которой реальную общественную ценность, наряду с государством и другими структурами, получит и человек с его уникальностью и своеобразием. В этом переосмыслении свою роль могут сыграть нынешние определения понятия регионов. Они могут быть осмыслены таким образом, что в понимании региона основная роль будет отводиться человеку. Это не означает, что такое восприятие регионалистики должно вести к «критическому преодолению» других компонентов общества. Только их сбалансированное единство станет достаточным условием успешного формирования концептуального фактора, соответствующего новому качеству управления развитием регионов.

#### Библиографический список

1. Регион: к новому качеству управления. М., 2000.
2. *Штульберг Б.М., Введенский В.Г.* Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000.
3. *Арженовский И.В.* Введение в экономику региона: Учебное пособие. Ч. 1: Теоретические основы экономики региона. Н. Новгород, 1999.
4. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997.
5. Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997.
6. *Ландабасо А.* К вопросу о теории регионального развития // Федерализм. 1998. № 1.
7. Регионоведение / Под ред. Т. Морозовой. М., 1998.
8. *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Регионоведение: экономика и управление: Учебное пособие. М.; Ростов н/Д, 2000.
9. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Учебник для вузов. М., 2000.



---

## ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

***В.Л. Коротина***

**С**тановление рыночных отношений в Российской Федерации сопряжено с коренной ломкой имеющихся хозяйственных структур, переходом к экономическим методам управления и изменением общественного сознания в целом. Однако процесс реформирования экономической системы не привел к заметным позитивным результатам. Такое положение можно объяснить отсутствием системного воздействия на процесс воспроизводства с помощью различных методов экономического регулирования.

Одним из важных государственных инструментов регулирования экономических отношений и тенденций является налоговая политика. Развитие и изменение государственного устройства всегда сопровождалось преобразованием налоговой системы. Особым источ-

**КОРОТИНА**  
**Виктория**  
**Леонидовна –**  
*доцент*  
*Поволжской академии*  
*государственной*  
*службы*  
*им. П.А. Столыпина*

ником формирования бюджета являются налоговые сборы и платежи. Из этих средств финансируются государственные и социальные программы, содержатся управленческие структуры, обеспечивающие существование и функционирование самого государства.

Экономическим реформам сопутствуют усиление системы контроля за соблюдением налогового законодательства и ужесточение экономических и административных санкций по отношению к нарушающим его юридическим и физическим лицам.

Ключевые задачи политики Российского государства в области налогов в самом общем плане состоят, во-первых, в создании благоприятного налогового климата для роста уровня и эффективности производства и инвестиций, для увеличения доходов и занятости населения; во-вторых – в наращивании налоговых поступлений в бюджет. Чтобы достичь обеих, на первый взгляд трудносовместимых целей, предстоит резко повысить собираемость налогов, то есть соотношение их фактических поступлений и налогового потенциала, под которым понимается максимально возможная в данный момент их величина (исчисляемая при элиминировании недоимок по уплате налогов, нерациональных налоговых льгот, «лазеек» и коллизий между нормами налогового и иного законодательства).

Повышение собираемости налогов в Российской Федерации, таким образом, становится одной из ключевых задач налоговой да и всей экономической политики. Органы законодательной и исполнительной власти в последние годы уделяют ее решению значительное внимание, однако добиться приемлемых результатов пока не удастся. Наряду с неблагоприятной макроэкономической и социально-политической ситуацией, равно как и общим несовершенством хозяйственного правового законодательства, работу налоговых органов осложняет наличие многочисленных противоречий и дефектов в собственно налоговом законодательстве и в подзаконных нормативных актах. Незаконопослушные налогоплательщики используют все имеющиеся дефекты нормативной базы и недостатки налогового администрирования для уклонения от уплаты налогов. Определяющим способом является ужесточение мер налоговой ответственности за нарушение налогового законодательства. В связи с этим резко усиливается роль налоговых администраций в обеспечении полноты исчисления и своевременности перечисления платежей в бюджет и во внебюджетные государственные фонды. Налоговый контроль – важный инструмент государственного воздействия на хозяйственные субъекты. Налоговые контрольные действия охватывают всю систему нало-

гообложения, а также осуществляются в разрезе отдельных налогов, налоговых групп налогоплательщиков, территорий. Иными словами, налоговый контроль пронизывает экономику по вертикали и горизонтали, обеспечивая фискальные интересы бюджета. Основным элементом налоговой системы являются налоги, которые превратились в основной вид формирования доходов государства. В настоящее время в странах с рыночной экономикой возросло значение стимулирующей и социальной функции налогов.

С переходом к рыночной экономической системе Россия столкнулась с множеством проблем. Из них одна из самых острых – это нехватка финансовых ресурсов (надо заметить, что такая проблема существует в нашей стране уже давно). Наиболее приемлемым способом ее решения стало налоговое регулирование, то есть система особых мероприятий в области налогообложения, направленных на вмешательство государства в рыночную экономику в соответствии с принятой правительством концепцией экономического роста.

Сущность планирования налогообложения, с нашей точки зрения, заключается, с одной стороны, в обеспечении стимулирования общественного воспроизводства посредством предоставления налоговых льгот и условий, в которых субъектам налогообложения экономически выгодно повышать эффективность использования трудовых, финансовых и материальных ресурсов, действовать в определяемом государством направлении, а с другой – в предоставлении для государства такого количества средств, чтобы было достаточно для осуществления его функций, в том числе и функции общественных ограничений [1, с. 160–179].

Тяжесть налогового бремени должна распределяться между всеми в неодинаковой мере, с учетом имущественного положения, в направлении выравнивания чрезмерной имущественной дифференциации. Каждый налогоплательщик обязан вносить свою справедливо определенную долю в казну государства.

Сущность налогообложения как системы общественных ограничений в условиях формирования рыночных отношений состоит в необходимости ограничения частной собственности налогоплательщиков для функционирования государства и выполнения его общественных функций, с одной стороны, и в ограничении фискального произвола государства в налогообложении для защиты процесса развития частной собственности и предпринимательства – с другой. При этом функции налогообложения представляют собой проявление ограничительного действия в отношении финансов налогоплательщиков и государства через распределительные и перераспределительные процессы движе-

ния денежных средств, стимулирующие и дестимулирующие воздействие на общественное воспроизводство.

Современное налогообложение в условиях формирования рыночных отношений является продуктом все большей демократизации общества, продуктом добровольного, законодательного общественно необходимого ограничения принципа частной собственности налогоплательщика и произвола государства для защиты частной собственности и предпринимательства в целом. Отсюда следует основной принцип использования налогообложения как системы общественных ограничений – для развития общества на основе частной собственности и государственности, но не в ущерб социально-экономическому развитию общества и государства [2, с. 4].

Налогообложение как система общественных ограничений является одной из основных проблем государственной политики, налоговые реформы занимают видное место в предвыборных программах политических партий и массовых общественных движений. В современной России налогообложение представляет одно из основных противоречий между обществом и государственной властью, поскольку должно определять в рамках системы общественных ограничений, в какой мере ограничить частную собственность и доходы от ее использования у налогоплательщиков и в какой мере ограничить произвол государственной власти в установлении и регулировании налогов и налогового бремени.

Налогообложение выступает своеобразной ценой демократического общества, с помощью которой финансируются все демократические институты общественного управления. Налогообложение становится системой взаимного ограничения имущественных интересов экономических субъектов как налогоплательщиков, с одной стороны, и государственного аппарата чиновников – с другой, по поводу распределения и перераспределения всего созданного национального дохода, накопления имущества в государственной и частной формах собственности [3, с. 38–74].

Через посредство налогообложения в демократическом обществе происходит определение меры государственной и частной собственности в экономике и прочерчивается граница между централизованными государственными и децентрализованными частными экономическими ресурсами в собственности государства, частных предпринимателей и простых индивидуальных лиц.

Налогообложение со стороны налогоплательщиков рассматривается как своеобразная монополистическая цена общественных услуг государства при выполнении им своих функций, а со стороны госаппара-

та – как главный источник необходимой финансовой базы деятельности государства. Продавцом общественных услуг выступает государство, а покупателем – общество в лице субъектов налогообложения. Именно поэтому налоги и налогообложение являются необходимыми ограничителями деятельности налогоплательщиков и государства.

С целью преодоления существующих противоречий в налоговой политике следует осуществить следующие мероприятия:

в целях противодействия инфляции и снижению жизненного уровня населения необходимо понизить ставки акцизов, НДС и налога с продаж в отношении товаров стратегического спроса, увеличить ставки подоходного налога необлагаемого минимума и косвенного обложения предметов роскоши;

шире применять на практике функциональную налоговую концепцию «налоги как средство уравнивания доходов» для обеспечения социальной стабильности в период выхода из экономического кризиса;

полнее использовать принцип платежеспособности в дифференциации налогообложения и отказаться от принципа полученных благ, пока имеется существенная имущественная дифференциация населения и отсутствует доминирование среднего класса в социальной структуре общества;

для обеспечения относительного равенства налоговых обязательств шире использовать принцип вертикальной справедливости, а принцип горизонтальной справедливости необходимо распространить на пропорциональное поимущественное налогообложение;

обеспечить внедрение в практику налогового регулирования механизма позитивного (положительного) и негативного (отрицательного) подоходного налога, дополняя им существующие эффективные программы социальной поддержки и заменяя неэффективные программы;

для усиления стабилизационного значения общественных ограничений в налогообложении следует практически использовать концепцию «налоги – стабилизирующие регуляторы экономики», обязательно дополняя действие автоматического стабилизатора преднамеренными налоговыми мероприятиями государства;

применение концепции нейтрального стабилизирующего налогообложения осуществлять только при наличии эффективной рыночной конкуренции и долгосрочного экономического роста;

избирательно использовать эффект «кривой Лаффера» только в отношении налогообложения производственных инвестиций, снижая реальные ставки налогообложения инвестиционными налоговыми льготами;

развернуть поимущественное налогообложение на основе нового земельного кадастра;

восстановить и расширить использование инвестиционного налогового кредита в отношении развития наукоемкого производства как наиболее перспективного метода налогового регулирования;

на практике осуществлять дифференциацию общественных ограничений в налогообложении, комбинируя такие формы взаимоотношения бюджетов по формированию доходов, как «разные налоги», «разные ставки» и «разные доходы», в рамках взаимовыгодного развития регионов и центра через бюджеты разного уровня;

для развития бюджетно-налогового федерализма снизить долю регулирующих налоговых доходов в региональных бюджетах и увеличить закрепление собственных налоговых источников за каждым бюджетным уровнем, гармонизируя интересы Федерации и ее субъектов во взаимовыгодном стабильном развитии;

использовать «американскую» модель «непересекающихся» налогов в отношении НДС и акцизов, а в отношении налога на прибыль комбинировать ее с «германской» моделью, постепенно нивелируя налоговую асимметрию по статусу субъекта Федерации и формируя горизонтальную и вертикальную системы выравнивания разницы в налоговых доходах бюджетов.

Таким образом, рассматривая основные принципы налогового планирования, можно сделать вывод о том, что по характеру налоговое планирование может быть стимулирующим или сдерживающим. При разработке налоговой политики необходимо учитывать мнение всех сторон налоговых отношений: и стремление субъектов экономики к минимизации налогов, и интересы государства, которое исходит из необходимости полной реализации своих функций. Для продуманной налоговой политики одним из самых важных моментов является правильное определение оптимального размера налогового бремени. Для этого следует провести серьезную аналитическую работу по достижению компромисса между государством и налогоплательщиком.

#### Библиографический список

1. *Караваева И.В.* Налоговое регулирование рыночной экономики. М., 2000.
2. Путин предлагает социальный контракт // Эксперт. 2000. № 21. 5 июня.
3. Экономика налоговой политики / Под ред. М.П. Девере. М., 2002.

---

## МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ

**Н.Б. Ермасова,  
Н.А. Попкова**

**Н**алогово-бюджетные взаимоотношения между федеральными, региональными и местными органами власти и управления являются одним из ключевых факторов экономического и политического развития России.

Эффективная система межбюджетных отношений должна быть направлена на достижение трех основных целей: 1) повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны; 2) обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом; 3) упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появле-

**ЕРМАСОВА**  
**Наталия**  
**Борисовна –**  
*кандидат*  
*экономических наук,*  
*доцент Поволжской*  
*академии*  
*государственной*  
*службы*  
*им. П.А. Столыпина,*

**ПОПКОВА**  
**Наталья**  
**Александровна –**  
*консультант*  
*Управления внешних*  
*связей*  
*и международного*  
*сотрудничества*  
*Министерства*  
*экономики*  
*Саратовской*  
*области*

ния центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Ситуация, сложившаяся в Российской Федерации, свидетельствует о настоятельной необходимости существенной корректировки стратегии реформирования межбюджетных отношений. Главными направлениями этого процесса представляются следующие: создание реальных механизмов обеспечения доходных источников бюджетов в соответствии с расходными полномочиями, максимальное стимулирование регионов к развитию собственной налоговой базы, расширение инвестиционной финансовой поддержки, упорядочение отношений в сфере собственности и природопользования, развитие межбюджетных отношений по горизонтали и совершенствование расчетных операций.

Проблема регулирования бюджетов в Российской Федерации – это прежде всего проблема выбора форм и методов систематического сглаживания экономической асимметрии регионов в уровне доходности их бюджетов. В той или иной степени эта проблема существует в любом государстве с федеративным устройством. Однако в России положение усугубляется «скромным» опытом федеративных отношений.

Серьезным недостатком действующего механизма оказания финансовой помощи является разрозненность и несогласованность между собой форм перераспределения бюджетных средств. Сфера действия каждой из них, размеры перераспределяемых с их помощью ресурсов определяются, как правило, отдельно. Отсутствует системный подход к процессу бюджетного регулирования, каждая конкретная форма перераспределения не рассматривается как составная и неотъемлемая его часть. Это ведет к разнонаправленности государственной политики, а порой – к явному противоречию целей конкретных форм регулирования бюджетов.

Как известно, основной целью регулирования бюджетов является бюджетное выравнивание. Успешное же решение задачи эффективного бюджетного выравнивания требует глубокого понимания его природы.

Если в России разумным представляется механизм, когда четко установленные расходные полномочия и, соответственно, объем их денежного покрытия должен определять налоговые права территорий, то в Германии, во Франции или Канаде бюджетное выравнивание понимается как выравнивание прежде всего доходов и лишь затем, как следствие, расходов государственных образований одного вида в расчете на одного жителя. Это связано с тем, что в России имеет место



более резкая дифференциация регионов по уровням доходов и стоимости пакета государственных услуг. В этой связи подход к механизму выравнивания, когда именно расходы определяют объем доходных источников, следует считать более оправданным.

В экономической литературе механизмы распределения средств в рамках вертикальной и горизонтальной плоскостей бюджетного выравнивания рассматриваются довольно часто, однако понимание структуры и трактовка конечных целей отдельных элементов вертикального и горизонтального выравнивания российскими и зарубежными специалистами отличаются друг от друга.

Так, некоторые элементы, включенные западными учеными в структуру вертикального выравнивания, относят к горизонтальному выравниванию в России, а цели, достигаемые путем применения механизмов так называемого горизонтального выравнивания в России, на самом деле лишь частично решают проблему обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней, что как в российском, так и в западном понимании является исключительно целью вертикального выравнивания.

Данные различия в понимании конечных целей выравнивания, с одной стороны, можно отчасти объяснить различными стадиями развития федеративных отношений, с другой – применением различных методов бюджетного выравнивания в каждой из его плоскостей.

В российской экономической литературе, со ссылкой на западные источники, вертикальное выравнивание трактуется в основном как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов (налоговых поступлений). Происходит распределение ответственности за финансирование расходов и, как следствие, прав на конкретные доходные источники между всеми уровнями бюджетной системы в государстве. Принцип вертикальной сбалансированности действует как в отношении к вышестоящему уровню бюджета, так и в отношении к региональным и местным бюджетам. Таким образом, под целью вертикального бюджетного выравнивания понимается *обеспечение финансовой базы для реализации бюджетных полномочий различных уровней власти*.

К ключевым элементам механизма вертикального бюджетного выравнивания в понимании российских ученых относятся следующие:

- в выравнивании финансовых возможностей или распределении налогового потенциала: собственные налоги, закрепленные доли от регулирующих налогов, механизмы льготирования, налоговый кредит;
- в выравнивании финансовых потребностей или распределении

расходных полномочий: конституционное закрепление предметов ведения за уровнями власти, разграничение полномочий по управлению государственной собственностью, распределение расходных полномочий на договорной основе.

В отличие от распределения доходных источников, регулируемых и устанавливаемых рядом законодательных актов, распределение расходных полномочий между уровнями бюджета в России не имеет детально проработанной правовой базы. В настоящее время вопрос финансовой самостоятельности территорий упирается в обеспечение возможностей получения *реальных источников доходов при четком распределении ответственности за самостоятельное осуществление расходов*. Доходная структура территорий должна формироваться преимущественно за счет стабильно поступающих региональных и местных налогов. Цель же государственного регулирования доходов территорий должна состоять в таком распределении доходных источников между звеньями бюджетной системы, которое гарантировало бы покрытие нормативной части расходов, законодательно закрепленных за каждым звеном системы и свело бы к минимуму необходимость дополнительного распределения между ними финансовых средств, например, доли регулирующих доходов в совокупных доходах территории.

Вертикальное выравнивание не может решить всех проблем бюджетной сбалансированности. Для уменьшения горизонтальных диспропорций, вызванных различием объема социально необходимых расходов между богатыми и бедными регионами (районами) должно использоваться горизонтальное выравнивание.

В теории бюджетного федерализма горизонтальное неравенство регионов подобно социальному неравенству населения, вызываемому территориальным фактором. С одной стороны, это выравнивание уровня потребления государственных услуг по территориям, с другой – выравнивание стоимости государственных услуг для каждого уровня власти. Выравнивание острых горизонтальных различий важно прежде всего как соблюдение требования социальной справедливости. Оно осуществляется в общенациональных интересах и способствует укреплению государства.

В российской экономической литературе горизонтальное выравнивание трактуется, в частности, как «пропорциональное распределение налогов между субъектами Федерации (регионами) по определенной формуле для устранения (снижения) неравенства в налоговых возможностях (потенциалах) различных территорий (субъектов Федерации и муниципалитетов)» [1, с. 124]. Данное определение полностью отра-

жает суть горизонтального выравнивания, однако суть скорее желательную, чем действительную. С учетом фактического положения в России, «распределение налогов... по определенной формуле» в этом определении целесообразно заменить на «распределение средств, в том числе, поступивших от сбора налогов... по определенной формуле». В этом случае суть горизонтального выравнивания будет отражать западное представление о нем и западную практику его реализации. Фактически же в России под горизонтальным выравниванием понимается не перераспределение поступлений от конкретных налогов на уровне регионов, а централизованное перераспределение средств специальных фондов, сформированных в том числе и за счет налоговых поступлений.

Целью горизонтального выравнивания является *обеспечение единого стандартного потребления государственных услуг*. Однако если в западной практике этот единый уровень потребления достигается перераспределением конкретных налогов на уровне регионов в рамках горизонтального выравнивания, то в России этот процесс идет «сверху», фактическим результатом чего является лишь частичное устранение дисбаланса расходных и доходных полномочий территорий, но никак не выравнивание уровня потребления и стоимости общественных услуг в различных регионах. Такие стандартные формы финансовой поддержки территорий, как дотации, субвенции, субсидии и трансферты, распределяемые по вертикали бюджетной системы государства, включаются российскими экономистами в систему горизонтального выравнивания.

Таким образом, ряд российских экономистов считают, что в России имеет место как вертикальное, так и горизонтальное выравнивание, понимая под последним, например, распределение по единой формуле средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФФПР), дотаций или распределение средств Федерального фонда компенсаций. Однако, согласно западным представлениям о выравнивании бюджетов, в России в настоящее время в практике бюджетного выравнивания нет ни одного элемента или механизма горизонтального выравнивания, а применяется исключительно вертикальное выравнивание, характерными признаками которого являются концентрация основной части средств, подлежащих перераспределению, на федеральном уровне, недостаточность наделения территорий собственными источниками доходов, сведение их функциональной самостоятельности к минимуму.

Для сравнения рассмотрим суть западного понимания процесса и целей бюджетного выравнивания на примере Германии.

Вертикальное выравнивание в западном понимании, помимо разграничения налогов между субъектами получения, включает в себя, в отличие от российского представления о нем, предоставление федеральным центром субсидий и помощи регионам (дополнительные федеральные трансферты). Кроме того, в Германии, например, существует и скрытое финансовое выравнивание, которое осуществляется как за счет федерального бюджета, так и за счет средств иных центральных бюджетов, особенно бюджета социального страхования.

Вертикальное распределение налогов в Германии четко закреплено в Основном Законе страны. Так, федеральный центр в 100%-ном объеме получает налоги на бензин, табак, кофе, страхование, к исключительной компетенции федерации относятся пошлины и акцизы на водку, на которую сохраняется государственная монополия. Землям достаются налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво, общинам – на землю, местные налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога. Основные же налоги (свыше 70% объема поступлений) являются совместными по получению.

Сложнее всего распределяется налог с оборота: доли, которые приходятся на федерацию и земли, пересматриваются каждый год и закрепляются в ежегодном законе. Подвижные пропорции распределения обеспечивают приспособление доходной части бюджета к изменяющимся задачам (а следовательно, и расходам) разных уровней власти. В последние годы доля федерации и земель находятся в соотношении 54 : 46, а иногда – 50,5 : 49,5.

В целом в федеральный центр поступает примерно 45% всех налоговых доходов, землям достается чуть более 37%, общинам – 13%; около 5% (в основном пошлины) перечисляется в бюджет ЕС.

В случае, если налоговых поступлений не хватает для покрытия расходов, слабые в финансовом отношении земли имеют право на дополнительные федеральные перечисления (трансферты), используя эти средства по своему усмотрению. Специальные компенсации из федерального бюджета предусматриваются в случае, когда крупные мероприятия центра влекут за собой ощутимые финансовые затраты земель (например, строительство военных объектов или размещение федеральных ведомств).

Вертикальное распределение налогов является достаточно устойчивой и эффективной формой финансового порядка в Германии. Однако, по мнению экспертов, возможно его улучшение в плане сокращения совместного финансирования и общих налогов. Это усилит принцип разделения компетенций, а следовательно, и финансовой ответст-

венности уровня власти, принимающего решения. Параллельно будут формироваться условия для конкуренции в сфере налоговых доходов.

Горизонтальное же выравнивание (или горизонтальное перераспределение средств) является вторичным, когда уже полученные доходы в определенной степени уравниваются путем изъятия их части у финансово сильных земель и передачи их финансово слабым землям. К горизонтальной форме относится перераспределение части НДС.

Немецкий механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Основном Законе и особом Законе о финансовом выравнивании, призван скорректировать рассмотренное выше вертикальное распределение налогов с целью сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения, которые должны быть для всех земель не ниже 95% средненемецкого уровня.

Прежде всего это касается региональной доли поступлений НДС: 75% его распределяется между землями пропорционально числу жителей, а остаток (в 2001 г. – 38 млрд марок) отчисляется слабым в финансовом отношении землям, финансовый потенциал которых ниже 92% средненемецкого уровня.

Горизонтальное выравнивание в узком смысле базируется на двух показателях – финансовой силы и выравнивания. Первый отражает величину получаемых земель налогов, второй показывает соответствие бюджетных доходов, получаемых землей, доле населения, проживающего в ней.

Трансферты слабым землям предоставляются ступенчатым образом: сумма, необходимая для достижения ими 92% среднегерманского уровня бюджетных доходов на душу населения, поступает за счет перераспределения НДС, для достижения отметки 95% – за счет предоставления обязательных трансфертов без всяких условий, от 95 до 100% – за счет предоставления трансфертов, определяемых особыми финансовыми потребностями.

Что касается изъятий из доходной части бюджетов земель, то здесь действует механизм отрицательных трансфертов: если избыток доходов не превышает 1% их среднего по стране уровня, то земля отчисляет из этого избытка 15%, при превышении от 1 до 10% –  $\frac{2}{3}$ , а при более значительном – 80%. В 2001 г. таким образом было перераспределено 19 млрд марок, что существенно меньше суммы трансфертов из центра.

Таким образом, в России, с учетом западного видения сути и назначения бюджетного выравнивания, отсутствует горизонтальная его составляющая. Федеральный фонд финансовой поддержки регионов, на-

пример, воспринимаемый некоторыми российскими экономистами как механизм горизонтального выравнивания, на самом деле лишь частично решает проблему обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов, так называемого выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов, но никак не уровня потребления и стоимости оказываемых на территории государственных услуг. Применение исключительно вертикального способа бюджетного выравнивания свидетельствует о незрелости федеративных финансовых отношений. Данный способ – скорее необходимость, чем цель. В перспективе же, учитывая резкую экономическую асимметрию регионов и введение единых государственных стандартов на оказание социальных услуг, переход к модели бюджетного федерализма с комплексным применением механизмов вертикального и горизонтального способов бюджетного выравнивания является вполне логичным.

Тем не менее существующая в настоящее время система бюджетного федерализма в Германии не устраивает наиболее сильные ее федеральные земли. По решению суда действующий федеральный закон о финансовом выравнивании будет функционировать лишь до конца 2004 г. Закон о новых ставках отчислений, не позволяющих низводить богатые земли до положения аутсайдеров по финансовой обеспеченности, должен быть принят до конца 2002 г.

В результате старая модель «кооперативного федерализма», гарантирующего социальную справедливость и равномерность экономического развития на всей территории страны, но не создающего стимулы для инновационных процессов, будет постепенно заменяться моделью «конкурентного федерализма». Конкуренция между землями в сфере получения налогов, как и любая конкуренция, будет означать снижение цен, то есть налоговых ставок. Данное направление, выражающееся в реформировании отношений федерального центра и земель, наносящих ущерб территориальной конкурентоспособности, несомненно, станет важнейшей тенденцией будущего десятилетия как в Германии, так и Европе в целом.

Для успешной реализации предусмотренных мер требуется повышение ответственности участников межбюджетных отношений. Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений, определив порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов государственной власти, и меры ответственности Правительства РФ за выполнение обязательств в сфере межбюджетных

отношений, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов.

В процессе доработки стратегии реформирования межбюджетных отношений в первую очередь необходимо коснуться «священной коровы» межбюджетных отношений, которую мало кто решается всерьез обсуждать на федеральном уровне после 1993 г. Именно тогда в Указе Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году» впервые была заложена норма единых ставок расщепления федеральных налогов, которая затем была продублирована Государственной Думой России в федеральном бюджете на 1994 г. С тех пор менялись пропорции расщепления федеральных налогов, их ставки и особенности изъятия. Неизменным оставалось одно: единство ставок расщепления федеральных налогов для всех субъектов РФ.

Анализируя сложившуюся практику межбюджетных отношений, можно с уверенностью утверждать, что в 1993 г. в процессе разрешения политических проблем была заложена огромная экономическая проблема. Единые ставки расщепления федеральных налогов были введены в стране, где на протяжении десятилетий осуществлялось командное перераспределение национального дохода, где основная масса федеральных налогов формировалась вертикально интегрированными компаниями, созданными на базе союзных министерств, ведомств и трестов, наконец, в стране, где значительная масса доходов региональных бюджетов формировалась за счет преимуществ рентного характера.

Представляется, что наступило время для начала разрешения одной из главных проблем отечественных межбюджетных отношений – ликвидации единства ставок расщепления федеральных налогов при соблюдении конституционного положения о равноправии всех субъектов РФ.

Необходимость пересмотра обусловлена несколькими обстоятельствами.

Во-первых, сохранение единых ставок расщепления федеральных налогов ведет к углублению горизонтальной разбалансированности бюджетной системы из-за углубления дифференциации субъектов РФ по душевым бюджетным доходам. Так, с 1994 по 1999 г. отставание по душевым бюджетным доходам десяти наименее обеспеченных субъектов РФ от десяти наиболее обеспеченных увеличилось почти вдвое.

Примечательно, что регионы с наибольшей рентной составляющей в бюджете – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные окру-

га – переместились по душевым бюджетным доходам соответственно с 6 и 9-го места в Российской Федерации в 1994 г. на 1 и 2-е в 1999 г.

Во-вторых, сохранение единых ставок расщепления федеральных налогов не позволяет приступить к ликвидации вертикальной разбалансированности бюджетной системы, при которой более 75% субъектов РФ стабильно нуждаются в финансовой поддержке из федерального бюджета.

В сложившейся ситуации ликвидация вертикального дисбаланса путем повышения ставок расщепления федеральных налогов для всех регионов одновременно невозможна, как из-за резкой потери доходных источников федерального бюджета, так и в силу неизбежного усиления горизонтальной разбалансированности бюджетной системы, о котором говорилось выше.

Учитывая жесткие ограничения, налагаемые на получателей финансовой поддержки Бюджетным кодексом РФ (от обязательного перевода на казначейскую систему исполнения до установления предельного уровня командировочных региональных чиновников), сохранение столь масштабного вертикального дисбаланса становится недопустимым.

В-третьих, сохранение единых ставок расщепления федеральных налогов не позволяет использовать эффективные механизмы стимулирования регионов к развитию собственной налоговой базы, основанные на первичном перераспределении налоговых доходов.

Следовательно, с учетом перспектив совершенствования механизмов выравнивания в Европе, стратегически важным вопросом для России станет ее способность найти рациональное сочетание элементов кооперативного и конкурентного федерализма, причем по мере укрепления экономического роста и экономического потенциала регионов необходимо усиливать конкурентные элементы.

Таким образом, перед Россией, в плане совершенствования технологии бюджетного выравнивания, в настоящее время стоит задача перехода к системе сочетания механизмов вертикального и горизонтального выравнивания при одновременном развитии конкуренции между регионами по уровню налоговых ставок региональных налогов и степени инвестиционной привлекательности региональной экономики.

#### Библиография

1. Финансы, денежное обращение и кредит / Под. ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М., 1999.



## СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

*Л.В. Константинова*

**В** современных условиях основные задачи российского общества и государства в сфере гармонизации социальных отношений, обеспечения социального согласия и стабильности лежат в области оптимизации социальной политики и формирования целостной концепции социальных реформ на основе выработки долгосрочной модели социального государства, соответствующей особенностям российской действительности. Ключевой проблемой, задающей концептуальные рамки стратегии социальной модернизации нашего общества, является проблема определения оптимальных границ между государством и различными негосударственными социальными субъектами (частным, общественным сектором, семьей, индивидуальными гражданами) в осуществ-

**КОНСТАНТИНОВА**

**Лариса**

**Владимировна –**

*кандидат*

*философских наук,*

*доцент*

*Поволжской академии*

*государственной*

*службы*

*им. П.А. Столыпина*

лении социальной политики и реализации социальной ответственности. Значимость решения данной проблемы обусловлена тем, что оптимизация принципов и механизмов социальной защиты населения, активизация реформирования основных отраслей социальной сферы – образования, здравоохранения, культуры, пенсионного обеспечения – могут иметь реальную результативность только в контексте целостной парадигмы государственной социальной политики, увязывающей в единую систему федеральный, региональный, муниципальный уровни управления социальной сферой и многообразный спектр форм общественного социального участия. Базовыми принципами, закладываемыми в формирующуюся модель российского социального государства, являются принципы децентрализации и полисубъектности социальной политики. Реализация этих принципов позволяет в рамках обеспечиваемого единого социального пространства на территории всей страны формировать и реализовывать региональные и муниципальные модели социальной политики, позволяющие оптимизировать социальное развитие территорий с учетом региональной специфики, реальных потребностей и интересов населения региона на основе имеющихся ресурсных возможностей. С реализацией этих принципов связан активно идущий процесс выделения новых субъектов социальной политики в структуре основных социальных институтов общества, определение форм и доли их социального участия и нормативное оформление их деятельности. Такая тенденция является неизбежной, так как процесс активизации реформ социальной сферы связан не только с усилением непосредственной роли государственных органов в их концептуальной отработке и реализации, и не только с оптимизацией системы государственного и муниципального управления социальной сферой, но и с формированием реальной многосубъектности социальной политики, при которой осуществляется распределение социальной ответственности между государственными, частными и общественными институтами. От количества реальных субъектов социальной политики зависит качество осуществления социальных программ, уровень и степень их адресности и результативности реализации, разнообразие форм их проявления и учет интересов большего числа различных групп населения.

В наши дни в России идут бурные процессы формирования гражданского общества, причем именно в социальной сфере сконцентрировано пространство для более полного раскрытия его потенциала. Параллельно с этим формируются и способы взаимодействия государ-

ства и гражданского общества в области реализации социальной политики, в реформировании социальной сферы. Общей формой такого взаимодействия является социальное партнерство, предполагающее взаимодействие различных субъектов социальной политики (государства, предприятий различных форм собственности, общественных организаций, семьи, индивидуальных граждан) в реализации фундаментальных принципов социального государства и в решении конкретных социальных проблем. Спектр форм и методов реализации социального партнерства в различных отраслях социальной сферы и направлениях социальной политики постоянно расширяется.

Реализации принципа децентрализации управления социальной сферой осуществляется путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в области социальной политики в совместное ведение и передачи определенных полномочий в непосредственное ведение региональных органов управления, а также путем усиления влияния населения на принятие решений региональными и федеральными органами власти. Следствием децентрализации социальной политики явилось устранение жесткой административной вертикали в системе управления социальной сферой, ограничение распорядительных функций федеральных отраслевых органов по отношению к региональным и муниципальным, и в итоге – замена отраслевого принципа организации системы управления социальной сферой на принцип территориально-отраслевой.

В результате реализации данного принципа регионы (субъекты РФ) получили возможность осуществлять собственную, самостоятельную региональную социальную политику, которая может быть определена как разрабатываемая и осуществляемая органами власти и иными общественными институтами субъекта РФ система мероприятий по оптимизации социального развития региона с учетом региональной специфики и на основе ресурсных возможностей региона.

Децентрализованная система организации управления в обществе предполагает не только перераспределение функций и полномочий между центром и регионами, и не только гармонизацию интересов отраслевых и территориальных субъектов управления, но и такую форму организации управления, при которой наряду с государством функции общественного регулирования и часть управленческих задач выполняют негосударственные субъекты – участники общественных процессов. Поэтому процесс децентрализации социальной политики выражается еще и в том, что существенное влияние на ее реализацию, и в частности на функционирование территориально-отраслевых органов

управления социальной сферой, начинают оказывать различные негосударственные организации (общественные организации, ассоциации, союзы, движения социальной направленности). Они непосредственно не включены в управленческий процесс, но имеют возможность принимать участие в разработке нормативной базы социальной политики, в том числе и в разработке целевых социальных программ, и в реализации таких программ, и в работе экспертных комиссий и иных консультативных органов, и в осуществлении гласного контроля за деятельностью органов власти в социальной сфере. Поэтому принципы децентрализации и полисубъектности социальной политики, которые являются базовыми в процессе формирования российской модели социального государства, очень тесно связаны между собой и, более того – взаимообусловлены и могут быть реализованы только друг через друга.

Реализация принципов децентрализации и полисубъектности в ходе модернизации социальной политики предполагает перераспределение социальной ответственности как между уровнями государственной власти и местного самоуправления, так и между государственными и негосударственными (общественными, частными, индивидуальными) участниками системы общественных отношений, то есть перераспределение социальной ответственности в обществе как по вертикали, так и по горизонтали. Очевидно, что определение стратегических ориентиров, а также конкретных механизмов и технологий этого процесса детерминировано особенностями внутренней природы и существенными чертами самого феномена социальной ответственности. В этой связи научная интерпретация данного феномена становится более чем актуальной.

Предпринимая попытку такой интерпретации, будем исходить из того, что социальная политика представляет собой функционально значимую сферу социальной деятельности, имеющей своим содержанием целенаправленное, организованное регулирование социальных отношений, осуществляемое заинтересованными общественными субъектами в направлении формирования устойчивой, сбалансированной социальной структуры общества, посредством создания условий для индивидуальной и коллективной центростремительной социальной мобильности, в результате чего достигается оптимальный уровень социального неравенства, обеспечивается благоприятный социальный климат и формируются условия для воспроизводства и развития человеческих ресурсов.

Понимаемая в данном смысле, социальная политика выступает в современном обществе в качестве осознанной необходимости. Осо-

знание обществом необходимости регулирования социального неравенства, социальных отношений, воспроизводства человеческих ресурсов и реализация этой необходимости в реальной практике в различных формах и на основе использования комплекса различных механизмов представляет собой способность общества в лице своих разнообразных субъектов брать на себя ответственность за свое собственное состояние, за свою собственную судьбу, за состояние и судьбу своих членов. Такая ответственность за социальное состояние общества и отдельных его социальных параметров может быть названа социальной ответственностью. Поэтому можно сказать, что реализуемая обществом социальная политика есть воплощаемая социальная ответственность.

Данная логика рассуждений выводит нас на необходимость в рамках социологической концептуализации социальной политики осуществить конструирование понятия «социальная ответственность» и с помощью него произвести более углубленный анализ соответствующего феномена. Предлагаемый ракурс проблематизации социальной политики позволит выйти на представления о ее субъектах, а также с целью выявления ее системного качества ввести и раскрыть содержание такого понятия, как «социетальная социальная политика».

Само понятие «социальная ответственность» на научно-теоретическом уровне сегодня очень слабо артикулировано и интерпретировано, особенно в рамках социологического и социально-управленческого знания. Наиболее часто сам термин «ответственность» используется в сочетании с такими определениями, как «личная», «гражданская», «юридическая», «финансовая», являясь в этих случаях предметом содержательного анализа, соответственно, психологических, политических, юридических, экономических наук.

Словосочетание «социальная ответственность» наиболее активно стало использоваться в отечественной общественной науке и управленческой практике последнего десятилетия в связи с проблематикой обновляемой социальной политики, в контексте уменьшения социальных обязательств государства и перераспределения их в сторону иных общественных субъектов. В этом плане наибольшее распространение получила тематика социальной ответственности бизнеса, хотя и в достаточно прикладном аспекте. Приметой дня стали активно идущие дискуссии среди ученых, политиков и бизнесменов по предмету понимания специфики и форм реализации социальной ответственности рыночными субъектами хозяйствования. В рамках таких дискуссий формируются различные походы к пониманию социальной ответст-

венности бизнеса: от предельно узких, где социальная ответственность бизнеса трактуется как возможность осуществления негосударственными предприятиями благотворительных функций и мероприятий с целью облегчения решения проблем социальной сферы или как их способность платить налоги в бюджет, которые перераспределяются затем на финансирование социальных расходов, до предельно широких, где социальная ответственность бизнеса характеризуется как его ответственность за развитие общества и государства.

В то же время в более широком контексте и на теоретическом уровне смысл категории «социальная ответственность» пока остается во многом условным и не конкретизированным. Однако все большая эксплуатация данного понятия в разных контекстах и на различном уровне обобщения, а также реальное разрастание самого феномена социальной ответственности, обретающего контуры действительного существования в нашем обществе в связи с расширением субъектности (увеличением количества субъектов) социальной политики, требуют акцентировать исследовательское внимание на данном предмете.

В широком смысле, предполагающем макросоциологический контекст анализа, социальная ответственность может быть интерпретирована как взаимная ответственность общественных субъектов (индивидов, групп, общностей, организаций, институтов) по отношению друг к другу, возникающая в результате их совместной деятельности или различных форм социального взаимодействия и служащая оптимизации этой деятельности или взаимодействия. В этом смысле социальная ответственность предстает как особый вид социальных отношений между социальными акторами – участниками взаимодействия, характеризующийся специфическим типом взаимозависимости, основанной на необходимости исполнения взаимонаправленных обязательств и договоренностей.

В контексте социальной политики в качестве исходного определения социальной ответственности можно предложить следующее: *социальная ответственность представляет собой особый вид отношений между элементами общественной системы (индивидами, группами, организациями, институтами), выражающийся в способности данных субъектов брать на себя и реализовывать социальные обязательства по отношению к себе либо к другим.*

В свою очередь, социальные обязательства можно трактовать как обязательства по реализации основных социальных ценностей и целей социальной политики, возникающих в ответ на актуализированные социальные потребности общества. Среди таких целей-ценностей со-

циальной политики в первую очередь следует назвать цели-ценности социальной безопасности, социальной солидарности, социальной справедливости, социальной стабильности, социальной защищенности, социальной помощи, социального благополучия, социального баланса, развития человеческих ресурсов.

Более конкретно социальные обязательства выражаются в обязательствах по созданию необходимых материально-технических, финансовых, организационно-управленческих, нормативно-правовых, кадровых и прочих условий для непосредственной реализации перечисленных целей-ценностей социальной политики в конкретных формах и в определенных пространственно-временных границах.

В этой связи общественные структуры и субъекты общественной системы, принимающие на себя и реализующие подобные социальные обязательства, следует считать субъектами социальной ответственности. Субъекты социальной ответственности могут быть представлены социальными субъектами – элементами общественной системы различного вида и характера корпоративности. В структуре субъектов социальной ответственности прежде всего следует выделить два основных макросубъекта, которые в совокупности исчерпывают весь континуум возможных акторов в данной сфере, присутствующих в общественной системе, – это социальное государство и социальное общество. Каждый из данных макросубъектов, в свою очередь, включает в себя множество конкретных субъектов социальной ответственности, непосредственно реализующих определенный спектр социальных обязательств в локальной области. Социальное государство объединяет в себе всех субъектов социальной ответственности, входящих в систему институтов государственной власти и управления. Социальное общество, напротив, представлено институционализированными и неинституционализированными субъектами социальной ответственности, не входящими в систему государственной власти и управления и осуществляющими свои социальные функции вне и независимо от государства, то есть различными субъектами гражданского общества.

Понятие «социальное государство» является общепринятым для обозначения государства, активно вмешивающегося в общественные процессы с целью регулирования социальных отношений и социальных процессов в сторону их стабилизации, то есть активно реализующего социальную политику через выполнение широкого круга социальных обязательств. Понятие же «социальное общество» вводится нами впервые для обозначения совокупности социально ориентированных (в плане своей деятельности и направлений функционирования)

ния) индивидуальных и коллективных субъектов гражданского общества, осуществляющих себя и свои социальные обязательства без государства. В то же время понятие «социальное общество» может иметь не только количественную нагрузку – выступать в качестве некоего суммарного названия всех негосударственных субъектов социальной ответственности, но и, что более важно, существенную качественную нагрузку – обозначать способность общества самостоятельно, без участия государства, под свою ответственность, через мобилизацию собственных ресурсов и использование собственных средств и способов, в различных формах осуществлять значимые социальные функции и брать на себя широкие социальные обязательства по отношению к своим членам. Таким образом, с помощью введения данного понятия появляется возможность на теоретическом уровне высветить и обозначить собственно социальный потенциал гражданского общества, отдифференцировав его от политической и экономической составляющих, чтобы затем целенаправленно заняться его изучением.

Раскрывая структуру субъектов социальной ответственности, можно представить внутренний состав каждого из названных макросубъектов. В состав социального государства как субъекта социальной ответственности входят государственные органы законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления (в части исполнения государственных социальных обязательств), специализированные (ведомственные) государственные органы управления социальной сферой и их подведомственные предприятия и учреждения.

Социальное общество как макросубъект социальной ответственности объединяет в себе таких конкретных субъектов социальной ответственности, как негосударственные предприятия и учреждения, ассоциации и общественные организации различного вида и статуса (институты третьего сектора), семью, индивидуальных граждан, неформальные (неинституционализированные) структуры коллективности и сети социальной поддержки.

Естественно, что в своей социальной активности субъекты социального государства и социального общества очень тесно связаны и переплетены, поскольку имеют единый объект – собственное общество в части его социальных процессов и социального потенциала, а также единые цели-ценности деятельности – цели-ценности социальной политики (указанные выше). Поэтому в своей совокупности социальное государство и социальное общество может быть рассмотрено как функ-



циональная система, для обозначения которой целесообразно ввести понятие «социетальная социальная политика».

Под социетальной социальной политикой будем понимать всю системно организованную совокупность социальных обязательств, реализуемых социальным государством и социальным обществом в конкретном обществе.

В данном случае методологическую ценность для нас имеют представления Т. Парсонса о структуре социальных систем и категориальный аппарат, вводимый им для системно-функционального анализа общества. Заимствуя из категориального ряда Парсонса понятие социетальности, мы позволили себе, сохранив его существенные аспекты, несколько расширить границы его применения. Развивая парсоновскую логику, можно заметить, что любые социальные взаимодействия, связанные с определением обязательств по отношению к данному сообществу, приобретают характер социетальности. Особенно это касается обязательств, ориентированных на осуществление интегративных функций в обществе, а это и есть собственно социальные обязательства или собственно социальные функции, то есть функции социальной сферы как подсистемы общества. Эти рассуждения позволяют нам интерпретировать социальную политику как ту сферу социальных взаимодействий и социальной активности, где целенаправленно воспроизводятся условия для обеспечения интегративной функции. Поэтому приписывание социальной политике качества социетальности позволяет не только осуществить собирание всех субъектов социальной ответственности в масштабах всего общества и в разрезе всех присутствующих в нем форм взаимодействия и организации, но и в особом ракурсе высветить ее качественное своеобразие, системный характер и центрирующую роль в рамках функционально раздифференцированного общества как ключевого фактора социальной интеграции и социального развития.

В различных обществах социальная ответственность может быть распределена между различными субъектами социальной ответственности в различных пропорциях. Суммарный масштаб социальных обязательств, реализуемый в рамках социетальной социальной политики в обществе различными субъектами социальной ответственности, определяет степень социальности социетального (в парсоновском понимании) общества, при этом характер распределения социальной ответственности между ее субъектами значения не имеет. В то же время чем больше и разнообразнее в обществе субъектов социальной ответственности, тем больше в количественном и качественном плане в нем

реализуется социальных обязательств. И наоборот – моносубъектность социальной политики уменьшает возможность и качество реализации социальных обязательств.

Государство, берущее на себя и реализующее широкий спектр социальных обязательств, есть социальное государство. Общество, самостоятельно, без государства реализующее большой масштаб социальных обязательств через функционирование широкого круга субъектов социальной ответственности, в нашем изложении обозначается как социальное общество. Однако в системе социетальной социальной политики наличие и функционирование социального государства предполагает различный характер социального общества. Учитывая то, что социальное общество есть общество самоуправляемое, способное в лице своих различных, негосударственных акторов взять под свою ответственность решение широкого спектра социальных проблем, самостоятельно артикулировать по отношению к себе необходимые социальные обязательства и самостоятельно изыскивать возможности для их реализации, можно сказать, что социальное общество – это в высшей степени самоорганизованное общество, это активно функционирующее гражданское общество в сфере обеспечения социальных ценностей и удовлетворения социальных потребностей. Степень созревания социального общества в различных конкретных общественно-исторических образованиях (в конкретных странах) может быть разной, поэтому в системе социетальной социальной политики может иметь место либо доминирование социального государства над социальным обществом, либо, наоборот, доминирование социального общества над государством, либо их паритетное функционирование. В конкретно-историческом и управленческом аспекте проблема системной организации социетальной социальной политики всегда предстает в виде проблемы определения оптимальных границ и способов взаимодействия социального государства и социального общества в процессе реализации совокупных социальных обязательств и совокупной социальной ответственности.

Таким образом, введение понятия «социальная ответственность» в концептуальную схему анализа социальных изменений, а также понятия «социетальная социальная политика» как понятия, интегрирующего все представленные в обществе формы регулирующего воздействия на социальные отношения, сопровождается возможностями открытия новых ракурсов социальной политики как в ее внутренних, глубинных проявлениях, так и во внешних характеристиках.

### **ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2002 МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА: ИТОГИ РАБОТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**С**ентябрь 2002 г. ознаменовался значимым событием в научной и общественно-политической жизни России – проведением в Саратове Летней академии Международного форума государственного управления и менеджмента на тему: «Политика и практика разграничения полномочий между центральными органами власти и местным самоуправлением: проблемы, опыт и перспективы». Сессия проходила в Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина, в соответствии с решением предыдущей Летней академии, которая состоялась в 2001 г. в Милане (Италия).

Обозначенная в повестке дня проблема в условиях современной глобализации выходит за рамки отдельных стран и становится одним из приоритетных направлений государственного строительства. Обусловлено это тем, что вопросы разграничения полномочий и предметов ведения между различными уровнями исполнительной власти не решены в полной мере как в Российской Федерации, так и по многих европейских странах.

В заседаниях форума приняли участие представители высших учебных заведений семи европейских государств, осуществляющих подготовку и переподготовку государственных и муниципальных служащих. В центре внимания ученых оказались такие проблемы, как законодательное обеспечение взаимодействия исполнительных органов власти, особенно между центральными и региональными государственными

структурами и местным самоуправлением; специфика бюджетного федерализма; финансовое обеспечение органов муниципального управления и другие.

Проректор по научной работе Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации профессор В.П. Чичканов в своем выступлении особо выделил проблему современного реформирования властных отношений в России, в частности необходимость формирования системы государственной власти, обеспечивающей повышение ее результативности и эффективности и реально нацеленной на улучшение качества жизни народа.

Широкий круг актуальных вопросов разграничения полномочий между уровнями власти, ставший предметом обсуждения на сессии, был охвачен ректором Поволжской академии государственной службы профессором С.Ю. Наумовым. В современной России, по мнению докладчика, назрела необходимость предоставления регионам и муниципальным образованиям больших прав в пределах собственной компетенции для проведения соответствующей политики, что потребует создания действенного механизма обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Ректор Высшей школы государственного управления и финансов профессор Й. Голлер (Германия, г. Людвигсбург) отметил, что в регулировании разделения полномочий между уровнями власти приоритетная роль отводится полному и четкому законодательному обеспечению. Данная тема получила дальнейшее развитие в докладах директора Высшей школы профессора Ф. Наэрта (Бельгия, г. Гент) и проректора Высшей школы государственного управления и финансов профессора Э. Лобера (Германия, г. Людвигсбург).

Практические результаты введения разграничения полномочий между уровнями власти, а также особенности развития европейской интеграции рассматривались в докладах президента Регионального института государственного управления провинции Ломбардия профессора А. Барцано (Италия, г. Милан) и президента Славянской ассоциации университетов фонда «Славяне» профессора З. Захаријева (Болгария, г. София).

В обсуждении докладов приняли участие как зарубежные ученые, так и отечественные – проректор по научной работе Поволжской академии государственной службы профессор Г.Н. Комкова, профессора академии В.В. Герасимова и А.Ю. Шеховцев.

Работа форума завершилась встречей с Губернатором Саратовской области Дмитрием Федоровичем Аяцковым, который изложил свою

точку зрения на перспективы совершенствования нормативно-правового регулирования разграничения полномочий между органами власти в свете реализации административной реформы в Саратовской области.

Координатором Летней академии – 2002 Э. Лобером была представлена Программа работы Международного форума государственного управления и менеджмента на 2003 г. В соответствии с установленным порядком координатором Летней академии – 2003 утвержден Генеральный директор университета экономики и управленческих наук профессор Андраш Тамаш. Принято решение о проведении следующей Летней академии в Венгрии на тему: «Ответственность органов власти и органов местного самоуправления».

Летняя академия – 2002 приняла в члены Международного форума государственного управления и менеджмента Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации.

По окончании работы делегаты приняли резолюцию Летней академии – 2002 Международного форума государственного управления и менеджмента.

В результате работы Летней академии Международного форума государственного управления и менеджмента обобщена практика разграничения полномочий между государственными органами власти и местным самоуправлением в европейских странах и в Российской Федерации, определены приоритетные направления дальнейших научных исследований в этой области.

Участие Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина в качестве полноправного члена Международного форума государственного управления и менеджмента открыло перед учеными новые возможности в координации исследований актуальных проблем управления в условиях современной глобализации. Одновременно активное участие в деятельности форума создает перспективы в расширении и укреплении международных связей академии.

***В.М. Поляков,  
Б.И. Шумратов***

---

**РЕЗОЛЮЦИЯ  
ЛЕТНЕЙ АКАДЕМИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА**

**Тема: «Политика и практика разграничения  
полномочий между центральными органами власти  
и местным самоуправлением:  
проблемы, опыт, перспективы»  
Саратов, 12–14 сентября 2002 г.**

**В** условиях глобализации проблема разграничения полномочий между различными уровнями власти выходит за рамки национального государства, становясь одной из наиболее значимых сфер государственного строительства.

Сложность разграничения полномочий как в федеративных, так и в унитарных государствах состоит в том, что должен быть соблюден баланс сил и интересов каждого уровня власти. Передача центром в регионы и на места исполнительно-распорядительных функций не должна сопровождаться ослаблением федеральной власти, решающей общегосударственные задачи. На сегодняшний день актуальной является разумная децентрализация функций государства и передача муниципалитетам самостоятельного решения вопросов местного значения в интересах населения. Взаимодействие органов центральной, региональной и местной власти во многом определяет динамику и направления развития политической организации общества, закрепляет демократический характер современного государства.

Вопросы как законодательного регулирования, так и практики разграничения полномочий между различными уровнями власти не решены в полной мере не только в России, но и во многих европейских государствах. Имеющиеся противоречия приводят к взаимному вме-

шательству органов власти различных уровней в сферы компетенции друг друга, а также к передаче от вышестоящих к нижестоящим уровням власти проблем, для решения которых на местах нет достаточных ресурсов. Российское федеративное государство находится в стадии осуществления процесса разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, поэтому зарубежный опыт в данной сфере может быть успешно использован в российских условиях.

Участники констатируют, что цель разграничения полномочий состоит в том, чтобы решение управленческих задач, стоящих перед публичной властью, осуществлялось на том уровне власти, который способен сделать это наиболее рационально. Актуальным является создание на оптимальной законодательной основе сбалансированной системы взаимных прав, обязанностей и ответственности центральных, региональных и местных органов власти.

Подводя итоги дискуссии, участники высказались за расширение сотрудничества с зарубежными странами в области изучения теории и практики разграничения полномочий между центральными, региональными и местными органами власти.

Делегаты международного форума готовы поощрять и поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между учебными заведениями, преподавателями, включая обучение, разработку совместных учебно-методических материалов, научные и профессиональные обмены и конференции, совместные проекты, предоставление экспертных знаний и консультативных услуг на национальном и международном уровнях по проблемам разграничения полномочий между структурами публичной власти, а также по другим важным вопросам.

**В.М. Долгов**

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:  
Фомин О.Н. Политические  
механизмы в зонах социальной  
конвергенции. Саратов: Изд-во  
Сарат. ун-та, 2002. – 192 с.**

**ДОЛГОВ  
Виктор  
Михайлович –**  
*доктор исторических  
наук, профессор  
Саратовского  
государственного  
университета  
им. Н.Г. Чернышевского*

**Д**вижение современной России по пути демократических преобразований отмечено множеством проблем, одна из них – отсутствие механизмов регулирования общественных отношений, позволяющих наладить четкое взаимодействие государства и гражданского общества, осуществить перевод управленческих решений на уровень реальных политических процессов, обеспечить становление и поддержку новых социальных структур и отношений. Появление специальной монографии, посвященной исследованию указанных механизмов, – весьма актуально.

Автор поставил цель рассмотреть процесс движения общества по пути социальных трансформаций через взаимоотношения государства и гражданского общества. В работе подробно анализируется структура



гражданского общества, выявляются политические механизмы, создаваемые для воздействия на различные структуры государственной и муниципальной власти. Интересным представляется доказательство принадлежности политических партий, не вошедших в органы власти, не к системе государственного управления, а к политическим группам интересов гражданского общества.

Особую значимость работе придает ее позитивная направленность – стремление осуществить синтез того положительного опыта, который обнаруживается в реальных попытках налаживания новых общественных отношений, и на основе теоретического анализа выявить возможные пути и перспективы движения нашего общества в направлении подлинной демократии. На фоне преобладания негативных критических подходов в исследовании социально-политических реалий реформируемой России такая позиция весьма плодотворна.

Основная интенция автора видится в стремлении обосновать необходимость изменения направленности социальных трансформаций, перехода от стадии отрицания и разрушения к стабилизации и конструктивному созиданию. О.Н. Фомин настаивает на том, что в стране сложилась ситуация, при которой характерная для периода перестройки готовность населения переносить любые трудности ради проведения реформ уступает место потребности в стабильности, устойчивости, установлении нормальных (неконфликтных) человеческих отношений.

Анализ переходных процессов в рамках демократического транзита осуществлен в работе с позиций синергетики. Автор утверждает, что именно в «зонах социальных изменений» (термин О.Н. Фомина) с их хаотичностью, неравновесностью содержатся предпосылки для возникновения нового порядка, происходят процессы самоорганизации новых социальных структур. Те сегменты социального пространства, в которых в результате взаимообмена, появления совместных черт осуществляется тенденция к сближению, определяются в работе как «зоны социальной конвергенции», в противоположность «зонам социальной дивергенции», характеризующимся тенденцией к расхождению, распаду, деградации. Подчеркивается зависимость направленности этих изменений от деятельности политических субъектов.

Монография открывает новое направление в исследовании механизмов взаимодействия государства и гражданского общества. В ней осуществлена демаркация понятий «политический механизм» и «политическая технология», «политический субъект» и «субъект политики»; дано определение политического механизма; введены и обоснованы новые понятия: «зона социальных изменений», «зона социальной

конвергенции», «зона социальной дивергенции». Автор не только объясняет их появление наличием «линий расколов» (Ф. Шмиттер), но дает им определение, а также качественные характеристики в зависимости от их «позитивной» или «негативной» направленности.

Заслуживает внимания выдвинутое и обоснованное в монографии утверждение о том, что в развитии социально-политических процессов современной России все более обнаруживаются черты постмодернистского типа. Наиболее рельефно это проявляется в циничном обособлении власти, в разрыве отношений власти и народа.

Новизной и оригинальностью отличается пятая глава, посвященная исследованию зон социальной конвергенции, где складываются конкретные механизмы взаимодействия гражданского общества и государства (пакт между элитами, общественный договор, трипартизм). В работе показано, что первые шаги к общественному согласию в нашей стране связаны с попытками достижения компромисса между элитами и не затрагивают интересов всего общества. В связи с этим подчеркивается необходимость перехода к заключению более широкого договора об общественном согласии, который охватывал бы всю систему политических отношений в обществе. На стадии демократического транзита происходит столкновение наиболее существенных интересов основных социальных групп, определение новых социальных позиций и распределение социальных ролей. Поэтому важно не допустить, чтобы этот процесс позиционирования перерос в «войну всех против всех». Субъекты политического управления должны приложить усилия к развитию механизмов социального партнерства.

Интересен авторский подход к определению зоны социальной конвергенции по линии раскола «государство – гражданское общество». Автор выделяет механизмы, способствующие развитию такой зоны: общественное согласие, социальное партнерство, поиск объединительных идей в обществе и политическую социализацию в духе толерантного сознания.

Важен еще один момент. В условиях преобладания в посткоммунистический период негативного отношения к любым идеологическим проектам оригинальным и смелым представляется утверждение о необходимости существования общенациональной идеологии – важнейшего условия сплочения социума на основе нравственных и духовных ценностей.

В работе приводится большой материал, полученный по результатам социологических исследований, проведенных с участием автора.

Поднятые О.Н. Фоминым проблемы, сделанные им выводы, несомненно, вызовут интерес не только профессиональных ученых, но и реальных участников политического процесса, представителей управленческой элиты.

---

**И.А. Иванников**

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:  
Комкова Г.Н. Конституционный  
принцип равенства прав  
и свобод человека в России.  
Саратов: Изд-во Сарат. ун-та,  
2002. – 152 с.**

**В**ышла в свет монография Г.Н. Комковой, объектом исследования которой стала сложная и многогранная категория равенства прав человека.

В любом демократическом государстве особое внимание уделяется реализации принципа равенства граждан и их объединений независимо от происхождения, религиозной и политической ориентации. В условиях, когда в России затянулся перманентный системный кризис, положение с правами и свободами подавляющего большинства ее граждан требует пристального внимания исследователей и специальных организаций, так как вопросы, возникающие с реализацией указанных прав, оказываются трудноразрешимыми. В силу этого актуальность проблемы, исследуемой Г.Н. Комковой, очевидна.

В первой главе «Общетеоретические проблемы конституционного регулирования равенства прав и свобод

**ИВАННИКОВ**

**Иван**

**Андреевич –**

*доктор юридических наук, профессор*

*Северо-Кавказской академии*

*государственной*

*службы*

человека в России» автору удалось дать комплексный анализ процессу изучения категории равенства в отечественной юридической науке, достаточно полно прокомментировать положения ст. 19 Конституции РФ, показать различие между понятиями «равенство» и «равноправие». По мнению Г.Н. Комковой, «Россия подошла к такому этапу своего развития, когда восхваление равенства будет тормозить развитие, тогда как воспитание уважения к индивидуальности, непохожести, неравенству людей – должно стимулировать желание достичь более высокого положения, добиваться всего самому, а не ждать помощи от государства или более сильных и способных» (с. 18–19).

Большое внимание в работе уделяется гарантиям, льготам и привилегиям должностных лиц государства, депутатов Федерального Собрания РФ и федеральных судей. Стоит согласиться с авторской точкой зрения о том, что необходимо создавать достойные условия жизни для руководителей действующих должностных лиц государства, а также для тех, кто осуществлял эти функции в прошлом. Плохо лишь то, что вопрос о видах (формах) гарантий, конкретных льготах не стал предметом общественного обсуждения (с. 50–51). В работе отмечается, что по российскому законодательству неприкосновенностью наделяются только Президент, представители законодательной и судебной власти, тогда как представители исполнительной ветви власти могут привлекаться ко всем видам юридической ответственности на общих основаниях.

В условиях криминализированной государственной власти, к которой можно отнести и российскую, это имеет свои негативные последствия. Рост привилегий, считает Г.Н. Комкова, может «приобрести угрожающий характер, когда люди будут стремиться занять определенную должность не для того, чтобы реализовать свои способности на благо Отечества, а для того, чтобы избежать правосудия, получить законную отсрочку от привлечения к ответственности за совершение неблагоприятных поступков» (с. 56). Для достижения реализации принципа равенства граждан РФ перед судом предлагается создать муниципальные юридические консультации, финансируемые за счет местного бюджета, в которых малоимущим юридическая помощь будет оказываться бесплатно (с. 58).

Во второй главе «Конституционно-правовые институты равноправия человека» проанализированы нормы российского законодательства, регулирующие равноправие граждан в сфере религии, политики, в других областях жизнедеятельности. Автор рецензируемой работы права в том, что «в России в условиях зарождения многопартийности не

следует ограничивать численность партий, обуславливать их возникновение предельным процентом отданных за них на выборах голосов избирателей» (с. 103). Стоит согласиться также с выводом автора о том, что в России большинство населения страны не удовлетворено соблюдением принципа равенства прав и свобод (с. 149).

Однако, как и в любом научном труде, в монографии Г.Н. Комковой есть спорные положения. На наш взгляд, автору не следовало заменять термин «русские» на «россияне», тем более что в следующем предложении речь идет о православных: «Особенно тяжело отступление от принципов социалистического равенства переживается в России, так как россиянам всегда были присущи обостренное чувство справедливости и неприязнь неравенства» (с. 11). Нелишним было бы провести сравнительный анализ реализации принципа равенства прав и свобод в национально-территориальных образованиях граждан в СССР и в Российской Федерации. Ведь не секрет, что на протяжении всего советского периода и в постсоветской России правящие политические элиты сознательно и целенаправленно поднимали и поднимают социально-экономический уровень республик за счет областей и краев, то есть фактически за счет русского народа. В параграфе 2.6 «Обеспечение равенства меньшинств» автор включает в одну категорию меньшинств как инвалидов, так и лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией, что нам представляется неправомерным.

В целом монография Г.Н. Комковой написана интересно, текст насыщен ссылками на текущее законодательство, содержит много новых идей, а поэтому с интересом будет прочитана не только учеными-юристами, студентами и практическими работниками, но и специалистами других областей обществоведения.

---

**Е.В. Колесников**

**РЕЦЕНЗИЯ НА ЮРИДИЧЕСКИЙ  
СПРАВОЧНИК:**

**Российское муниципальное  
право: Учебно-методическое  
пособие: В 2 ч. / Сост.:**

**Ю.Н. Мильшин, А.Н. Улиско,  
Е.В. Холодная. Саратов: СГАП,  
2001. – Ч. 1. – 228 с.; Ч. 2. –  
160 с.**

**КОЛЕСНИКОВ  
Евгений  
Викторович –  
доктор юридических  
наук, профессор  
Саратовской  
государственной  
академии права**

**В** издательстве Саратовской государственной академии права вышло оригинальное учебно-методическое пособие по муниципальному праву. Оно содержит основные нормативные источники по данному курсу. В первую часть книги помещены международные, конституционно-правовые и федеральные акты, во вторую – региональное и локальное законодательство о местном самоуправлении.

Интерес к данной проблематике обусловлен проводимой конституционной-правовой реформой, необходимостью четкого разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации. Особую значимость теме придает то обстоятельство, что система местного

самоуправления в условиях демократии должна быть наиболее приближена к нуждам и интересам граждан.

Как известно, местная власть обеспечивает около 80% повседневных потребностей населения и решает множество насущных социальных проблем. Эта приближенность институтов местной власти предполагает, с одной стороны, понимание реальных нужд и интересов граждан, возможность выхода из кризисных ситуаций, опираясь на потенциал муниципального образования, а с другой – доверие народа к самоуправленческим органам, их высокая оценка общественным мнением.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его законодательной основы. Совершенствование местного самоуправления на этапе радикального реформирования невозможно без тщательной разработки законодательного регулирования многих аспектов его деятельности. Полноценное развитие муниципального права является также залогом демократического развития общества, создания правовой государственности.

Составители сборника предприняли попытку целостно представить действующее в сфере местного самоуправления законодательство и выделяют в связи с этим четыре группы нормативных источников.

К первой группе составители обоснованно отнесли крупные международно-правовые акты, такие, как принятая Советом Европы Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. и Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 1994 г.

Важное место в пособии отведено второй группе источников – Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента, постановлениям палат Федерального Собрания РФ, постановлениям Конституционного Суда РФ, регулирующих отношения в процессе организации и деятельности местных органов власти.

Особый интерес вызовет у читателей третья группа источников, в которую вошли нормативно-правовые акты субъектов Федерации, так как муниципальные отношения во многом регламентируются нормативно-правовыми актами, издаваемыми представительными органами российских субъектов.

Не случайно в сборнике существенное место отводится законодательству о местном самоуправлении Саратовской области. И один из важнейших актов данной группы – Устав Саратовской области, который является «миниконституцией» для соответствующего субъекта РФ.

Представлены также такие законодательные акты регионального уровня, как Законы Саратовской области о местном самоуправлении, о муниципальной службе, о финансовой системе местного самоуправления и некоторые другие.

К четвертой группе источников отнесены акты локального нормотворчества. Полностью приведен Устав города Саратова 1996 г.

Издание привлекает широким охватом законодательного материала. В результате получилась не столько популярная ознакомительная книга, сколько специальный юридический справочник для студентов и практических работников. В то же время в качестве пожелания при возможном недалеком переиздании данного учебно-методического пособия следует отметить целесообразность более полного отражения актов регионального законодательства, особенно соседних регионов – Самарской, Пензенской, Тамбовской областей, Республики Татарстан.

Книга, несомненно, станет важным подспорьем и сослужит хорошую службу не только студентам юридических вузов и преподавателям, но и государственным и муниципальным служащим, депутатам всех уровней власти, работникам правоохранительных и правозащитных организаций и всем тем, кто интересуется вопросами организации и деятельности местных органов власти.



---

**В.Н. Гасилин**

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:**  
**Барышков В.П. Аксиология**  
**личностного бытия / Под ред.**  
**проф. В.Б. Устьянцева. Саратов:**  
**Изд-во Саратов. ун-та, 2002. –**  
**188 с.**

**К**нига посвящена актуальной проблеме – ценностному измерению человеческого бытия. Автор различает бытие личности и личностное бытие. С его точки зрения, личностное бытие – это ценностная сфера индивидуального бытия человека.

Методологической базой исследования личностного бытия выступает соотношение субстанциальной и коммуникативной концепций мира человека в контексте антиномии онтологии бытия и онтологии становления. Формирующаяся постсубстанциальная парадигма преодолевает недостатки классического субстанциализма и крайности реляционности. Постсубстанциализм включает историчность, процессуальность, незавершенность.

Особого внимания заслуживает первая глава, в которой рассматриваются

**ГАСИЛИН**  
**Владимир**  
**Николаевич –**  
**доктор философских**  
**наук, профессор**  
**Поволжской академии**  
**государственной**  
**службы**  
**им. П.А. Столыпина**

сюжеты из истории русской философии. Обосновывается утверждение, что для отечественной философии субстанциальная концепция в аксиологии имеет прочную традицию, идущую от органической философии XIX в., через философов Серебряного века к нашим современникам. Формулируется тезис, что одной из предпосылок развития русской философии был органицизм как совокупность взглядов, выражающих стремление к целостному мировосприятию, и архетипическая направленность национального духовного склада. Приводится анализ теоретического содержания произведений Н.А. Бердяева, Н.О. Лосского, Б.П. Вышеславцева.

Автор последовательно проводит мысль, что идея целостности человека, антропологический аспект органического мировоззрения, характерные для русской философии, выступают основой теоретико-ценностного миропонимания и в настоящее время. Казалось бы, это противоречит состоянию дел в условиях постмодерна, когда человек рассматривается как разорванный, разложенный на массы. Однако, согласно В.П. Барышкову, с не меньшей очевидностью фиксируется и стремление к самосохранению, хотя бы к рефлексированию происходящего с самим человеком. Он считает, что никакое концентрированное выражение теоретической или эстетической формы невозможно без самосознающего центра, даже если этот центр захвачен пафосом децентрации. Идея целостности человека в концептуальном плане позволяет непротиворечиво сформулировать посылку о возможности устойчивого развития в условиях мультикультурности; в аспекте же предметном, содержательном эта идея опирается на эмпирическую реальность противостояния ответственности и безответственности, императивности собственного, личностного бытия и безосновности человеческого существования.

Движение отечественной философии к теоретико-ценностному миропониманию следует рассматривать, полагает В.П. Барышков, как с точки зрения содержащегося в философской традиции теоретического знания, так и в контексте культурно-исторических определений, культурно обусловленного сознания. Необходимо не только различать ценностные черты русского национального сознания и ту теоретическую форму, в которую эти черты облечены, но и устанавливать связь этих аспектов.

В начале XXI в. в отечественной философии продолжается формирование теоретико-ценностного миропонимания. Одной из важнейших усиливающихся тенденций является выход за пределы нормативно-

содержательной этической области и в конечном счете социокультурного бытия в область личностного бытия как области онтометафизической. С другой стороны, оказывает влияние тенденция этизации, идущая от современной западной (прежде всего немецкой) философии, где эта тенденция выступает как формально этический дискурс, также по существу имеющий метафизический характер. В связи с этим в книге анализируется концепция коммуникативного действия Ю. Хабермаса.

Авторская концепция носит завершенный характер. Вместе с тем следует прояснить, о какой рациональности, классической или неклассической, идет речь, когда рассматривается вопрос о взаимосвязи ценностного и рационального. Из текста складывается впечатление, что это обычный рационализм. Фактически же взаимосвязь ценностного и рационального аспектов рождает и иную форму рациональности.

Книга В.П. Барышкова представляет определенный интерес как самостоятельный вклад в разработку актуальных проблем современного философского знания.

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### РЕГИОН: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

4

*Федоров Н.В.*

ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА: ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ  
И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ..... 4

*Ларионов А.С.*

ФАКТОРЫ СТАБИЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ ..... 13

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

24

*Комкова Г.Н.*

ДОЛЖНОСТНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЛУЖАЩЕГО В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ:  
ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВЕНСТВА ..... 24

*Силкин В.В.*

ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ  
ПРЕСТИЖА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ..... 32

### ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

37

*Волгин Н.А.*

ПРОБЛЕМА КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ  
И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ ..... 37

### ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

44

*Филиппов А.А.*

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ  
И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ..... 44

## ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

50

**Демкина Н.Н.**

О НОВОМ КАЧЕСТВЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ:  
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ФАКТОР .....50

**Коротина В.Л.**

ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ТРАНЗИТИВНОЙ  
ЭКОНОМИКЕ РОССИИ .....57

**Ермасова Н.Б., Попкова Н.А.**

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ  
МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ .....63

## СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

73

**Константинова Л.В.**

СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ .....73

## ХРОНИКА СОБЫТИЙ

83

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2002 МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА:  
ИТОГИ РАБОТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ .....83

РЕЗОЛЮЦИЯ ЛЕТНЕЙ АКАДЕМИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА .....86

## РЕЦЕНЗИИ

88

**В.М. Долгов**

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Фомин О.Н.* Политические механизмы  
в зонах социальной конвергенции .....88

**И.А. Иванников**

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Комкова Г.Н.* Конституционный  
принцип равенства прав и свобод человека в России .....91

**Е.В. Колесников**

РЕЦЕНЗИЯ НА ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК: Российское  
муниципальное право: Учебно-методическое пособие: В 2 ч. /  
Сост.: Ю.Н. Мильшин, А.Н. Улиско, Е.В. Холодная .....94

**В.Н. Гасилин**

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: *Барышков В.П.* Аксиология личностного  
бытия / Под ред. проф. В.Б. Устьянцева .....97

---

# CONTENTS

---

## PROBLEMS AND TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF A REGION

4

*Fedorov N.V.*

REGION POTENTIAL: ASSESSMENT OF THE SITUATION  
AND STRATEGY OF DEVELOPMENT ..... 4

*Larionov A.S.*

STABILIZATION FACTORS OF REGIONAL FINANCES ..... 13

## PUBLIC AFFAIRS AND MUNICIPAL SERVICE

24

*Komkova G.N.*

OFFICIAL STATUS OF A CIVIL SERVANT IN PUBLIC  
AND MUNICIPAL SERVICE: PROBLEMS  
OF ENSURING EQUALITY ..... 24

*Silkin V.V.*

HISTORICAL AND SOCIOLOGICAL ASPECTS IN STUDYING  
THE CIVIL SERVICE PRESTIGE ..... 32

## PRINCIPLES OF FORMULATION OF PUBLIC PERSONNEL POLICY

37

*Volgin N.A.*

ISSUES OF PERSONNEL POLICY AND IMPROVING  
THE SYSTEM OF TRAINING, RETRAINING  
AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PERSONNEL ..... 37

## PROBLEMS OF IMPROVING THE EDUCATIONAL PROCESS

44

*Filippov A.A.*

PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND RETRAINING  
OF PUBLIC SERVANTS AND MUNICIPAL OFFICIALS:  
PROBLEMS AND EXPERIENCE ..... 44

---

## MANAGEMENT TECHNOLOGIES

50

**Demkina N.N.**

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ON A NEW QUALITY OF MANAGEMENT<br>OF REGIONAL DEVELOPMENT:<br>A CONCEPTUAL FACTOR ..... | 50 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Korotina V.L.**

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| PRINCIPLES OF TAX PLANNING IN TRANSITIVE ECONOMY<br>OF RUSSIA ..... | 57 |
|---------------------------------------------------------------------|----|

**Ermasova N.V., Popkova N.A.**

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN THE SYSTEM<br>OF ECONOMIC MANAGEMENT ..... | 63 |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|

## SOCIOLOGY OF MANAGEMENT

73

**Konstantinova L.V.**

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| SOCIAL RESPONSIBILITY IN SOCIAL POLICY ..... | 73 |
|----------------------------------------------|----|

## CHRONICLE OF EVENTS

83

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SUMMER ACADEMY 2002 OF THE INTERNATIONAL FORUM<br>OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGENENT:<br>OUTCOMES AND OUTLOOKS ..... | 83 |
| RESOLUTION OF THE INTERNATIONAL FORUM OF PUBLIC<br>ADMINISTRATION AND MANAGENENT .....                                    | 86 |

## BOOK REVIEWS

88

**Dolgov V.M.**

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| MONOGRAPH REVIEW: O.N. FOMIN. POLITICAL MECHANISMS<br>IN ZONES OF SOCIAL CONVERGENCE ..... | 88 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Ivannikov I.A.**

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| MONOGRAPH REVIEW: G. N. Komkova. Constitutional principle<br>of equality of rights and freedoms of a human being in Russia ..... | 91 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Kolesnikov E.V.**

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| JURIDIDICAL REFERENCE BOOK REVIEW. Russian municipal law.<br>Teaching aid: In 2 parts/ Authors: Yu. N. Milshin, F.N. Ulisko,<br>E.V. Kholodnaya. .... | 94 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Gasilin V.N.**

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| MONOGRAPH REVIEW: V.P.Baryshkov. Axiology of a human being's<br>existence / Ed. by prof. V.B. Ustiantseva ..... | 97 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Научное издание*

**ВЕСТНИК  
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*Научный журнал*

**№ 4**

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

Тем. план 2002 г., п. № 92  
ЛР № 040813 от 14 мая 1997 г.

---

Подписано к печати 10.12.2002 г. Формат 70х100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Lazursky. Усл. печ. л. 7,8. Уч.-изд. л. 6,8.  
Тираж 500. Заказ 468.

---

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