

ВЕСТНИК

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

Научный журнал

№ 5

2003

Саратов

В Е С Т Н И К
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА

№ 5

2003

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:

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

© Поволжская академия
государственной службы, 2003

№ 5
2003

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

Science magazine

Founder:

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

Editor-in-chief: Professor S.Yu. Naumov
Deputy editor-in-chief: Professor 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:

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, 2003

К НОВОМУ КАЧЕСТВУ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЦЕВ-МЕНЕДЖЕРОВ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ
ПО ПРОБЛЕМАМ
РЕФОРМИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПОДГОТОВКЕ
СПЕЦИАЛИСТОВ УПРАВЛЕНИЯ

С.Ю. Наумов

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

В построении и функционировании системы государственного управления наряду с объективными проблемами существует и ряд субъективных особенностей нынешнего состояния государственного строительства и управления в России.

Прежде всего отсутствуют четкие, отработанные принципы и план развития системы государственного управления. Развитие в этой сфере зачастую осуществляется в соответствии с соображениями политической целесообразно-

сти, необходимости поддержания в рабочем состоянии системы сдержек и противовесов существующего политического режима.

Несбалансированность системы государственного управления порождает и превышение нормы управляемости, когда чрезмерное количество управляемых элементов не позволяет институтам и субъектам эффективно контролировать исполнение решений. При этом число высококвалифицированных управленческих кадров на сегодня просто не соответствует существующему уровню сложности всех систем управления и требуемому ими качеству подготовки и принятия решений. Таким образом, наряду с проблемой нормы управляемости существует и проблема качества управления.

Ситуация осложняется отсутствием четкой кадровой политики, основанной на профессиональном подходе к кадровым выдвижениям и продвижениям. Кадровая политика выстраивается по «революционному принципу», когда в ее основе оказываются идеологическая приверженность определенным принципам и личные связи с высокопоставленными лицами. Все это побудило Президента РФ В.В. Путина утвердить Концепцию реформирования государственной службы и Федеральную программу реформирования государственной службы, рассчитанную на 2003–2005 годы.

Целями реформирования государственной службы являются кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей России. Нет никаких сомнений, реформирование государственной службы становится одним из приоритетных направлений административной реформы в стране. Среди задач, выдвигаемых в ходе реализации программы, наиболее значимыми являются следующие:

- приведение системы государственной службы и технологий профессиональной деятельности государственных служащих в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями;

- разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы;

- повышение доверия граждан России к органам государственной власти за счет улучшения качества оказываемых органами государственных услуг и рационального использования государственных ресурсов;

- активное использование современных информационных технологий.

Реформирование системы государственной службы должно осуществляться поэтапно, на основе соответствующих программ, финансового и ресурсного обеспечения, с учетом отечественного, а также зарубежного опыта, приемлемого для российских условий, в соответствии с планом пер-

воочередных мероприятий и в связи с административной, военной и судебной реформами. Реформирование затронет и работников органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в течение десятилетия, прошедшего с начала нормативно-правового оформления современной государственной службы, в Саратовской области осуществлялись мероприятия по формированию государственной службы. В результате развития федерального и регионального законодательства были заложены основы государственной службы. Однако становление государственной службы проходит в сложных условиях, зачастую непоследовательно, с отставанием от общего темпа реформ в экономике и социальной сфере.

Основа организованности государства – его кадровый корпус, образуемый служащими, объединенными общей государственной целью и несущими службу на постоянной, профессиональной основе. Устойчивость такого объединения возможна при условии стойкого интереса к службе именно в государственных органах. Проведенные в Саратовской области социологические исследования показали, что основными факторами, формирующими этот интерес, являются стремление служащих реализовать себя в управленческой деятельности, занять достойное место в обществе, получить уверенность в стабильности своего положения и возможность служебного роста, достойное денежное вознаграждение, а также некоторые льготы в получении медицинской помощи и пенсионном обеспечении.

Реформирование государственной службы тесно связано с совершенствованием их подготовки. Понимание того, что необходима модернизация образования, изменение подходов к образовательным отношениям связано с тем, что в современных условиях нельзя дать образование однажды и на всю жизнь. В.В. Путин на VII Съезде Российского Союза ректоров отмечал: «...уже мало даже учиться всю жизнь. Приходится учить учиться. И тогда, если это будет так, то наши студенты и школьники смогут не просто адаптироваться к изменениям в стране и мире, но будут сами формировать эти изменения на благо страны» [1, с. 8].

Коренные изменения политической и социально-экономической жизни России качественно трансформировали условия функционирования высших учебных заведений и спектр решаемых ими задач. Современный вуз работает в трехуровневой среде: международной, национально-государственной и региональной. Разработка собственной стратегии, выработка с учетом особенностей тактики, методов и форм взаимодействия с властными структурами диктует необходимость формирования среды многопартнерства высших учебных заведений на уровне региона.

Решению задач в сфере реформирования государственной службы способствует деятельность вузов по подготовке и переподготовке государ-

ственных служащих, в Поволжском регионе – академии государственной службы им. П.А. Столыпина. Профессорско-преподавательский коллектив ПАГС в настоящее время насчитывает 267 человек, из которых 80% составляют штатные преподаватели. Среди них докторов наук, профессоров – 21 (10%) и кандидатов наук, доцентов – 115 (55%). Средний возраст преподавателей – 41 год, то есть это достаточно молодая и работоспособная сила. За десятилетие, которое включает в себя и эпоху становления новой российской власти, и период создания авторитетного учебного заведения академии государственной службы в Поволжском регионе, сложилась четкая и эффективная система взаимодействия органов власти и академии. В наиболее общем виде это взаимодействие можно представить в следующем виде:

1. Переобучение и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, депутатов и сотрудников аппарата представительных органов власти. Так, в 2002/03 учебном году повысили свою квалификацию 704 государственных и 434 муниципальных служащих, прошли профессиональную переподготовку 125 государственных служащих.

2. Совместное участие профессоров, преподавателей академии и руководителей, сотрудников различных органов государственной власти в проведении научно-практических конференций, в исследованиях социологического, социально-психологического и политологического характера. Так, научно-исследовательский центр информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы в текущем году принимал участие в мониторинговых исследованиях «Социально-организационный механизм функционирования государственной службы», проводимых ПАГС.

3. Руководители региональных министерств и ведомств принимают непосредственное участие в создании учебных планов и программ, по которым их персонал проходит подготовку в академии.

4. Руководители государственных органов, включая Губернатора, Главного федерального инспектора по Саратовской области, председателей областной Думы и областного суда включены в учебный процесс как лекторы, ведущие семинаров-тренингов, председатели и члены экзаменационных комиссий.

5. Преподаватели академии с учетом специфики вуза и тенденций сближения теоретической науки и практики повышают квалификацию на стажировках в органах власти Саратовской области: в Управлении государственной службы, Управлении по работе с территориями и организации контроля, Государственно-правовом управлении, комитете экономики и инвестиций Правительства области, областной Думе, Областном комитете государственной статистики, Саратовском областном суде и других.

В 2001/02 учебном году такие стажировки прошли около 70 преподавателей академии.

Комплексное многоуровневое взаимодействие региональной власти и ПАГС позволяет совершенствовать механизмы управления, постоянно повышать качество управленческих решений на основе научного обоснования подходов к решению проблем государственного и муниципального управления. С другой стороны, в непосредственном контакте с управленческой практикой научный потенциал академии приобретает новые возможности развития и совершенствования.

Однако в организации дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в академии существует ряд проблем, решать которые требуется совместно органами исполнительной власти. Для обеспечения наибольшей эффективности профессиональной деятельности чиновников необходимо способствовать повышению их правовой грамотности, включая лиц высокого ранга. Недостаточное внимание органами государственной и муниципальной власти уделяется соблюдению периодичности обучения своих служащих в соответствии с требованиями законодательства. Слабо проводится работа по повышению квалификации лиц, стоящих в кадровом резерве на замещение государственных и муниципальных должностей. Основной проблемой, препятствующей расширению и углублению дополнительного профессионального образования, является недостаточность финансирования.

Таким образом, несмотря на имеющиеся трудности, реализация взаимодействия ПАГС с органами власти в области реформирования государственной службы расширяет горизонты: увеличивается количество слушателей, совершенствуются обучающие программы, что в конечном счете положительно сказывается на росте авторитета академии как в органах власти, так и у граждан, которые, на наш взгляд, должны исповедовать очень простую, но доходчивую идеологию: сильным является государство, в котором живет правопослушный, трудолюбивый и патриотичный гражданин. Поэтому в ряду важнейших задач органов власти в строительстве гражданского общества – углубление и расширение информированности граждан об основных направлениях управленческой деятельности, стремление к достижению большей открытости администраций, активное привлечение населения к решению вопросов регионального и местного значения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Путин В. Дело государственной важности // Высшее образование в России. 2003. № 1.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА
ПОДГОТОВКИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
МЕНЕДЖЕРА

Н.В. Моисеенко

«Национальная доктрина образования в Российской Федерации» в качестве одной из стратегических целей определяет «создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России и кадровое обеспечение динамично развивающейся рыночной экономики...». А ожидаемые результаты реализации доктрины в первую очередь определены в области качества образования.

В.В. Путин, выступая в декабре 2002 года на Съезде ректоров России, подчеркнул: «...российские граждане должны получать такие знания, которые нужны им не только сегодня, но и в будущей жизни. Причем речь идет не только о прикладных дисциплинах, но и о фундаментальных познаниях в сфере социальных наук, международной и общественной жизни» [1, с. 6].

Основным фактором обеспечения устойчивого развития и государства, и

МОИСЕЕНКО

Наталья

Владимировна –

декан факультета

повышения

квалификации

и переподготовки

кадров

государственных

служащих и местного

самоуправления,

кандидат

психологических

наук, доцент

Поволжской академии

государственной

службы

им. П.А. Столыпина

каждого региона является кадровый потенциал. Каждый понимает, насколько опасен неквалифицированный хирург или менеджер, инженер или бухгалтер, как велики будут затраты организации, необходимые для ликвидации нанесенного ущерба. А что такое неквалифицированный чиновник?

Достаточно часто и федеральные, и региональные средства массовой информации сообщают о кадровом голоде в исполнительной и законодательной власти. Первая, но столь значимая фаза формирования и развития кадрового потенциала осуществляется главным образом в рамках системы образования. Профессионализм кадров влияет на уровень социально-экономического развития региона и влияет на качество жизни его населения. Таким образом, качество образования определяет состояние и перспективы развития регионального сообщества. А для выпускника, получившего высшее образование, оно должно стать основанием и в определенной степени гарантом профессионального успеха. Именно поэтому в современном Российском государстве одним из важнейших направлений стратегических инвестиций должно стать вложение в подготовку профессиональных государственных менеджеров, «умеющих работать сообразно мировым стандартам в сфере государственных и публичных услуг» [1, с. 8]. На данный момент существующий уровень образования не позволяет полностью достигнуть обозначенных целей. С позиции качества в нашей системе обучения есть ряд существенных недостатков.

Во-первых, сохраняется разрыв между теорией и реальной практикой профессиональной деятельности. Руководители не всегда видят, как можно использовать полученные нашими студентами знания, и пока некоторые из них еще исповедуют при приеме на работу молодых специалистов принцип: «Забудь все, чему тебя учили». Да и преподаватели не всегда заботятся о том, чтобы ориентировать студентов, каким образом полученные по конкретной дисциплине знания использовать в практической деятельности.

Во-вторых, в России еще только складывается парадигма сосуществования социально ориентированного государства и рыночной системы хозяйствования. Это сопровождается известной закрытостью как государственной сферы, так и сферы бизнеса для изучения, результаты которых можно было бы транслировать в систему образования, что приведет к улучшению подготовки специалистов. Нередки случаи, когда специалисты и руководители подразделений органов управления слабо представляют себе функционирование государственной системы в целом, хотя имеют продолжительный профессиональный опыт. Можно отметить, что в последнее время положение заметно меняется. Желая повысить результативность и эффективность деятельности организаций государственного сектора или поднять уровень бизнеса на новую ступень, руководители стали больше внимания

уделять разработке стратегий, более прогностично подходить к вопросам развития персонала и собственной компетенции. Возникает мотивация, способствующая обучению, приобретению новых знаний. В результате оказываются затребованными качественные образовательные услуги, появляются новые, достаточно результативные каналы связи системы образования с непосредственной практикой. Но система образования не просто транслирует определенное количество знаний и не только формирует личность. Она еще определяет социальные качества гражданина, чем влияет на весь облик общества. Вместе с реформированием системы образования меняется образ людей, характер общества, образ власти.

Оценивая качество образования, предоставляемого в России, население демонстрирует умеренный пессимизм: 46% опрошенных заявляют, что оно хуже, чем в советское время, и лишь 19% утверждают обратное; 15% говорят, что качество высшего образования не изменилось. Представители поколения, способного оценить качество постсоветского образования на основании личного опыта, котируют его несколько выше: среди молодежи предпочтение современной высшей школе отдают 25%, 21% утверждают, что оно осталось на прежнем уровне, 38% соглашаются с мнением о превосходстве высшего образования советских времен. И даже среди тех, кто убежден, что сегодняшнее высшее образование в России не выдерживает сравнения с образованием советских времен, каждый третий считает, что оно, по крайней мере, не ниже «мирового уровня». А поскольку под этим уровнем российскими гражданами понимается не некий «среднемировой» стандарт, а уровень, обеспечиваемый в наиболее развитых странах Запада, то признаем, что престиж российских вузов остается довольно высоким.

Постепенно формируются и осознаются представления о необходимости повышения уровня образования у представителей организаций-работодателей. Это имеет огромное значение, так как позволяет совершенствовать систему обучения, имея конкретные ориентиры, зная потребности реальной профессиональной деятельности.

Качество подготовки государственного менеджера зависит и от выбора приоритета: образовательная система должна готовить специалистов, обладающих вполне конкретным набором знаний и навыков, по заказу профессионального сообщества и соответствующих государственных кадровых служб. Одновременно она должна воспитывать гражданина, ответственно го члена общества, государственника.

Для целенаправленной работы по совершенствованию образования необходимы серьезные научно-методологические основы, разработанная нормативно-правовая база, функционирующая система управления качеством. Ни одна система управления не может обойтись и без «работающих» мето-

дик, технологий и средств контроля образовательного процесса. И в создании эффективной системы управления качеством образования необходимо постоянное взаимодействие с органами государственной власти и обмен опытом между учебными заведениями, ведущими подготовку государственных менеджеров.

Существующая на сегодняшний день система контроля качества складывается из подсистемы внешнего по отношению к учебному заведению контроля (государственное лицензирование, аттестация и аккредитация) и подсистемы внутреннего контроля, функционирующей в самих учебных заведениях.

Внешний и внутренний контроль качества образования комплексно основывается на соответствующем обеспечении учебного процесса (учебно-методическом, программном, информационном, материально-техническом), кадровом обеспечении (квалификации и профессиональной компетентности педагогов, определенном уровне используемых технологий обучения и т.д.), критериях результатов обучения (объем и структура знаний, полнота, оперативность и глубина освоения, сформированный тип профессионального мышления и поведения, навыки принятия решений в профессиональной деятельности).

В особом положении сегодня оказалась подготовка государственных менеджеров: одновременно реформируется система образования и осуществляется административная реформа. Последняя направлена на формирование механизмов ответственности государственной власти перед обществом, повышение эффективности государственного управления, создание современной, ориентированной на интересы общества государственной службы, ликвидацию условий, способствующих коррупции, и переход к таким методам управления, которые отвечали бы новым задачам, стоящим перед государственной властью. Эти ориентиры должны быть заложены в систему подготовки и профессиональной переподготовки государственных менеджеров.

При подготовке государственных управленцев необходимо учитывать, что в настоящее время исполнительная власть сохраняет принципы организации, методы управления, стереотипы деятельности государственных служащих, сформировавшиеся в условиях совершенно иного механизма властвования. Но это не означает, что все нужно разрушить. Из негативных стереотипов в первую очередь требуют изменения встречающиеся неправоновые способы воздействия на общество как на объект управления, так и внутри самой системы управления. Перед системой подготовки стоит задача сформировать у государственных менеджеров правовое сознание.

Российские граждане даже обоснованные государственные решения

«проверяют» на наличие интересов государственного аппарата или конкретного чиновника. Одна из причин этого состоит в слабо налаженном режиме диалога между государственной властью и обществом. Такой диалог наиболее активен в период предвыборных кампаний, хотя для повышения эффективности деятельности необходим постоянно. Современные управленческие методы предполагают не только информационную открытость власти, но и вовлечение общественности в процессы принятия и реализации решений. И в процессе обучения необходимо сформировать у будущих специалистов и государственных деятелей такие навыки.

К сожалению, новые политические и экономические условия в слабой степени подействовали на изменение типа деятельности, профессиональной психологии государственных служащих. В органах государственной власти и государственных учреждениях граждане по-прежнему находятся в положении просителей, зависимых от конкретного чиновника. Сохраняется неисполнительность и в самой системе управленческой вертикали. Из этого вытекает еще одна задача подготовки государственных менеджеров – формирование и развитие профессионально важных качеств, способствующих эффективной деятельности в системе государственного управления.

На систему подготовки будущих государственных чиновников оказывает влияние проблема разграничения полномочий между федеральными и региональными уровнями управления. Пересечение полномочий приводит, с одной стороны, к опасной и ненужной конкуренции органов государственной власти друг с другом, а с другой – к нежеланию применять «непопулярные» полномочия, стремлению переложить их на «смежные» органы. Еще ощутима слабость взаимодействия федеральных территориальных органов между собой в регионах. Нередко эти органы вовлекаются конкурирующими между собой региональными политическими силами в решение конъюнктурных проблем, не способствующих формированию благоприятного имиджа органов государственной власти.

Особого внимания при подготовке менеджеров требует новая для российской экономики функция участия в управлении государственной собственностью, создания условий благоприятствования для коммерческой деятельности. Качество подготовки государственных управленцев является одним из факторов социально-экономического развития каждого региона и государства в целом: «Есть перспективное эффективное образование – будет и эффективное государство» [1, с. 9].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Путин В. Дело государственной важности // Высшее образование в России. 2003. № 1.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В РАЗВИТИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

РАЗВИТИЕ
КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

О.И. Марченко

МАРЧЕНКО
Ольга Ильинична –
кандидат
экономических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

В настоящее время кадры становятся стратегическим ресурсом органов власти. Анализ состава персонала и кадровой ситуации органов государственной власти по состоянию на начало 2002 года показывает, что общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления составляет 1053,1 тыс. человек, или 1,7% занятого населения Российской Федерации. В федеральных органах исполнительной власти работают свыше 315,1 тыс. человек [1].

Сложный и противоречивый процесс становления кадрового корпуса органов власти в условиях формирования новой государственности в значительной мере обусловлен перманентными перестройками властных структур

всехуровней. Вследствиеэтогоналицо несоответствиекачествработников, их навыков, стиля, методов и возможностей управления новым потребностям развития российского общества. Современные задачи общественного реформированиядиктуютнеобходимостьпреобразованияотечественной бюрократии в целом, а в частности – потребность в переориентации ее от участия в борьбе за власть на служение обществу. В Послании Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 года обращено внимание на эту острую для России проблему: «...несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей. Сказанное составляет тот фон, на котором предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу» [2].

Современная кадровая ситуация в органах власти и муниципально-го управления российского общества свидетельствует, что формирование социально-профессионального ядра специалистов государственного и муниципального управления, юридического, социального, экономико-управленческого профиля во многом уступает «технократическому подходу», ориентированному главным образом на специалистов инженерно-технического профиля. Последствием этого является использование не по назначению зачастую основного потенциала специалистов, получивших квалификацию менеджеров государственного и муниципального управления.

За годы реформ произошло обновление кадрового состава органов государственной власти и муниципального управления. Это следствие радикального изменения модели общественного развития, структурных и функциональных реорганизаций аппарата, реформирования вертикали государственной власти, создания федеральных округов. Смена кадрового состава руководителей и специалистов структурных подразделений привела к возникновению количественно-качественных диспропорций за счет притока непрофессионалов управления. Как отмечается в Программе реформирования государственной службы, «сохраняется тенденция к увеличению числа государственных служащих, чье профессиональное образование не соответствует квалификационным требованиям по замещаемым должностям» [1].

Ресурсы и профессиональные возможности кадрового потенциала переходного периода, сформированные в условиях прежней системы общества, близятся к исчерпанию, а потенциал специалистов государственного и муниципального управления еще не успел качественно сформироваться в «критическую массу» современных менеджеров. «...В течение 10 лет произойдет высвобождение более половины государственных служащих, за-

мещающих ключевые должности, при невозможности замещения этих должностей следующим поколением государственных служащих, имеющих достаточный опыт работы на государственной службе и необходимую квалификацию» [2]. Как следствие, эффективность управленческого воздействия органов власти по обеспечению интересов граждан и демократического развития по созданию целостной системы профессиональной государственной службы не в полной мере отвечает современным потребностям времени.

В современных условиях сформировался значительный разрыв в удовлетворении потребностей исполнительных органов власти квалифицированными специалистами, особенно муниципального уровня, с менеджментом успешных предприятий и организаций негосударственных форм собственности. Такая ситуация ведет, с одной стороны, к оттоку и слабой закрепляемости высококвалифицированных специалистов в органах власти, с другой – к накоплению потенциала, не отвечающего современным требованиям (демографически выработанного, интеллектуально и организационно слабого, социально незрелого и т.д.). Следовательно, без радикального изменения комплекса требований к социально-профессиональному качеству работников органов власти, без создания условий для формирования и использования их высокопрофессионального потенциала возможности повышения результатов эффективности исполнительной деятельности кадров государственной власти и муниципального управления будут продолжаться сокращаться.

Ослабление политико-идеологической зависимости управленческого персонала от политической власти определяет объективные потребности его социально-профессиональной подготовленности как «машин управления». Функция социального государства может быть обеспечена в России высоким качеством кадрового потенциала органов государственной власти и муниципального управления за счет овладения им высокоэффективными социальными технологиями управления, а не методами политической игры и дележа власти.

Это актуализирует изучение теоретических и методологических основ кадрового потенциала как социального института, выявление его структуры и базовых характеристик, соотнесение их с потребностями развития российского общества. В Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина систематически и целенаправленно проводятся исследования данной проблемы. В 2001–2002 годах данная работа проводилась в рамках Федеральной программы «Региональная кадровая политика в Приволжском федеральном округе и механизм ее реализации: формирование кадрового потенциала».

В отечественной социологии проблемы кадровой сферы новой российской государственности рассматриваются в широком контексте современных реалий, есть стремление дать им соответствующую интерпретацию, выявить критерии и показатели оценки деятельности государственных и муниципальных служащих. Однако многие проблемы остаются за рамками социологического анализа, что препятствует разработке и реализации концепции государственной кадровой политики. В изучении проблем органов государственной власти и муниципального управления преобладает эмпирическая направленность, а не разработка концептуальных основ их кадрового потенциала.

Содержание кадрового потенциала органов власти и муниципального управления раскрывается на основе социологических исследований социально значимых и профессионально важных качеств служащих и их деятельности. Этот подход привлекает внимание прежде всего злободневностью поставленных проблем. Социальный феномен, определяемый понятием «кадровый потенциал», все чаще используется в научной литературе как более полное и объемлющее определение сущности органов государственной власти и муниципального управления, чем другие понятия человековедческой проблематики (человеческие ресурсы, человеческий фактор, человеческий капитал, кадровые резервы и т.д.). Его исследование предполагает выявление таких конструктивных аспектов, которые актуальны с точки зрения проявления человеческого потенциала и специфики кадровых отношений в органах власти.

В качестве специального контекста «человеческого потенциала» кадровый потенциал органов государственной власти и муниципального управления представляет собой сложную систему оценочных и прогностических характеристик особой социально-профессиональной общности. Ее особенность проявляется во включенности в специфический тип социальной организации, призванной определять эффективное развитие страны, региона, муниципального образования. Следовательно, проблема формирования и развития кадрового потенциала органов власти является приоритетной стратегической задачей для новой российской государственности, развития рыночной экономики и демократических институтов общества.

Термин «потенциал» не имеет строгих границ определения в социологической науке. Основной контекст его использования – интегральное понятие о находящихся в резерве источниках той или иной энергии, возможностях того или иного объекта при более благоприятных (или иных) условиях выйти на более высокий результат [3, с. 8].

В анализе сущности потенциала кадров выделяется два диалектически взаимосвязанных подхода, основанных на выявлении соотношения разно-

сти потенциалов «биологического», то есть природно обусловленного, и «социального», связанного с социализацией личности в широком понимании. Они, в свою очередь, являются отражением взаимосвязанных частей процессально-личностно-профессионального развития: социализации и профессионализации служащих органов управления. Это имеет принципиальное значение применительно к потенциалу человека, который лишь отчасти дается ему от рождения, а в основном развивается и формируется в процессе социализации как личности. В зависимости от существующих условий он может раскрываться, реализовываться в разной степени. Так, считается, что развитие личности – это процесс ее формирования как социального качества индивида в результате его социализации и воспитания. Развитие осуществляется в процессе общения и деятельности, управляемой системой мотивов [4]. Внутренней силой личностного развития, в том числе управленца, служат противоречия между растущими потребностями и реальными возможностями их удовлетворения.

По мере развития личности чиновника как человека и профессионала растет его целостность и интегративность, накапливаются новые потенции. Под развитием личностного потенциала понимается максимум развития его потребностей и дарований, а главной характеристикой человека является «богатство личности». Сходной точки зрения придерживался и А. Маслоу, утверждавший, что «суть развития человека – стремление реализовать в процессе жизнедеятельности свой врожденный потенциал» [5, с. 29]. Речь идет о связи развития потенциала личности с ее самоактуализацией, что является интересной и конструктивной точкой зрения. Потенциал отдельного человека состоит в «освоении» им самого себя, существенно зависит от мотивации деятельности, включенности личностных качеств в социально значимую ткань профессиональной деятельности, в новых личностных проявлениях, в саморазвитии [6, с. 5–20].

Кадровый потенциал органов государственной власти и муниципального управления представляет собой социальное и профессиональное образование, имеющее системное построение, обладающее типологическими качествами и свойствами, сформированными в процессе личностно-профессионального развития служащих, их включенности во властные отношения. Они обуславливают специфику службы в органах государственной власти и муниципального управления.

Содержание потенциала кадров органов государственной и муниципальной службы может быть описано не только в количественных показателях, статусном (должностном) распределении, социально-демографических характеристиках (образование, стаж работы, пол, возраст и др.), но и как мера социального качества его профессиональной деятельности, кото-

рая оценивается прежде всего населением в процессе принятия управленческих решений и оказания социальных услуг.

Поиск надежной научной опоры для углубленных оценок кадрового потенциала органов власти и управления нередко приводит к теоретической модели, которая ассоциируется либо с партийно-государственным механизмом управления и его кризисными последствиями, либо связывается с не реализованными возможностями рыночных отношений и оптимистическими перспективами демократического развития постсоветского общества. Подобная дихотомия общественного сознания и научной мысли не позволяет определить причины того, почему преобразования, происходящие в обществе, подчас глубокие, носят стихийный, малоуправляемый или неуправляемый характер в то время как целенаправленные, внешне рационально обоснованные воздействия кадров органов исполнительной власти нередко ведут к непредвиденным и нежелательным последствиям. Вместо ожидаемого позитивного эффекта и те, и другие обнаруживают опасные тенденции как для нынешней, так и будущей социальной стабильности Российского государства, обеспечения его национальной безопасности. Следовательно, кадры государственной власти и муниципального управления, обладающие реальными ресурсами и скрытыми возможностями, оказывают мощное влияние на состояние и перспективы общественных преобразований, достижение созидательных или разрушительных последствий.

Общественные преобразования не могут привести к ожидаемым переменам, если они не будут подкреплены соответствующими изменениями в сознании и моделях поведения служащих органов власти.

В условиях смены парадигмы общественного развития, изменений в характере и содержании профессиональной деятельности служащих, высоких темпов социальной динамики к кадровому составу органов государственной власти и муниципального управления предъявляются повышенные и жесткие требования.

Высокая динамика общественных преобразований приводит к быстрым темпам устаревания и сдвига в прошлое социального и профессионального опыта (знаний, умений и навыков) работников государственной власти и муниципального управления. Это обуславливает объективные противоречия в кадровом потенциале органов государственной власти и муниципального управления. Как следствие, результаты (свершенное) и потенциалы (возможное) оказываются отдаленными друг от друга.

Социальное и профессиональное качество кадров как сущностная характеристика возможностей служащих есть своего рода мера его пользы для общества. Наиболее полно потенциал управленческих способностей проявляется в социальном качестве и профессионализме служащих.

При этом возможно широкое и интегрированное понимание этих категорий персонала как системы определенных качеств, способствующих более полному и эффективному исполнению своих служебных обязанностей. Это касается не только учета возраста, образования или профессионального опыта работы, что само по себе, несомненно, имеет значение. Для государственных и муниципальных служащих, чья деятельность должна измеряться по социальным эффектам управления, профессионально значимы все качества потенциала: интеллектуальные, организаторские, коммуникативные, личностные, духовно-нравственные. Отсутствие одного или нескольких базовых качеств или их неразвитость, невостребованность, ограниченность может свести на нет и другие характеристики и в целом результативность реализации профессиональных ресурсов управленцев в служебной деятельности. Интеграторами этих качеств в кадровый потенциал органов власти служат процессы социализации и профессионализации.

В то же время вряд ли вызывает сомнение тот факт, что давать оценку состава должностных лиц властно-управленческой структуры только по отдельным качествам или свойствам личности ошибочно. В реальной практике управления наличие одних или отсутствие других качеств недостаточно для эффективной служебной деятельности. Поэтому важно выявить ресурсы и возможности как слагаемые личностно-профессионального развития потенциала управленцев, составляющих ядро государственных или муниципальных органов власти.

Проведенные исследования в рамках программы «Региональная кадровая политика в Приволжском федеральном округе и механизм ее реализации: формирование кадрового потенциала» позволило выявить определенные тенденции в развитии и оценке современного состояния кадрового потенциала в ряде субъектов Федерации. Вместе с тем осмысление проблемы развития кадрового потенциала породило новые вопросы, которые требуют дальнейшего исследования и поиска ответа: какой может быть содержательная модель кадрового потенциала, включающая в себя структуру, функции и условия исполнения государственных и муниципальных должностей; как изменяется кадровый потенциал органов власти в генезисе и процессе функционирования; от чего зависят эти изменения; какие стратегии необходимо выбирать, управляя этими изменениями; какие факторы детерминируют рост или уменьшение кадрового потенциала органов власти, способствуют или препятствуют его реализации?

Анализируя развитие кадрового потенциала российской государственной службы, можно говорить о том, что с началом перестроечного процесса он понес значительный урон. В области труда сложилась деформированная система ценностей: падение престижа честного и высокопроизводительно-

го труда, его общественная мотивация, снижение значимости профессионального роста кадров.

Формирование и оптимальное использование человеческих ресурсов в современных условиях зависит в первую очередь от повышения уровня управления кадровым потенциалом органов власти. Государственные служащие должны быть ориентированы на будущее, умело приспосабливаться к общественным, экономическим и технологическим изменениям, что предполагает использование в работе с ними всего многообразия эффективных инструментов социального воздействия, принципов, методов, средств, форм и технологий. Результатом возрастания уровня руководства специалистами будет высокая организованность, четкое определение функций, установление иерархии должностей, преодоление параллелизма в работе, усиление исполнительской дисциплины, урегулирование служебных отношений. Основной целью работы с кадрами государственной службы в современных условиях является формирование личности специалиста, обладающего высокой квалификацией, ответственностью и коллективной психологией.

Современное состояние кадрового потенциала государственной службы, снижение уровня профессионализма и компетентности специалистов отрицательно сказалось на качестве управленческой деятельности. Значительная часть государственных служащих по уровню профессиональной подготовки оказалась неспособной эффективно работать в новых условиях, в обстановке равноправия различных форм собственности, становления рыночных отношений, демократии, политического и идеологического плюрализма, что отрицательно сказалось на эффективности деятельности органов власти в целом [7, с. 4].

Важной причиной, сдерживающей формирование и развитие кадрового потенциала органов государственной власти, является рыхлость системы управления, слабо социально ориентированной и защищенной в правовом отношении. Государство выделяет большие ресурсы на управление, содержит значительный аппарат, совокупная деятельность которого весьма объемна и напряженна, что создает впечатление, будто государственное регулирование поставлено на достаточно высокий уровень. В то же время, как показывает анализ социальной среды, работа по развитию кадрового потенциала ведется крайне слабо, нецелестремленно. В силу этого повышение эффективности работы персонала государственной службы в основном осуществляется за счет экстенсивных методов: увеличения численности сотрудников, повышения заработной платы, увеличения материально-технических ресурсов. Недостаточно используются интенсивные формы и методы оптимизации кадрового потенциала, связанные с обогащением содержания и структуры управления, с повышением квалификации сотруд-

ников, овладением ими новыми технологиями, методами работы и средствами коммуникации.

Наиболее актуальными научно-практическими проблемами являются: выявление, оценка, мониторинг ценностной ориентации, профессионализма, образовательного уровня руководителей и специалистов органов государственной власти и муниципального управления и создание механизма управления его развитием. Нерешенность этих проблем отрицательно сказывается на состоянии управляемости регионами, муниципальными образованиями и обществом в целом.

Аккумулируя все сказанное, правомерно сделать вывод, что назрела необходимость разработки Концепции государственной кадровой политики, которая должна представлять собой систему современных взглядов, принципов, приоритетов и направлений работы с государственными служащими. В соответствии с Концепцией государственной кадровой политики должны быть разработаны концепции кадровой политики субъектов Федерации, которые должны исходить из необходимости учета специфических социокультурных и национальных условий, интересов основных субъектов кадровой политики: граждан области, органов местного самоуправления, территориальных федеральных органов управления, государственных органов области, администрации области.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 47. 15 нояб.
2. Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. 16 мая.
3. Грищенко Ю.Я., Марченко О.И., Свистунов И.И., Суетенков Е.Н. Современный чиновник: резервы профессионального развития. Саратов, 1999.
4. Петровский А.В. Личность. Деятельность. Коллектив. М., 1982.
5. Маслоу А. Самоактуализация: Психология личности. М., 1982
6. Генисаретский О., Носов Н., Юдин Б. Концепции человеческого потенциала: исходные соображения // Человек. 1996. № 4.
7. Лукьяненко В.И. Социальный капитал // Служба кадров. 2002. № 3.

ПОНЯТИЯ «СЛУЖБА»
И «РАБОТА»:
ПСИХОЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ
АНАЛИЗ

И.Е. Гарбер

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 года немало места отведено оценке деятельности государственного аппарата, который назван «громоздким, неповоротливым, неэффективным» источником «административного произвола». В нем, однако, отмечается, что «...бюрократических структур в России, как это ни странно, – не больше, а иногда даже меньше, чем в других странах» [1]. В.В. Путин считает, что административная реформа сделает государственный аппарат «эффективным, компактным и работающим». Функционирование российских государственных структур в течение последних двух лет вселяет уверенность в том, что за словами последуют решительные действия. Какими они будут? Здесь, к сожалению, меньше ясности.

Бесспорно, «нам нужна эффективная и четкая технология разработки, приня-

ГАРБЕР
Илья Евгеньевич –
кандидат
психологических
наук, доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

тия и исполнения решений», но тезис о том, что «ныне действующий порядок ориентирован не столько на содержание, сколько на форму», нуждается, по мнению В.В. Путина, в развертывании.

Административная процедура призвана регламентировать именно форму управленческого процесса на службе. Детализация, юридическое закрепление его основных элементов обеспечивают возможность контроля действий чиновников вышестоящими инстанциями (органами, должностными лицами) и судом. Однако юридический подход недостаточен для обеспечения качества принимаемых решений хотя бы потому, что нормативные акты отстают от жизни и не могут охватить все многообразие жизненных ситуаций.

Нормативно-правовые акты задают только верхнюю и нижнюю границу, ограничивают деятельность чиновника, но не определяют ее. В менеджменте известны технологии, ориентированные на содержательные аспекты проблемы, но среди них нет таких, которые гарантировали бы чиновнику качество принимаемых решений и их эффективность.

Рассмотрим государственную и муниципальную службу Российской Федерации как субъект предстоящих преобразований. Этот аспект проблемы не затрагивается в Послании, думается, не случайно. Коррупция государственного аппарата рассматривается в нем как «прямое следствие ограничения экономических свобод» граждан. Сторонники данной концепции убеждены, что существенное снижение административных барьеров заметно сократит число злоупотреблений служебным положением и взяточничество.

Привлекательность теории, на наш взгляд, снижает напоминание о том, что последовательная реализация принципа «максимум экономики при минимуме психологии», как и его прежнего антипода «максимум идеологии при минимуме экономики», не всегда приводит к ожидаемым результатам. Реальность такой перспективы обусловлена игнорированием интересов и потребностей чиновников, с одной стороны, и особенностей их статуса, в частности, наличия властных полномочий, позволяющих реализовывать свои желания, – с другой.

Стоит только посмотреть на мир глазами чиновника, как исчезнет уродливый, громоздкий, неповоротливый, неэффективный аппарат, и мы увидим прекрасную, эффективную, компактную и работающую на себя систему, надежно защищенную от посягательств на свое безбедное существование. Ее динамичность и инициативность поражают: помимо государственных и муниципальных организаций, чиновники готовы управлять всеми отраслями народного хозяйства, успешными предприятиями всех форм собственности, естественно, небескорыстно.

Итак, помимо экономических соображений, необходимо учесть

психологию чиновничества, его интересы, цели и экзистенциальные потребности как многочисленной и могущественной социальной группы. Представляется, что такой психологический подход не противоречит экономическому смыслу Послания Президента РФ, а дополняет его [1].

Наши дальнейшие рассуждения основаны на применении психолингвистического анализа. Его правомерность обусловлена тем, что институты работы в частном секторе и службы в общественном секторе укоренены в современном русском языке, и в нем прямо или косвенно учтены особенности российской культуры, истории, традиции.

Слова «служба» и «служить» имеют многочисленные значения, отличающие их от слов «работа» и «работать» соответственно. Например, можно сказать о чиновнике, что он «несет службу», но нелепо утверждать, что он «несет работу»; напротив, мы говорим о шахтере, что он «выполняет тяжелую физическую работу», но неприемлемо говорить, что он «выполняет тяжелую физическую службу».

В толковом словаре В. Даля написано, что «служба – употребление, польза, угода, жизнь для других, услуга, полезное дело; служить – годиться, быть пригодным, полезным, быть орудием, средством для цели, идти в дело, быть нужным».

Ключевым понятием российской службы является «должность». В его основе лежит глагол «должен», напоминающий об обязанностях. Между тем английский эквивалент «position» говорит скорее о положении в организационной структуре (по определению В. Даля, должность – это «служебное место!»).

Каждый день миллионы трудоспособных россиян отправляются кто на работу, кто на государственную или муниципальную службу. У обоих занятий есть немало общего: обязательность исполнения некоторых должностных обязанностей, наличие прав, как минимум, на их исполнение, ответственность за свои действия, материальное вознаграждение, нормативно-правовое регулирование деятельности.

Есть и существенные различия, в том числе по пяти выделенным выше компонентам. Например, работнику частного сектора за выполненную работу полагается зарплата. Более подробно: заработанная плата, или плата за работу. Если платят за работу, значит, чем больше сделал работник, тем больше он должен получить в качестве компенсации за свои физические и умственные усилия. Отсюда недалеко до вывода о том, что у наемного работника частного сектора не должно быть потолка оплаты труда.

Напротив, чиновник получает не зарплату, а денежное содержание. Говоря юридическим языком, «государственно-служебные отношения не

являются возмездными» [2, с. 27]. В отличие от работника частного сектора, чиновник не должен получать выплаты, напрямую связанные с затраченным им трудом и его результатами. Назначение денежного содержания состоит в том, чтобы удовлетворить материальные потребности чиновника на приемлемом по отношению к существующему в государстве (регионе) образу жизни уровне с тем, чтобы он мог всего себя посвятить только службе [3, с. 46–47].

Принятие такого подхода означает, в частности, что денежное содержание должно выплачиваться чиновнику с учетом состава его семьи, всех его иждивенцев. У него должен быть потолок денежного содержания, определяемый занимаемой должностью, квалификационным разрядом (чином, рангом), стажем службы, составом семьи и местом жительства. Основным способом для чиновника улучшить свое материальное положение должен состоять в том, чтобы сделать карьеру.

Графически должность чиновника может быть изображена как следующая взаимосвязь:

обязанности → власть → ограничения →
→ компенсации (денежное содержание).

В соответствии с данной взаимосвязью чтобы для того, чтобы чиновник мог исполнять свои должностные обязанности, он наделяется необходимыми властными полномочиями. Наличие власти открывает возможность злоупотребления ею, поэтому, в отличие от работника частного сектора, для чиновника закон (Федеральный закон от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации») устанавливает специфические ограничения (на совместительство, занятие выборных государственных или муниципальных должностей, прямое или косвенное участие в предпринимательстве, забастовках и т.д.).

Объем ограничений определяется исходя из противоречивых требований: с одной стороны, они уже должны препятствовать злоупотреблению властью, а с другой – еще не препятствовать исполнению должностных обязанностей. Забрав у чиновника с помощью ограничений некоторые права (среди них есть конституционные!), мы для сбалансированности системы должны предложить ему достаточные, с его точки зрения, компенсации в виде льгот, привилегий, гарантий.

Таким образом, в отличие от работника частного сектора, которому работодатель компенсирует физические и умственные усилия, чиновник вправе рассчитывать на компенсацию неприятных для него ограничений. Чем значительнее, с точки зрения чиновников, компенсации, тем большее их число откажется от злоупотреблений служебным положением и, наобо-

рот, чем незначительнее компенсации, тем большее количество чиновников будет нарушать закон.

Исходный качественный и количественный состав компенсаций должен определяться не нормативно, а эмпирически, исходя из социологических исследований положения чиновников. Они могут дать ответ на принципиальный вопрос: какое количество чиновников данного ранга откажется от статусной ренты, взяток или, говоря привычным для современной России уголовным языком, «отката» при том или ином уровне компенсаций.

Сущностные отличия работы от службы следуют из того, что работают всегда на кого-то, а служат – чему-то. Представим это в виде следующей взаимосвязи:

работа → конкретный человек (работодатель),
служба → абстрактная идея.

Из нее видно, что работают всегда на какого-то конкретного человека (в частности, на себя, на свою семью) или небольшую группу людей (работодателей), оказывая им услугу, в то время как служат абстрактной идее. Самыми популярными среди них являются идеи Бога, народа, государства и т. д. Отметим, что для идеи служения гораздо важнее форма, а содержание имеет меньшее значение. «Светлое будущее всего человечества» является прекрасной выдумкой коммунистов, заведшей, однако, в исторический тупик огромную страну.

Точнее всех об особенностях службы в России сказал писатель и чиновник А.С. Грибоедов знаменитыми словами Чацкого: «Служить бы рад, прислуживаться тошно». Истолкуем их в духе приведенной выше взаимосвязи следующим образом: россиянин с радостью готов служить абстрактной идее (Богу, государству, народу, царю-самодержцу, президенту, партии, коммунизму), но не конкретному лицу – руководителю, начальнику, клиенту.

Являясь конкретной, эта взаимосвязь препятствует смешению «жанров»: про чиновника, пытающегося на службе угодить начальнику, принято говорить, что он «прислуживает» или «выслуживается» перед ним. Работник частного сектора, одержимый абстрактной идеей, возможно, заслужит в коллективе прозвище «чудака», «романтика», «идеалиста».

Сформулируем выводы, вытекающие из сопоставления понятий «работа» и «служба»:

сегодняшний россиянин является неважным работником. Он образован, ловок, умен, однако не готов добросовестно, без лжи и воровства работать на хозяина, принять, что он по праву и справедливости занимает свое место;

сегодняшний россиянин является неважным чиновником. Он обра-

зован, сообразителен, однако путает работу со службой и ищет ту самую легендарную «мохнатую руку», конкретного начальника, который может поступить на службу, удержаться на ней и сделать карьеру как человеку команды;

на службе, по сравнению с работой в частном секторе, более важную роль играют идеологические компоненты.

Последний вывод заслуживает развернутого обсуждения. Термин «идеология», столь популярный в недавнем прошлом, практически исчез из нашего лексикона. Можно предположить, что одной из причин является п. 2 ст. 13 Конституции РФ, который гласит: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Между тем, как выясняется, службы без абстрактной идеи, идеи служения не бывает.

Суть идеологического подхода к службе состоит в том, что в основе государственной и муниципальной службы лежит миф о великодушной, доброжелательной власти, озабоченной исключительно благополучием граждан; что вся система государственного, а также местного самоуправления имеет единственную заботу – наилучшим образом удовлетворить законные потребности населения, стать сферой оказания качественных и экономически эффективных социальных (публичных) услуг [4, с. 5].

Поверить в то, что нынешняя власть является частью сферы обслуживания (в частности, регулируется, помимо законов о службе, Федеральным законом РФ «О защите прав потребителей»), очень трудно, практически невозможно. Однако вера населения в успешное решение социальных и экономических проблем является необходимым условием социальной стабильности и успешной деятельности службы. Она поддерживается или подрывается средствами массовой информации и отслеживается с помощью социологического мониторинга.

Важную роль в реализации идеологического подхода к службе играет служебная клятва или присяга чиновника. Какие обязательства берет на себя чиновник, давая клятву? Они становятся очевидными, когда служебные обязательства вступают в противоречие с его личными моральными нормами и принципами. В советское время идеология пронизывала все социальные структуры, сопровождала человека от рождения до смерти. После 1991 года маятник общественных настроений качнулся в противоположное направление. В результате, к сожалению, федеральные законы о службе не предусматривают служебной клятвы или присяги.

Однако, как известно, природа не терпит пустоты. В Татарстане, например, каждый чиновник принимает присягу. Кому он клянется в верности: народу, Республике Татарстан и Российской Федерации?

Наконец, для идеологического подхода важны ценности режима, или

конституционные ценности. России еще предстоит определить их для себя после царского – «Православие, самодержавие, народность» и советского – «Пролетарии всех стран, объединяйтесь», предполагавшего организацию и проведение мировой революции. Забвение идеологического подхода на государственной службе косвенно способствует росту популярности националистических идей, имеющих опору в униженном сознании людей, привыкших считать себя гражданами великого государства, и нынешних экономических трудностях России.

Важное значение для функционирования службы имеет ее название. Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации», под государственной службой понимается «профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов». Но ведь можно рассудить и проще: государственная служба – служба государству.

Многие российские чиновники, в том числе высокого ранга, гордятся тем, что служат государству, а не преследуют личные интересы. Более того, иной россиянин может многозначительно сказать, что чиновник – слуга государев, имея в виду, что он должен служить не просто государству, а первому лицу в нем.

Несмотря на логичность этих утверждений (государственный служащий получает денежное содержание из государственного бюджета) заметим, что оба плохо согласуются с Конституцией РФ 1993 года, провозгласившей приоритет прав человека и гражданина. Как известно, ее ст. 2 гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В духе Основного Закона поэтому было бы лучше назвать службу гражданской, что хорошо согласовывалось бы с понятием «военная служба». Соотношение понятий «государственная» и «гражданская» служба представим в следующем виде:

государственная служба → служба государству,
гражданская служба → служба гражданам.

В Российской империи наряду с понятием «государственная служба» использовался термин «общественная служба», равноценный современному «публичная служба», принятому в некоторых странах [2, с. 10] и неприемлемому для России. У нас слово «публичный» традиционно имеет, среди прочих, оскорбительный смысл.

Еще хуже обстоит дело с термином «муниципальная служба», требующим знание умершего языка – латыни («municipium» – самоуправляющаяся община). Наши предки, назвавшие службу земской, поступили му-

дро. Земская служба, и это понятно даже ребенку, означает службу земле, на которой чиновник живет вместе с другими гражданами. Немцы используют термин «коммунальная служба», то есть служба коммуне, неприемлемый для России, в которой термин «коммунальный» тесно связан с соответствующими услугами. Однако использование терминов «местная служба», «общинная служба» или проверенного временем «земская служба» кажется более предпочтительным перед принятым в законе. Представим два вида службы в форме сравнения:

муниципальная служба → служба муниципалитету,
общинная служба → служба общине.

Соотношение понятий «персонал» и «кадры» в соответствии с необходимым ограничением личного начала на службе, предложенного и обоснованного М. Вебером [5], можно представить в виде следующих рядов зависимости:

работа → персонал → личность, работа → управление персоналом,
служба → кадры → должность, служба → кадровая работа.

Таким образом, психолингвистический анализ понятий «работа» и «служба» позволяет прийти к нетривиальным, быть может небесспорным, выводам. Они могут быть использованы для оптимизации реформирования системы государственного управления и становления системы местного самоуправления в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19 апр.
2. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.
3. Государственная служба и государственные служащие во Франции. М., 1996.
4. Шеваллье Ж. Государственная служба. М., 1996.
5. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

СОЗДАНИЕ ОТДЕЛОВ
ПО УПРАВЛЕНИЮ
ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

А. Вандерштретен

Одна из главных функций управления организацией – это управление персоналом, или функция управления человеческими ресурсами. На сегодняшний день одной из главных проблем крупных организаций является создание эффективного отдела, осуществляющего эти функции в тесном взаимодействии с другими производственными отделами организации.

На наш взгляд, структура отдела управления человеческими ресурсами отражает проблемы разграничения полномочий и предоставления услуг внутри организации. Это проблема как централизации, так и децентрализации, то есть передачи полномочий нижним структурам организации. Подобные вопросы имеют значение для управления человеческими ресурсами, где наделение определенными полномочиями более низких уровней организации и линейных менед-

ВАНДЕРШТРЕТЕН
Алекс –
профессор
Высшей школы
г. Гент, Бельгия

Перевод С.С. Ефимовой

жеро является краеугольным камнем современного подхода к управлению персоналом.

Рассмотрим различные подходы к управлению человеческими ресурсами. Попытаемся выявить тенденции развития управления персоналом как многомерного и комплексного управления, использования различных вариантов функций управления человеческими ресурсами – от традиционного централизованного подхода к созданию сети услуг по управлению человеческими ресурсами, разработке эффективных программ в этой сфере, а также реализации стратегии по управлению персоналом.

От традиционного управления персоналом к управлению человеческими ресурсами. Функции управления человеческими ресурсами – одна из наиболее часто меняющихся функций на протяжении последних двух десятилетий. Управление организацией и персоналом в прошлом осуществлялось довольно традиционно, с акцентом на административные и финансовые вопросы. Центральное место занимали проблемы управления (особенно социальная защита, выплата пенсий и других финансовых пособий) и установления достойной оплаты служащим. Таким проблемам, как мотивация служащих, развитие организации или стратегически важные результаты деятельности отдела по управлению человеческими ресурсами, внимания не уделялось. Функция управления человеческими ресурсами главным образом заключалась в работе с персоналом, серьезного влияния на процесс принятия решений организацией не оказывалось.

Предполагалось, что руководители отдела кадров должны быть экспертами в области административной работы как для топ-менеджеров, так и для служащих компании. Они в большей или меньшей степени осуществляли контролирующую функцию, анализ административных процедур и правил. Главной задачей было участие в решении административных вопросов и выплаты заработной платы. Отдел осуществлял исполнительные функции и с особым вниманием относился к поддержанию здоровой социальной обстановки в организации. По этой причине руководители отдела кадров старались строить доверительные отношения с представителями профсоюзов. Профсоюзы особенно заинтересованы в том, чтобы административные и трудовые отношения не нарушались.

На протяжении последних двадцати лет ситуация в этой области в обществе изменилась, особенно в крупных транснациональных компаниях, что поставило перед менеджерами по кадрам, придерживающимися традиционных методов управления, много вопросов. Самым важным отличием между традиционным управлением персоналом и управлением человеческими ресурсами является понятие стратегического планирования. Необходимо наладить стратегическое взаимодействие между управлени-

ем персоналом и управлением организацией в целом с тем, чтобы отдел по управлению персоналом смог предоставлять такие услуги, которые способствовали бы достижению организацией ее основных стратегических целей. Подобное партнерство формирует стремление совершенствовать работу, способствует разработке стратегических целей и планов с четко обозначенными результатами. Ориентация на стратегические цели имеет особое значение для государственных организаций, где большое внимание уделяется предоставлению услуг с ориентацией на заказчика.

По мере того как функция управления человеческими ресурсами приобретает все большую значимость в организации, стратегически важной становится и функция управления персоналом. Стратегическое планирование и формирование достижимых целей и результатов в сфере управления человеческими ресурсами, включая системы аттестации служащих, компетентное управление, планирование набора кадров, гибкой системы выплат, организационное развитие, управление «командой» – все это является частью современного управления человеческими ресурсами. Весь этот процесс сопровождается наделением специалистов и государственных служащих большей самостоятельностью.

Таким образом, управление человеческими ресурсами стало более сложным и многомерным. Мы называем это четырехмерной моделью управления человеческими ресурсами. Инструментальный элемент модели отражает функции, связанные с административной экспертизой и процедурой управления человеческими ресурсами. Модель человеческих ресурсов отражает значение фактора труда на производстве, а именно: мотивации социальных условий труда, условий на производстве и т.д. Стратегический элемент отражает современный подход в управлении персоналом (так называемый подход к управлению человеческими ресурсами), в котором большое внимание уделяется вопросам осуществления стратегии управления. При этом подходе служащие рассматриваются как неиспользованные ресурсы человеческих возможностей в организации. Основной задачей является использование этих ресурсов в сочетании с социальным подходом к служащим. Организационный элемент отражает функции, уделяющие больше внимания проблемам развития организации, введению коллективного управления и других изменений структуры организации с целью повышения ее гибкости и динамичности. Большое значение придается устранению барьеров, присущих традиционной бюрократической организации и их замене более гибкими структурами и процессами. Менеджер по человеческим ресурсам является проводником перемен и специалистом по развитию организации.

Такая многомерная интерпретация функций управления человечески-

ми ресурсами порождает следующий главный вопрос: как следует выстраивать эту сложную структуру управления человеческими ресурсами в организации? Мы должны ответить, как решить проблему многомерного и комплексного управления человеческими ресурсами через структурную организацию предприятия.

Многофункциональный отдел управления и предоставление комплексных услуг по управлению человеческими ресурсами. Отдел управления человеческими ресурсами можно рассматривать как структуру организации, работающую с кадрами, помогающую общему руководству предоставлять услуги или, по крайней мере, необходимые товары и услуги для обеспечения минимального управления человеческими ресурсами. Двадцать лет назад это было общепринятой практикой, что не позволяло отделу по управлению человеческими ресурсами стать стратегической или хотя бы общепринятой структурой в организации. Отдел выполнял функции секретаря при решении административных вопросов по персоналу.

Ныне открывается возможность создания централизованного функционального отдела по управлению человеческими ресурсами параллельно другим отделам, цели которого соответствуют целям общего руководства. Так обстоит дело во многих организациях, где этот отдел выполняет многие обязанности по управлению человеческими ресурсами. Это в основном централизованная и иногда бюрократическая структура, не всегда нацеленная на предоставление услуг. Это, скорее, централизованный контролирующий орган, занятый административными проблемами и процедурными вопросами.

Центральным вопросом в этом решении является значимость отдела управления человеческими ресурсами. Необходимо ли управление человеческими ресурсами для организации и насколько это улучшает ее работу? Ориентирован ли отдел управления человеческими ресурсами на услуги или на контроль? Насколько отдел компетентен, чтобы предоставлять все услуги по управлению человеческими ресурсами? Все эти вопросы ждут ответа, который мы не всегда можем найти в организации. Другой вопрос заключается в том, что функции отдела по управлению человеческими ресурсами могут выполняться на более низких уровнях организации. Руководители среднего звена или линейные менеджеры должны стать более ответственными за управление человеческими ресурсами, но на практике централизованные отделы управления человеческими ресурсами иногда стремятся передавать полномочия более низким уровням управления.

Тем не менее следует признать необходимость передачи полномочий по управлению человеческими ресурсами более низким уровням, особенно в сфере мотивировки и инструктирования персонала, компетентного

управления и других функций, связанных с управлением человеческими ресурсами.

Это приводит еще к одному варианту, согласно которому линейное руководство сочетается с управлением человеческими ресурсами. Центральным в этом случае является вопрос о роли линейного руководства в управлении. Передача задач управления другим структурам организации ограничивается передачей таких функций, как инструктирование, выработка стиля руководства, оценка служащих, взаимоотношения между подразделениями. Центральный отдел по управлению человеческими ресурсами остается ответственным за поддержку линейного руководства и в предоставлении таких необходимых услуг, как услуги административного персонала, стратегическое планирование, автоматизация управления и т.д. Если вернуться к четырехмерной модели управления, линейное руководство может играть центральную роль только в секторе, отвечающем за человеческие ресурсы. На нем лежит решающая ответственность за мотивирование служащих, процессы оценки, определение круга полномочий в тесном сотрудничестве с работниками, а также за организацию группы или отдела в соответствии с социальными потребностями служащих. Условия работы, стиль руководства и общее отношение между служащими являются важными элементами в процессе мотивировки служащих.

Возможен и такой тип отдела по управлению человеческими ресурсами, более гибкий и динамичный. В этом варианте предусматривается наличие внешних консультантов, совместно предоставляемых услуг и проектных групп, решающих проблемы управления персоналом. Эти более гибкие структуры могут предоставить три возможности решения управленческих задач. Например, важную роль могут играть внешние консультанты, организация совместно предоставляемых услуг и, наконец, применение проектных групп в управлении человеческими ресурсами. Именно так строится подобная работа отделов, в настоящее время справляющихся со сложными гуманитарными проблемами.

Достаточно эффективным методом в этой сфере является использование внешних консультантов, особенно в процессе происходящих в организации перемен. Имеются свои методы и ноу-хау для введения новых форм управления персоналом. К их компетенции относится также право создавать новые системы и ответы на вопросы управления человеческими ресурсами с нейтральной и объективной точки зрения. Консультанты, как правило, свободны в своих решениях, так как и при выработке предложений их не тревожит лояльность по отношению к организации и властные отношения в ней. Они работают в основном по принципу цена – качество на основе четко оговоренных контрактов, и от них требуется более

рациональная организация повседневной деятельности (например, разработка более оптимальной системы оплаты). В их функции входит предоставление консультаций по проведению изменений в организации при условии, что принятие окончательного решения и его осуществление останутся за заказчиком (в тесном сотрудничестве с консультантом). До тех пор, пока применение управления человеческими ресурсами не начнет приводить к повышению эффективности работы организации, предпочтительнее выполнение принятых решений оставлять в основном за ней. Например, такой деликатный процесс, как оценка работников, требует дополнительных затрат, поэтому его предпочтительнее организовывать самостоятельно (линейное руководство при поддержке отдела по управлению трудовыми ресурсами).

Другое гибкое решение найдено в создании служб по оказанию совместных услуг. Такая служба – это отдельный центр внутри или даже вне организации, специализирующийся на предоставлении услуг. Различные отделы могут участвовать в работе центра для решения проблем, связанных с управлением персоналом. В отличие от централизованного отдела управления человеческими ресурсами подобные центры имеют сервисную ориентацию. Отделы могут запрашивать или даже покупать услуги у сервисного центра.

Имеются также различия между сервисным центром и центром экспертизы. Первый является отдельной структурой, предоставляющей стандартизированные процессы и услуги, объединяющей специализированные услуги различных хозяйственных структур, отделов и филиалов в специализированном центре. Примерами такого типа предоставления услуг является деятельность, связанная с выплатой заработной платы, повседневная административная работа и т.д.

Создание экспертного центра также достаточно перспективная идея. Он является отдельной структурой внутри или за пределами организации и объединяет технических экспертов в центре управления человеческими ресурсами. Вне его входят специалисты мирового уровня из различных отраслей знаний, которые осуществляют там, где это необходимо, серьезную экспертизу. Такие центры могут помочь отделу организации вводить новые методы управления за дополнительную плату (например, новые системы оценки). Они обеспечивают экспертизу управления человеческими ресурсами для каждой хозяйственной структуры, отдела или филиала. Преимущество экспертного центра в том, что отношения между центром управления и организацией в целом остаются лояльными. Центры экспертизы управления человеческими ресурсами, как правило, более тесно сотрудничают с организациями, чем, например, внешние консультанты, которые работают на договорных началах. Так как стоимость услуг экспертного центра выше, чем

внутренней службы, предпочтительней создать такую структуру в своей собственной организации.

Наконец, существует возможность создания временных проектных групп управления человеческими ресурсами. В подобную группу объединяются специалисты из различных хозяйственных структур или отделов с целью быстрого решения острых проблем. Временные проектные группы создаются по мере необходимости, привозникновения специфических проблем в организации. Состав каждой проектной группы формируется из специалистов определенных квалификаций в зависимости от специфики возникшей проблемы. От служб, предоставляющих совместные услуги, проектные группы отличаются по длительности существования и развитости структуры.

К гибкому и более автономному управлению человеческими ресурсами, ориентированному на потребителя. Анализ различных вариантов отделов по управлению человеческими ресурсами свидетельствует о переходе в управлении человеческими ресурсами от классического бюрократического решения к более гибким структурам. Общая тенденция – введение более гибких решений по предоставлению услуг в сфере управления персоналом. При классическом подходе отдел управления человеческими ресурсами больше внимание уделяет проблемам контроля и процедурным вопросам. Недостатком этого варианта является отсутствие предоставления услуг, ориентированных на покупателя. Создание служб по предоставлению совместных услуг открывает возможность ориентироваться на потребителя и покупателя наряду с использованием специалистов в области управления человеческими ресурсами. Создание проектной группы рекомендуется в том случае, когда организация сталкивается с временными проблемами в управлении, требующими быстрого решения внутри организации.

Осуществление более гибкого и динамичного управления требует структурной переориентации отдела по управлению человеческими ресурсами, что в конечном итоге опять приводит к необходимости решения вопроса о разграничении власти и полномочий. Когда отдел перекладывает полномочия по управлению человеческими ресурсами на линейное руководство, происходит передача власти и полномочий более низким уровням организации. Перекладывание полномочий на линейных менеджеров – одна из основных особенностей управления, которая может изменить структуру внутренних административных подразделений организации. Понятия автономии и ответственности являются основными в современной литературе об управлении людскими ресурсами и отлично вписываются в тенденции нового государственного управления. Согласно этим тенденциям учреждения и государственные служащие несут большую ответственность и отчетность за достигнутые в государственном секторе результаты. Для этого им

необходима большая автономия функций и система управления, ориентированная на стратегические цели организации.

Выбор службы по предоставлению совместных услуг является одной из последних тенденций в области управления человеческими ресурсами. Это решение идеально для сложной и многомерной картины управления. Если отделы по управлению человеческими ресурсами предназначены для того, чтобы быстро отвечать на специфические вопросы в данной сфере, то их внутренняя структура и полномочия должны быть достаточно четко отрегулированными.

Служба по предоставлению совместных услуг является удачным соединением централизованного отдела управления человеческими ресурсами и службы внешнего консультирования. Благодаря службе по предоставлению совместных услуг отдел, с одной стороны, предоставляет услуги, с другой – обеспечивает контроль и выработку стратегии.

Отдел по управлению человеческими ресурсами предоставляет услуги другим функциональным отделам в организации (в этом случае отделы являются клиентом отдела), а также генеральному руководству. В первом случае услуги направлены на поддержку отделов. Во втором случае отдел по управлению человеческими ресурсами помогает генеральному руководству в выполнении его функции управления организацией и достижении ее стратегических целей. Вследствие этого отдел становится реальным стратегическим партнером в организации.

Эта тенденция к предоставлению услуг, с одной стороны, и стратегическому партнерству, с другой, предполагает передачу властных полномочий в организации. Предоставление услуг – это больше, чем контроль, в их процессе возникают эгалитарные отношения между отделом по управлению человеческими ресурсами, служащими и другими отделами внутри организации. Стратегическое партнерство также делает административное руководство в организации эгалитарным. В результате отдел по управлению человеческими ресурсами, не ограничиваясь испытательными функциями, превращается в структуру, принимающую решения наряду с другими функциональными отделами организации.

Таким образом, внутренняя организация отдела управления человеческими ресурсами отражает проблему разграничения полномочий. На уровне организации власть может передаваться на более низкие уровни организации, и отношения между работниками и отделами, с одной стороны, и отделом управления человеческими ресурсами, с другой стороны, оказываются под давлением, обусловленным внешними обстоятельствами. Они являются результатом перемен в концепции управления и более сложной и многомерной природы функции управления людскими ресурсами.

ИНСТИТУТ
ЮРИДИЧЕСКОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
КАК МЕТОД
ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

М.А. Кулушева

В настоящее время проблема оценки социальной и политической эффективности деятельности органов публичной власти стоит весьма остро. Требуется выработка научно обоснованных, поддающихся количественному или качественному анализу приемлемых на практике критериев. Представляется, что одной из возможных категорий в данной области может стать институт юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, эффективное функционирование которого позволит выявить ряд показателей, свидетельствующих о результативности деятельности муниципальных органов власти. Юридическая ответственность органа или должностного лица местного самоуправления озна-

КУЛУШЕВА
Мария
Александровна –
кандидат юридических
наук, доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

чает применение коргану или лицу, совершившему правонарушение, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке.

Ряд ученых полагают, что необходимо уточнить указанную формулировку и предусмотреть в законодательстве ответственность местного самоуправления, а не его органов и должностных лиц. Представляется, что данное высказывание несколько необоснованно. Можно согласиться с мнением исследователей, считающих, что государство взаимодействует непосредственно не с местным самоуправлением, а лишь с органами и должностными лицами местного самоуправления [1, с. 55; 2, с. 12–13]. В силу этого следует признать, что ответственность местного самоуправления в целом существует, но является опосредованной. Опосредуют ее органы местного самоуправления и их должностные лица. Практически в их руках находится наибольший объем властных рычагов, именно они принимают большинство властных решений и представляют местное сообщество в отношениях с физическими и юридическими лицами, государственными органами. В связи с этим правомочно говорить о том, что ответственность местного самоуправления в юридическом смысле трансформировалась в ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Проанализируем понятие должностного лица на муниципальном уровне. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления [3]. Таким образом, следует отличать два вида должностных лиц органов местного самоуправления: выборных и иных, к которым относятся работающие по контракту и замещающие муниципальную должность местного самоуправления по конкурсу.

На практике часто считают выборным должностным лицом органа местного самоуправления выборного руководителя муниципального органа, например главу администрации муниципального образования. Однако это ошибочно, поскольку выборные должностные лица местного самоуправления должны иметь собственные полномочия по решению вопросов местного значения. При этом руководитель органа местного самоуправления осуществляет полномочия от имени этого органа и не имеет собственных полномочий на решение вопросов местного значения, и, наоборот, муниципальная структура, руководитель которой осуществляет полномочия от своего имени, является не органом местного самоуправления – субъектом публично-правовых отношений, а лишь аппаратом соответствующего муниципального органа.

Исходя из этого, председатель представительного органа местного самоуправления, его заместители, председатели комитетов и комиссий представительного органа не относятся к выборным должностным лицам местного самоуправления, поскольку не имеют соответствующих должностных полномочий на решение вопросов местного значения. Полномочия по обеспечению деятельности представительного органа местного самоуправления не относятся к полномочиям на решение вопросов местного значения, а лишь обеспечивают решение представительным органом местного самоуправления этих вопросов [4, с. 9–11].

Интересен вопрос о возможности введения в муниципальных образованиях должностей заместителей выборного должностного лица местного самоуправления. Известно, что отношения заместительства – это отношения двух должностных лиц, обладающих равнозначным правовым статусом и равными по объему полномочиями. Таким образом, отношения заместительства возможны только между должностными лицами, обладающими однородным статусом, полномочия которых не различаются их существенными характеристиками. Органы власти осуществляют свои полномочия в публично-правовых отношениях через сотрудников этого органа. При этом природа полномочий должностных лиц одного органа едина.

Рассмотрим некоторые аспекты моделей организации органов муниципальной власти, предусмотренных новым федеральным законом.

Первый вариант. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) возглавляется должностным лицом, работающим на контрактной основе и осуществляющим руководство на принципах единоначалия. В данном случае должностные лица органа местного самоуправления осуществляют свои полномочия не от своего имени, а от имени данного органа власти. Поэтому принципиально статус этих должностных лиц, в том числе руководителя органа власти и его заместителя, не различается и, следовательно, между ними возможны отношения заместительства.

Второй вариант. Местную администрацию может возглавлять глава муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах либо из состава депутатского корпуса представительного органа местного самоуправления. Во главе исполнительно-распорядительного органа стоит выборное должностное лицо местного самоуправления. Все должностные лица его аппарата имеют принципиально различный с ним статус: выборное должностное лицо имеет собственные властные полномочия, а любое должностное лицо аппарата местной администрации не имеет собственных полномочий и осуществляет их от имени главы – выборного должностного лица. Поэтому отношения заместительства между ними невозможны.

В Федеральном законе от 16 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Ответственность перед населением муниципального образования – применяется к выборному должностному лицу и депутатам представительного органа местного самоуправления. Единственное основание для привлечения к данному виду ответственности – утрата доверия. Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам и должностным лицам местного самоуправления, поскольку только они получают в результате выборов своеобразный «кредит доверия» от населения на решение вопросов местного значения.

Исключительная важность и первоочередность закрепления в законодательстве норм, регулирующих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, обусловлена сущностью местного самоуправления, представляющего собой в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ форму осуществления народом своей власти. В современном конституционализме «отзыв» – редко встречающийся институт прямой демократии. Институт отзыва – совокупность норм права, регулирующих принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению полномочий депутата, выборного должностного лица.

В нашей стране институт отзыва впервые был закреплен в законодательстве Декретом ВЦИК от 23 ноября 1917 года «О праве отзыва делегатов». Он предусматривался Конституцией СССР 1936 года. В последующем был принят Закон СССР от 30 октября 1959 года «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» и Закон РСФСР от 26 ноября 1959 года «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР». В СССР и в союзных республиках были приняты также законы, предусматривавшие отзыв депутатов местных советов. В СССР и в РСФСР отзыву могли подлежать судьи и народные заседатели [5]. В 20–30-е годы отзыву мог подлежать весь состав краевых, областных, сельских советов. Отзыв депутатов в СССР был общим принципом организации государственной власти. Однако в советское время хотя отзыв реализовывался достаточно часто, он, как правило, направлялся парткомами.

В середине 30-х годов отзыв использовался партией в качестве инструмента репрессий. По данным официальной статистики, за первое полугодие 1933 года только в Западно-Сибирском крае более 75% сельских советов были «охвачены» отзывами депутатов. В феврале – марте из них было отозвано 13 043 депутата. В 53 районах Центрально-Черноземной области

из 2028 сельских советов было полностью переизбрано 576 (почти 28%). Примерно 15% отзывов было осуществлено «за искривление классовой линии» [6, с. 31].

В 70–80-е годы институт отзыва в СССР обрел декларативный характер и практически не использовался. Вероятно, поэтому в период современных реформ у законодателя сложилось негативное отношение к нему. В Конституции РФ, принятой в 1993 году, институты отзыва и роспуска не упомянуты. Однако с середины 90-х годов они стали закрепляться на региональном и муниципальном уровнях. Правовой основой их использования явились положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, где закреплено право субъектов Федерации устанавливать систему органов государственной власти самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Поскольку соответствующий федеральный закон от октября 1999 года не был принят, субъекты Федерации осуществляли правовое регулирование в этой сфере самостоятельно. Уже к 1998 году в 35 субъектах РФ было принято 62 законодательных акта, которые содержали нормы об отзыве, в том числе 5 – об отзыве высшего должностного лица субъекта Федерации, 25 – об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, 5 – об отзыве депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, 11 – об отзыве глав муниципальных образований, 16 – об отзыве депутатов представительных органов местного самоуправления [6, с. 39]. Институт отзыва был включен в уставы многих муниципальных образований. Правовой основой при этом явились положения, содержащиеся в подп. 9 п. 1 ст. 8 и в п. 5 ст. 18 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7]. Новый одноименный федеральный закон о местном самоуправлении также предусматривает в ст. 71 право населения муниципального образования отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ выявил требования, предъявляемые к процедуре отзыва: «Без установления строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами, отзыв может быть осуществлен голосами граждан, составляющих меньшинство, но голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также

чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании». На наш взгляд, эти требования вполне справедливы, тем более что был учтен и мировой опыт развития института отзыва.

После принятия указанного постановления Конституционного Суда в субъектах Федерации предпринимаются попытки определить четкие правовые основания и надлежащую процедуру отзыва высшего должностного лица. Так, в Коми-Пермяцком автономном округе в апреле 2001 года был принят закон, подробно регламентирующий порядок отзыва главы автономного округа [8].

За годы, истекшие с начала разработки регионального законодательства, в России накоплен значительный опыт реализации гражданами института отзыва. По данным Центральной избирательной комиссии РФ в 1996–1998 годах в четырех субъектах гражданами инициировался вопрос об отзыве пяти депутатов представительных органов государственной власти. Было проведено голосование по отзыву депутата Верховного Совета Республики Хакасия, однако оно признано несостоявшимся ввиду низкой явки избирателей.

Чаще избиратели реализуют право отзыва на уровне местного самоуправления. В отношении депутатов представительных органов местного самоуправления отзыв инициировался в четырех субъектах РФ (23 инициативы). Голосование состоялось в восьми случаях, были отозваны два депутата [7]. За 1996–1998 годы инициировались отзывы 66 глав муниципальных образований в 19 субъектах РФ. Голосование проводилось в 24 случаях, 13 глав отозвано.

Практика реализации института отзыва поставила ряд общих и порой сложных проблем, часть из которых не решена до настоящего времени. Так как Конституция РФ умалчивает об институте отзыва, возникает вопрос о конституционности закрепленных в законодательстве субъектов Федерации и в правовых актах органов местного самоуправления норм об отзыве.

В первую очередь это проблемы отсутствия четких правовых оснований и надлежащих процедур отзыва.

Нельзя сказать, что попытки решения этих проблем не предпринимаются. Центральной избирательной комиссией в 1998–1999 годах были разработаны два модельных закона о порядке отзыва депутата представительного органа государственной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления. Разработка модельных законов явилась существенным шагом вперед в развитии института отзыва. На сегодняшний день они являются наиболее определенным выражением современных концептуальных подходов к законодательному закреплению института отзыва в нашей

стране. Однако в них имеется ряд существенных недостатков, препятствующих успешной реализации этого важного конституционного института. Учитывая значимость данных модельных законов, остановимся более подробно на некоторых принципиальных положениях.

Впервые в отечественной практике в модельных законах предпринята попытка конкретизировать основания отзыва. В их перечень в обоих модельных законах включены: невыполнение депутатских полномочий; нарушение законодательства Российской Федерации и (или) субъекта Федерации; утрата доверия избирателей; совершение действий, порочащих звание депутата. Разработчиками законопроектов даны развернутые определения каждого основания. Тем не менее, на наш взгляд, проблему оснований отзыва депутата в данном случае удалось решить лишь частично. Примечательно, что новый базовый Федеральный закон о местном самоуправлении также не решил вопроса об основаниях ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, указав, что основания наступления данного вида ответственности и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований [3].

Так, в Уставе г. Барнаула под утратой доверия населения понимается невыполнение предвыборной программы, отказ от ведения приема избирателей и рассмотрения их жалоб и заявлений. Однако в основном уставы муниципальных образований, закрепляющие нормы о порядке и условиях наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения, не раскрывают данное понятие. Ряд уставов содержит бланкетные нормы об ответственности органов и должностных лиц перед населением, отсылающие к соответствующему законодательству. К примеру, Устав г. Саратова не конкретизирует рассматриваемые нормы Федерального закона, определяя, что органы местного самоуправления города и должностные лица местного самоуправления города несут ответственность перед жителями города, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами и законами Саратовской области.

Законы субъектов РФ о местном самоуправлении по-разному рассматривают основания наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и условия утраты доверия населения.

Так, согласно Закону Калужской области от 6 июня 1996 года «О местном самоуправлении в Калужской области» органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед местными сообществами за исполнение полномочий по всем вопросам, отнесенным данным Законом к вопросам местного значения. В слу-

чае неисполнения этих полномочий органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления местное сообщество вправе использовать процедуру отзыва выборных лиц местного самоуправления и роспуска органов местного самоуправления либо инициировать проведение досрочных выборов.

Помимо утраты доверия основаниями ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением в Самарской области является нарушение законодательства Российской Федерации и Самарской области и местных нормативных актов; в Удмуртской Республике, Кировской и Свердловской областях – нарушение Устава муниципального образования.

Другой нерешенной проблемой современного отечественного законодательства об отзыве является отсутствие надлежащих правовых процедур отзыва. Основным здесь является вопрос обеспечения участия большинства зарегистрированных избирателей в реализации своего права на отзыв депутата. Данная проблема очень существенна. Еще в 1995 году на нее обратили внимание судьи Конституционного Суда РФ М.В. Баглай и А.Л. Кононов. По мнению М.В. Баглая, существующая в демократических государствах процедура альтернативных выборов, изначально предполагающая раскол голосов избирателей, не позволяет установить, кто же конкретно голосовал «за» данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия народного избранника. Поскольку все избиратели должны быть признаны субъектами права отзыва такого депутата, неизбежно возникает ситуация, при которой избирали данного депутата одни граждане, а отзывают другие. При этом, по расчетам судьи А.Л. Коконова, в случае с законодательством Московской области отзыв может считаться состоявшимся, если за него проголосовали $\frac{1}{8}$ плюс один голос от всего электората. Именно этим обстоятельством объясняется, на наш взгляд, введение в конституционное законодательство отдельных штатов, земель и т.д. в зарубежных государствах жесткого правила, требующего, чтобы даже в пользу петиции по отзыву выборного должностного лица высказалась значительная часть избирателей. Сам же отзыв считается состоявшимся, если в голосовании участвовало больше половины граждан, обладающих правом голоса в соответствующем избирательном округе.

Между тем в предложенных модельных законах в значительной мере дублируются нормы избирательного права. В них содержится рекомендация об установлении в законах субъектов РФ об отзыве депутатов того же числа подписей, что и в поддержку выдвижения кандидата в депутаты представительного органа. Это число в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской

Федерации» не может превышать двух процентов от числа избирателей округа. Кроме того, модельными законами рекомендовано считать отзыв состоявшимся, если за него подано более половины числа голосов участников голосования, при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание депутата.

Учитывая, что отзыв депутата, выборного должностного лица – сложная процедура, не являющаяся зеркальным отражением процедуры выборов, отечественный законодатель, по-видимому, также должен предусмотреть жесткие, а не облегченные требования по процедуре отзыва. В данном случае возможно апробировать зарубежный опыт.

Например, законодательство ряда штатов США предусматривает в качестве оснований отзыва совершение должностного преступления или злоупотребление властью. Оно содержит требование об обязательности судебного разбирательства по существу выдвинутого обвинения, которое может послужить основанием отзыва выборного должностного лица до начала сбора подписей в пользу отзыва. Процедура же реализации отзыва существенно усложнена. Как правило, она предполагает повышенные, по сравнению с выборами, требования к порядку выдвижения и регистрации петиций граждан об отзыве. Конституции штатов США, предусмотревшие институт отзыва, закрепляют требование, согласно которому петиция должна содержать подписи в количестве от 12 (штат Калифорния) до 40% (штат Канзас) от предыдущего числа голосов, поданных при избрании на должность. При этом в пределах одного штата могут предъявляться еще более высокие требования к выдвижению петиций об отзыве отдельных категорий выборных должностных лиц. Так, по Конституции штата Калифорния (разд. 14 ст. 2) подписи в пользу отзыва сенаторов, членов палаты представителей, членов уравнивательных комиссий, судей апелляционных судов и судов первой инстанции должны составлять 20% от предыдущего числа голосов, поданных при избрании на эти должности [9, с. 258–287].

Повышенные требования предъявляются и к проведению самого голосования по отзыву. Законодатель устанавливает правило, требующее участия в голосовании большинства избирателей. В Калифорнии отзыв может считаться состоявшимся, если в голосовании приняли участие не менее половины граждан, имеющих право голоса на выборах по отзыву, а число голосов в пользу отзыва составило не менее половины от всех поданных голосов (разд. 15 ст. 2).

В настоящее время часто обсуждается возможность выборов в представительный орган местного самоуправления не только на основе мажоритарной избирательной системы, но и путем пропорционального представительства. В связи с этим возникает вопрос об использовании института

отзыва в отношении депутатов представительного органа местного самоуправления, избранных по партийным спискам. По мнению М.А. Васильева, в данном случае институт отзыва применяться не будет [10, с. 18–19]. Исходя из этого, поскольку на местном уровне представляется более целесообразным использование императивного депутатского мандата, то представительный орган местного самоуправления должен формироваться через выборы депутатов по одномандатным избирательным округам.

Отмеченные сложности законодательного регулирования отношений по отзыву депутата, выборного должностного лица в нашей стране свидетельствуют не против рассмотренного института непосредственной демократии. Они лишь подчеркивают, что этот институт при условии законодательного закрепления оправдавших себя на практике норм, нацеленных на ответственное участие большинства граждан в принятии такого важного публично-властного решения, может стать элементом демократического общественного устройства России.

Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица населением муниципального образования – это крайняя мера, применяемая в результате утраты доверия. Но возможны и более мягкие санкции – коллективное порицание депутата, замечание ему со стороны представительного органа, предупреждение выборному должностному лицу со стороны собраний избирателей и т.д. К указанному виду ответственности должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены только населением муниципального образования.

Ответственность перед государством предусмотрена в ст. 72–74 Федерального закона о местном самоуправлении в Российской Федерации 2003 года, где установлены основания наступления этого вида ответственности. В частности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает:

1) в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции, устава и законов субъекта Федерации, устава муниципального образования;

2) в случае ненадлежащего осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

На органы местного самоуправления возложено решение задач, значимых и для государства и для общества. В связи с этим необходимо не только декларировать ответственность, но и выработать механизмы ее реализации.

Неправомерные действия органа или должностного лица местного самоуправления влекут применение специальных мер принуждения с целью

восстановления нарушенного правопорядка. Поскольку эти меры применяются от имени государства, данный вид ответственности называется ответственностью перед государством. При этом реальный ущерб причиняется не обязательно непосредственно государству или его органам – потерпевшими могут быть граждане, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и другие субъекты.

Необходимо подчеркнуть, что новый Федеральный закон о местном самоуправлении дифференцирует механизм применения ответственности перед государством в зависимости от вида органов местного самоуправления. Так, выделяется ответственность представительного органа муниципального образования и ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации.

Формой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством является отрешение от должности. Формой ответственности перед государством представительного органа является его роспуск. Процедура роспуска представительного органа муниципального образования весьма сложна и формализована.

Во-первых, основанием для возбуждения данной процедуры являются установленные судом противоречия нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу), закону субъекта Федерации или уставу муниципального образования. Примечательно, что Федеральный закон от 2003 года исключил положение, согласно которому нормативный правовой акт органа местного самоуправления подлежал оспариванию в суде, только если его исполнение повлекло нарушение прав и свобод человека и гражданина или причинение иного вреда.

Во-вторых, факт принятия такого акта не влечет прекращения полномочий представительного органа. Инициатива о роспуске считается поддержанной, только если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока представительный орган муниципального образования не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

В-третьих, в течение одного месяца после вступления в силу решения суда высшее должностное лицо субъекта Федерации вносит в законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении в

случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен в уставе муниципального образования.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи роспуском представительного органа муниципального образования, отрешением от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, вправе в течение десяти дней со дня вступления закона в силу обжаловать его в соответствующий суд, который должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Представляется, что изменения, внесенные новым Федеральным законом о местном самоуправлении, позволят сделать процедуру роспуска представительного органа муниципального образования неформальной, нацеленной на практическое применение, а не на «устрашение» должностных лиц местного самоуправления.

Актуален вопрос обоснования данного вида ответственности. Следует положительно оценить изменения, внесенные новым Федеральным законом. В настоящее время законодательно предусмотрена ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в двух случаях: в случае принятия ими нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъектов Федерации и Уставу муниципального образования, и в случае совершения действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству экономического и правового пространства, а также в случае нецелевого расходования субвенций из государственного бюджета. Эти основания ответственности весьма расширили границы ее применения. Если ранее данный вид ответственности применялся только за незаконные правовые акты, принимаемые представительным органом или главой муниципального образования, то есть когда ситуацию можно исправить, отменив спорный акт, то согласно новому Закону возможно привлечь к ответственности по иным указанным основаниям.

Вместе с тем, на наш взгляд, необходима корректировка статьи в сторону недопущения ухода от ответственности за содеянное. Суть дополнения должна заключаться в том, что если отменой правового акта или отдельного его положения нельзя избежать отрицательных последствий, то ответственность органа или должностного лица, принявшего правовой акт, должна наступать и в случае отмены им незаконного правового акта.

Кроме этого, в связи с отсутствием действенных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение органами и должностными лицами местного самоуправления собственных полномочий, представляется разумным предложение о внесении дополнения в Закон в части установления дополнительного основания и порядка наступления ответственности за необеспечение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования. При этом, безусловно, необходимо законодательно определить критерии ненадлежащего исполнения возложенных и отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 года частично решает эту проблему через установление возможности временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Необеспечение основных потребностей жителей муниципалитета трактуется следующими четырьмя условиями:

- если решения (действия) органов местного самоуправления создают угрозу для массового нарушения прав свобод человека и гражданина, угрозу жизни, здоровью, безопасности граждан;

- если просроченные долговые обязательства муниципального образования превышают 30% собственного дохода местного бюджета в отчетном финансовом году;

- если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местному бюджету допущено нецелевое расходование средств;

- если в связи со стихийными бедствиями, катастрофами или другой чрезвычайной ситуацией отсутствуют органы местного самоуправления.

Ответственность перед физическими и юридическими лицами установлена в ст. 70 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 года, что предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности.

Основанием ее возникновения является нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения незаконных действий или принятия незаконных решений органом или должностным лицом местного самоуправления. Незаконность действий или решений устанавливается судом или арбитражным судом. Убытки, моральный вред, нанесенные юридическому или физическому лицу, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ.

После привлечения к ответственности соответствующего органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки юридическим или физическим лицам, может быть привлечено к материальной ответственности в соответствии с

Трудовым кодексом РФ. Таким образом, гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами во всех случаях несут органы местного самоуправления, а должностные лица ответственны перед органами местного самоуправления.

В заключение логичен вывод о том, что эффективное применение всех видов ответственности по отношению к органам и должностным лицам местного самоуправления не только позволит повысить качество управления в муниципалитетах, но также будет способствовать формированию таблицы оценочных критериев социальной и политической результативности деятельности органов публичной власти на местном уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Игнатюк Н.А. Правовые проблемы взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

2. Рушайло В.Б. Взаимоотношения государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 1999.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 8 окт.

4. Берг О. Некоторые тонкости местного самоуправления // Муниципальное право. 2002. № 3 (19).

5. Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1.

6. Записка о практике работы и комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: Приложение к Постановлению ЦИК РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-П // Вестник Центральной избирательной комиссии. 1998. № 11 (65).

7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

8. Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 8 апреля 2001 года № 22 «О порядке отзыва главы Администрации Коми-Пермяцкого автономного округа» // Парма. 2001. 24 апр.

9. Конституция штата Калифорния // Конституции зарубежных стран: Сборник. М., 2001.

10. Действующее российское законодательство в сфере местного самоуправления: итоги-2001, задачи-2002: Симпозиум // Муниципальное право. 2002. № 3 (19). С. 18–19.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

СИСТЕМНЫЕ ОСНОВЫ СОДЕРЖАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ МЕНЕДЖЕРА

В.Г. Виненко

В настоящее время большинство экспертов разделяют мнение о том, что переход к устойчивому развитию будет по значению таким же историческим событием, как сельскохозяйственная революция в позднем неолите или промышленная революция, случившаяся два столетия назад. Однако, проводя эту параллель, необходимо иметь в виду следующее. Во-первых, новая революция будет беспрецедентной по масштабам, а потому самым уникальным явлением в истории человечества. Во-вторых, в отличие от первых двух революций, происходивших постепенно и самопроизвольно, переход к устойчивому развитию должен пройти в короткие сроки и быть полностью управляемым процессом. Следуя представлениям ки-

ВИНЕНКО
Владимир
Григорьевич –
доктор педагогических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

бернетики – системной теории управления и передачи информации, этот переход можно трактовать как введение в систему «общество – природа» таких механизмов управления, которые реализуют отрицательную обратную связь. Как известно, наличие отрицательной обратной связи в системе позволяет обеспечивать ее устойчивость, сохранять гомеостазис – способность системы поддерживать свои важнейшие параметры при возникновении неожиданных нарушений.

Очень интересным представляется вопрос о том, кто же будет реально осуществлять функционирование этих механизмов управления? Иными словами, кто будет направлять развитие общества, обеспечивая устойчивый характер этого развития, создавая условия для коэволюции природы и общества? Может быть, это сумеют сделать политические лидеры? В 1992 году Д.Х. и Д.Л. Медоузы совместно с Й. Рандерсом, задаваясь подобным вопросом, отвечали на него так: «Человеческое невежество гораздо глубже, чем кажется большинству из нас... Теперь настало время сказать правду. Как и все люди, мировые лидеры не знают, какие пути ведут к устойчивому обществу. Большинство из них даже не подозревает о такой необходимости» [1, с. 254]. Сейчас, по прошествии десяти лет, можно сказать, что мировые лидеры, судя по всему, так и не обрели понимания того, какие пути ведут к устойчивому развитию. Несмотря на это, у них и их консультантов часто можно наблюдать возникновение иллюзии возможности управления общественными процессами. Очевидно, следует согласиться с В.И. Курашовым, что именно этим обуславливается феномен перманентных и маниакальных реформ, ведущих к разрушению общественного организма. Интересно отметить, что процитированная статья была опубликована в журнале «Вопросы философии» под характерным названием «Экология и эсхатология» [2, с. 63]. Напомним, что эсхатология – религиозное учение о конце света.

Между тем сам характер важнейших задач, которые необходимо будет решать при переходе к устойчивому развитию, выдвигает на авансцену общественного прогресса менеджера – специалиста, осуществляющего управленческую, организационную, экономическую, планово-хозяйственную и маркетинговую деятельности в обществе. «Живыми колесами управления» назвал менеджеров В.М. Шепель в своей монографии, посвященной управленческой антропологии [3, с. 13]. Однако на этапе перехода к устойчивому развитию роль менеджеров представляется существенно более важной: вне всякого сомнения, им суждено стать живыми колесами развития цивилизации. Действительно, устойчивое развитие, понимаемое в широком смысле, предполагает оптимальное управление не только природно-ресурсным потенциалом, но и всей совокупностью социокультурного богатства, которым располагает цивилизация на современном этапе эволюции. Поскольку

в последнее десятилетие важнейшим ресурсом мировой социально-экономической динамики стала инновационная активность, решающую роль на переходном этапе призван сыграть инновационный менеджмент. Именно по его правилам пройдет реинжиниринг систем управления хозяйственными механизмами планеты, экологическая реконструкция, производственно-техническая и социально-экономическая модернизации. Напомним, что реинжиниринг – это быстрая и радикальная перестройка организационной структуры и стратегических процедур производственного характера. Очевидно, что важнейшее значение в создании методологической и технологической базы этих преобразований будет иметь наука, а в формировании кадрового потенциала – глобальная образовательная система.

К сожалению, нельзя не согласиться с Н.П. Ващекиным и А.Д. Урсолом, которые в одной из последних своих публикаций утверждают, что «уже не одно десятилетие образовательная система в своем глобальном измерении не удовлетворяет потребностям социальной жизни, продолжают транслировать в будущее ценности индустриально-потребительского общества не обращая внимания на приближение глобальной антропоэкологической катастрофы» [4, с. 95]. Особенно наглядно эту мысль подтверждает анализ содержания образования менеджера в Российской Федерации. Государственный образовательный стандарт (ГОС) специальности «Менеджмент организации» (061100) в редакции 2000 года не содержит в федеральном компоненте экологии как отдельной дисциплины, и ни одна из предусматриваемых ГОСом дисциплин не включает понятие «устойчивое развитие» в качестве дидактической единицы. Это тем более странно, что «формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития, создание соответствующей системы воспитания и обучения» выделяются в качестве основных направлений деятельности в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, принятой Указом Президента РФ в апреле 1996 года [5, с. 1572].

По нашему мнению, взятый Россией курс на устойчивое развитие выдвигает экологическое образование менеджера в качестве одного из приоритетных направлений, делает необходимым изучение в рамках отдельной дисциплины моделей мировой динамики и основной проблематики социальной экологии. Представляется, что формирование экологических взглядов и убеждений студентов будет более эффективным, если в основу процесса обучения положить общедидактический принцип системности. Этот принцип предполагает выделение в каждой учебной дисциплине нескольких ведущих идей, которые играют роль системообразующих факторов, пронизывая все содержание образования и связывая его на наиболее крупные смысловые блоки в единую логическую систему [6, с. 328].

На наш взгляд, эта система сквозных ведущих идей в содержании образования менеджера должна включать в качестве подсистемы принципы, составляющие концепцию устойчивого развития. Хотя поиск основных идей и принципов концепции устойчивого развития еще далеко не завершен, не подлежит сомнению, что коэволюционную стратегию системы «общество – природа» должен детерминировать принцип универсального эволюционизма. Н.Н. Моисеев определял его следующим образом: «Сама Земля и все, что на ней происходило вчера и будет происходить завтра, суть частные проявления единого общего процесса саморазвития (самоорганизации) материи» [7, с. 93]. Из этого определения следует, что базисом универсального эволюционизма являются идеи теории самоорганизации (синергетики), изучающей законы эволюции нелинейных динамических систем.

Принцип универсального эволюционизма может быть отнесен к фундаментальным принципам концепции устойчивого развития, поскольку ориентированное в своем экономическом аспекте на рационализацию потребления природно-ресурсного потенциала биосферы устойчивое развитие должно с неизбежностью опираться на важнейшие закономерности эволюции Земли. Прежде всего необходимо иметь в виду, что процесс самоорганизации на нашей планете сопровождался двумя важнейшими бифуркациями: формированием биосферы и появлением Разума. В настоящее время происходит интенсивное накопление условий, способствующих прохождению третьей важнейшей бифуркации – коллапса биосферы в результате превышения порогового уровня антропогенных воздействий на функционирование биоты. Достижение экологического предела биосферы обусловило ее крайне неустойчивое состояние, связанное с резким ослаблением возможности биотической регуляции окружающей среды [8]. Какое направление развития выберет приближающаяся к точке бифуркации современная техногенная цивилизация, от этого зависит не только существование биосферы, но и самого человечества [9, с. 672].

Известно, что биосфера представляет собой сложную нелинейную систему, а нелинейность, как следует из теории самоорганизации, – это причина разнообразия поведения системы после прохождения точки бифуркации, эмерджентного (неожиданного) отклика на внешние воздействия. Как правило, для описания сложных самоорганизующихся систем среди огромного числа взаимодействующих факторов и множества переменных выделяются наиболее важные процессы и ключевые факторы (параметры порядка). Целенаправленное изменение параметров порядка, учитывающее внутренние тенденции развивающихся систем (параметрическое управление), оказывается действенным средством преодоления постбифуркационной неоднозначности в развитии системы.

Можно утверждать, что в современной ситуации проявления бифуркационных изменений состояния окружающей среды, обусловленных хозяйственной деятельностью человека, одним из глобальных параметров порядка биосферы является уровень экологического сознания менеджера. При этом исходят из предположения о том, что роль человека в биосфере непрерывно возрастает, а «мощность цивилизации становится сравнимой с мощностью самих природных процессов, и изменение характеристик биосферы оказывается не только переплетено с жизнью человека, но и происходит в одном с нею ритме» [7, с. 292].

Уделяя в содержании образования менеджера особое внимание экологической компоненте, необходимо иметь в виду, что в наши дни «экологическое образование приобретает новую функцию: оно становится образованием для устойчивого развития, обеспечивающим движение общества к экологически безопасному, гражданскому миру» [10, с. 20]. Важно учитывать, однако, что устойчивое развитие в широком смысле включает все виды устойчивости (не только экологическую, но и демографическую, социальную, экономическую, техногенную и т.п.). В связи с этим дополнительные возможности в образовании менеджера для устойчивого развития достигаются при опоре на системные теории. О необходимости рассматривать мировую экономику и окружающую среду как единую систему предупреждают Д.Х. и Д.Л. Медоузы и Й. Рандерс: «Системный подход научил нас видеть мир как систему развивающихся, динамичных процессов... В соответствии с ним необходимо концентрировать внимание на взаимосвязях» [1, с. 22].

Будущий менеджер встречается с принципом универсального эволюционизма в курсе «Концепции современного естествознания». Здесь эволюция природы и социума, общность гуманитарной и естественнонаучной культур рассматриваются с единых синергетических позиций. Тем не менее эти знания не становятся органичной частью содержания образования менеджера, поскольку они не получают должного развития и не находят применения на последующих этапах процесса обучения. Эти знания никогда не используются при изучении других дисциплин. В результате, полученные представления о концепциях современного естествознания не могут способствовать становлению «нелинейного мышления» менеджера, не перерастают во взгляды и убеждения и не формируют идеалы его практической деятельности.

Значительное место в содержании образования менеджера, и это вполне естественно, занимает экономическая теория. Следование принципу универсального эволюционизма при ее изучении позволяет, по нашему мнению, решить, во-первых, важную дидактическую задачу – осуществить междисциплинарный синтез учебного материала, а во-вторых, и это

главное, – значительно расширить сферу применения понятия «рынок» – одной из основных дидактических единиц дисциплины «Экономическая теория».

Устойчивое развитие экономических систем и, если говорить более широко, устойчивое развитие природы и общества в значительной степени связано с проявлением рыночных механизмов. Одним из таких механизмов является так называемый принцип свободной конкуренции. Выступая в качестве эффективного механизма социальной регуляции, он ведет к общему экономическому равновесию и в целом к оптимальному состоянию общества, как показал более ста лет назад основоположник современной экономической науки Леон Вальрас. К несчастью, конкурентоспособные технологии очень редко бывают ресурсосберегающими. Это тем более плохо, что в качестве ресурсов обычно выступают наиболее важные компоненты окружающей среды. Именно поэтому конференция ООН «Окружающая среда и развитие», которая состоялась в Рио-де-Жанейро в 1992 году засвидетельствовала, что существующий характер производства и потребления подрывает естественные системы, поддерживающие жизнь на Земле.

В настоящее время в рамках рыночных отношений на планете все четче проступают контуры новой структуры мирового разделения труда. Она представляет собой сложную комбинацию различных типов хозяйственной деятельности, многообразных ресурсных потоков и промышленных производств, интеллектуальных ресурсов и высоких технологий. Возникновение этой структуры порождает некоторый экологический оптимизм. По словам заместителя директора Института экономических стратегий А.И. Неклесса, «подобная структура тяготеет к логике глобального управления и долгосрочного планирования» [11, с. 63]. На наш взгляд, отмеченные тенденции изменения логики управления и планирования вполне коррелируют с логикой перехода к устойчивому развитию.

Будущий менеджер должен отчетливо осознавать, что, определяя устойчивое развитие как развитие управляемое, мы обречены решать задачу исключительной сложности – задачу управления процессом коэволюции самоорганизующихся систем: природы и общества. Прежде всего следует отказаться от господствующего по сей день классического подхода к управлению экономическими системами, основанного на линейном представлении об их функционировании. При этом менеджмент, обретая многообразие и гибкость, теряет силовой характер, когда результат управляющего воздействия однозначен, предсказуем и линейно зависит от приложенных сил. Основанное на учете внутренних свойств экономической системы параметрическое управление осуществляется в нужной точке пространства и в нужный момент времени, а потому даже слабое воздействие оказывается

достаточным для того, чтобы система перестроилась с возникновением нового типа структуры.

Использование расширенной трактовки механизма рынка обуславливает необходимость корректировки способов раскрытия таких предусмотренных ГОСом тем, как «Формирование стратегических целей и стратегии предприятия» (курс «Стратегический менеджмент»), «Тенденции и разновидности развития, управление развитием» (курс «Инновационный менеджмент»).

В настоящее время для большинства обществ, будь они богатые или бедные, рост в той или иной форме является средством решения наиболее важных, безотлагательных проблем. В богатых странах считают, что рост экономики необходим для обеспечения занятости, социальной мобильности и технического прогресса. В бедных странах в экономическом росте видят единственный путь выхода из нищеты [1, с. 24]. На необходимость постоянного увеличения количества продукции на душу населения практически полностью ориентирована сейчас экономическая теория. Как отмечают авторы книги «Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать?» под редакцией В.И. Данилова-Данильяна, «экономическая теория теряет едва ли не главную часть своего содержания при отказе от постулата экономического роста» [12, с. 310]. Отвечая на заданный коллегами вопрос: «Что делать?» – можно сказать, что прежде всего следует переставить акценты в содержании образования менеджера с постулата экономического роста на постулат научно обоснованных ограничений. Это необходимо для реализации одного из центральных принципов концепции устойчивого развития – принципа оптимизации потребностей. Следование этому принципу, как предполагают специалисты, может обеспечить сохранение биосферой способности к биотической регуляции окружающей среды.

Кибернетическая модель управления системой «общество – природа» позволяет выявить важную особенность подготовки менеджера к работе в условиях перехода к устойчивому развитию. В соответствии с теоремой о необходимом разнообразии У. Эшби [13, с. 287–310], для сохранения системы устойчивости в окружающей среде необходимо, чтобы разнообразие внешних воздействий было равно разнообразию ответных реакций системы. Следовательно, если в системе «общество – природа» одна из подсистем подвергается воздействию некоторой совокупности возмущений, то механизмы управления должны адекватно реагировать на любое из них. С этой целью они должны быть готовы к приему и обработке значительных объемов разнородной информации, должны иметь достаточно широкий диапазон регулирования.

Сложность и разнообразие задач, которые необходимо решать в ходе

оптимального управления для того, чтобы, по словам Н.Н. Моисеева, «реке эволюционного развития оставаться в безопасных берегах» [7, с. 328], предъявляют высокие требования к разнообразию составляющих профессиональной компетентности менеджера. Содержание его образования должно охватывать весь спектр отношений между элементами в системе «общество – природа» – от научно-технологических и социально-экономических до этических и социокультурных – и должно носить фундаментальный характер. Как известно, фундаментальное образование – это образование, в содержании которого преобладают общие гуманитарные и естественно-научные дисциплины. Важнейшая, а может быть, и единственная направленность общего образования – формирование научного мировоззрения. Именно научное мировоззрение представляет собой необходимый базис всестороннего развития личности. Это тем более важно в современных условиях, поскольку только личностно развитый человек экологически перспективен. Такой человек более всего чуток к состоянию природной жизни и способен брать на себя инициативу в деле облагораживания и преобразования этой жизни [14, с. 42].

Идеи устойчивого развития должны найти свое место в таких установленных ГОСом общих гуманитарных дисциплинах, как философия (при раскрытии тем «Будущее человечества», «Глобальные проблемы современности», «Взаимодействие цивилизаций и сценарии будущего»), культурология («Культура и природа», «Культура и глобальные процессы современности»), правоведение («Экологическое право»), социология («Концепция социального прогресса»).

Подводя итог, следует отметить, что в качестве системных (полученных в рамках системных теорий – кибернетики и синергетики) основ построения содержания образования менеджера можно выделить следующие базовые положения:

- на этапе перехода к устойчивому развитию экологическое образование менеджера приобретает приоритетный характер, выступая как средство формирования экологического сознания менеджера, которое является параметром порядка в нелинейном системном взаимодействии общества и природы;

- содержание образования менеджера должно способствовать формированию представления о достижении современным обществом пределов экстенсивного экономического роста, о тупиковом характере развития цивилизации, ориентированного на безудержное потребление;

- расширенная трактовка понятия «рынок», основанная на использовании принципа универсального эволюционизма, может помочь углублению понимания механизмов эволюции систем различной природы, сделать

более полным восприятие многих составляющих содержания образования менеджера;

– постижение особенностей управления сложными нелинейными системами, основанного на параметрическом воздействии, является необходимой компонентой профессиональной компетентности современного менеджера;

– для обеспечения необходимого разнообразия и увеличения эффективности механизмов управления в системе «общество – природа» образование менеджера должно носить фундаментальный характер, обеспечивая формирование новых мировоззренческих идеалов отношения к природе, новых целей профессиональной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста. М., 1994.
2. Курашов В.И. Экология и эсхатология // Вопросы философии. 1995. № 3.
3. Шепель В.М. Человековедческая компетентность менеджера: Управленческая антропология. М., 1999.
4. Ващекин Н.П., Урсул А.Д. Ориентиры опережающего образования // Социс. 2000. № 5.
5. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию // СЗ РФ. 1996. № 15.
6. Лихачев Б.Т. Педагогика. М., 1998.
7. Моисеев Н.Н. Современный рационализм. М., 1995.
8. Горшков В.Г. Современные изменения окружающей среды и возможности их предотвращения // Доклады РАН. 1993. Т. 322, № 6.
9. Степин В.С. Теоретическое знание. М., 2000.
10. Барановский С.И., Назаренко В.М. Экологическое образование в контексте устойчивого будущего // Экологическое образование: на пороге «Рио+10»: Тез. докл. VIII международн. конф. М., 2002.
11. Неклесса А.И. Трансмутация истории // Вопросы философии. 2001. № 3.
12. Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. М., 1997.
13. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. М., 1959.
14. Василенко Л.И. Экологическая этика: от натурализма к философскому персонализму // Вопросы философии. 1995. № 3.

СОЦИАЛЬНО- ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ СОЗНАНИЕ

С.А. Константинов

Применим концепцию социального сознания для социологического исследования профессионального сознания и поведения людей. Понятие «социальное сознание» принадлежит к категориальному ряду социологии как самостоятельной науки и используется, в частности, для фиксирования эмпирических форм реального сознания людей. Социальное сознание присуще социальным общностям и социальным субъектам разного уровня, от общества в целом до отдельных индивидов. Оно порождается и ограничивается специфическими свойствами социального, сущность которого, с одной стороны (по определению М. Вебера), есть результат взаимодействия людей, оказывающий влияние на поведение других людей, а с другой – состоит из тех представлений, установок, ценностей, норм, которые являются «коллективными или общими» (в терминологии Э. Дюркгейма), интерсубъективными относительно различных

КОНСТАНТИНОВ
Сергей
Александрович –
кандидат
социологических
наук, доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

социальных субъектов и групп [1, с. 602; 2, с. 352]. Такие виды сознания, как индивидуальное, групповое, массовое, могут выделяться и в социальном сознании, когда оно дифференцируется по его субъекту. Если же имеется в виду уровень освоения действительности, то в социальном сознании выделяется соответственно обыденное и теоретическое сознание. Используемые в научной терминологии понятия политического, экономического, профессионального и прочих видов сознания могут также нести черты социального сознания при условии выполнения по отношению к ним критерия социальности.

Рассмотрим социологические способы изучения профессий и профессионалов, то есть людей, их внутренний мир в отношении их профессий, взаимодействие и столкновение двух типов представлений из прошлого и настоящего. Они распадаются собственно на настоящее и мечты о будущем. Представления из прошлого основываются на воспитании и установках родителей, возможностях коллективного опыта. Представления о настоящем – это то, что предлагает современный социум, они основываются на личных установках индивида, на его стереотипах, на его социальном сознании, точнее, на наблюдениях индивида, на его памяти и ориентациях. Здесь возникает и эффект личного опыта индивида, который постоянно возрастает в течение его жизни.

С одной стороны, все просто: есть действующие сектора экономики, им необходимы трудовые ресурсы. Они перетекают из свободных, отмирающих и неработающих секторов экономики. Люди при этом более склонны сохранять свои прежние профессии (так ли это – вопрос исследовательский), но некоторые, точнее, многие меняют свою профессиональную деятельность под влиянием конъюнктуры рынка. С этим процессом связаны вопросы, которые носят название трудовой, социальной и профессиональной мобильности. В современных условиях формируются новые сектора, новые виды трудовой деятельности. Все это не только жестко привязано к ситуации на рынке труда, но захватывает и социокультурные сферы общества. Кроме этого, в нашем отечестве сменилась форма и содержание государственности, укрепляется рыночная форма хозяйствования. Интересно узнать, как факт ее возникновения и распространения отражается на людях, на структурах их сознания и повседневном поведении.

Будем достаточно широко понимать категорию «профессия». Для уяснения смысла оттолкнемся от латинских корней в этимологии понятия, которые означают «объявить своим делом». Это верно хотя бы потому, что современный человек способен в основном свободно выбрать себе профессиональное занятие. Профессия – это обязательный, один из основных атрибутов любого взрослого человека как личности, и такой, по отношению

к которому любой индивид обязательно должен определиться. Профессии – это и некие социальные структуры, и / или социальные роли, и / или социальные институты, и / или стиль жизни, которые существуют и культивируются в обществе. Любая профессиональная деятельность предполагает длительное включение и изучение какой-то сферы жизни. Вход в профессию определяется успешностью выполнения поставленных специфических задач в начальном периоде обращения индивида к профессии.

К механизмам, факторам перспектив развития профессий на современном рынке труда можно отнести превращение российского социума из закрытого общества в открытое; изменение структуры российской экономики; изменение массового профессионального сознания. Российский социум представляет собой более открытую систему относительно системы советского социума. Тенденцией хода социальных процессов в России является то, что они протекают в неустановившихся, только структурирующихся обменных взаимодействиях между внутренними и внешними (относительно границ России) факторами развития. Говоря о перспективах, следует иметь в виду прогнозы развития профессий, для этого необходимо проследить процесс появления новых профессий, видоизменения практикующихся профессий и отмирание других.

Рассмотрим процесс формирования социально-профессионального сознания. Заметим, что социально-профессиональное сознание пересекается прежде всего с социально-экономическим сознанием, но имеет общие точки и с другими видами социального сознания, такими, как политическое, эстетическое, религиозное. Формирование социально-профессионального сознания индивида осуществляется под воздействием объективно-демографических факторов, к которым относятся профессиональные и образовательные качества родственников, и также элементы субъективных факторов, таких, как семейно-историческая память о профессиях, спектр трудовых и профессиональных ценностей. Кроме этого, значение имеет групповой фактор, включающий позиции профессиональных групп, в которые вошел индивид на протяжении своего трудового пути, и позиции настоящей профессиональной группы индивида (если, конечно, он принадлежит к экономически активному населению). К макросоциальным факторам относятся аспекты социально-исторической памяти о престижных, предпочитаемых профессиях, сферах деятельности, а также элементы экономического и прочих видов сознания, связанные с профессией.

В рамках предлагаемой концепции структура социально-профессионального сознания (или в кратком обозначении – профессионального сознания) включает трудовые, профессиональные ценности, нормы и установки (в том числе представления и стереотипы). Кроме этого, к элементам

профессионального сознания относятся предпочтения, представления о приемлемых условиях труда, ориентации при выборе профессии, оценка престижа и ранжирование профессий, предпочитаемые сферы трудовой деятельности, правила поведения в организациях и многое другое.

По своей природе социально-профессиональное сознание динамично. Процесс его изменения детерминируется трансформационными процессами в обществе. Основной вопрос, который возникает в этой связи: какие уровни социально-профессионального сознания являются в социуме наиболее устойчивыми и стабильными, а какие быстро изменяющимися под влиянием конъюнктурных условий рынка труда? Для ответа на этот вопрос приведем примеры некоторых профессиональных стереотипов об успешном жизненном пути, которые широко распространены в российском обществе. Говорят, что взрослым становятся тогда, когда прочно «встаешь на ноги». В России последних сорока лет одними из широко распространенных стереотипов были следующие утверждения: «необходимо получить высшее образование», «найти свое дело». В более узком смысле у среднего класса общепринятой установкой для мужчин было стремление найти себе дело, приносящее высокий и стабильный доход. В советский период этим делом была работа, скажем, на номерном заводе в должности высококлассного рабочего (станочника, например), специалиста-технолога, служащего в опытном конструкторском бюро или НИИ. Хорошо было найти работу с выездами в длительные и / или частые командировки; другие граждане выбирали отъезд на заработки на несколько лет в северные районы страны, где были высокие надбавки и повышающие коэффициенты к зарплате. Многие горожане – выходцы из села в первом или втором поколении, еще не потерявшие с ним связей, – часто находили путь к своему делу в использовании сельскохозяйственных продуктов (выращивание и продажа) и сельского образа жизни для заработка; хороший доход приносило занятие пчеловодством. Выгодно было стать водителем-дальнобойщиком, моряком (рыбаком) дальнего плавания, музыкантом в ресторанах и на эстраде. Было престижно работать преподавателем в вузе, особенно обществоведом. Вузовские преподаватели помимо учебной нагрузки могли осуществлять и договорные работы. При всем при этом предпринимательская инициатива людей находилась под давлением партийных и государственных органов, что сильно сдерживало ее. Для женщин существовали примерно такие же ориентиры, но работа выбиралась более щадящая и с возможностью часто отлучения для присмотра за детьми и домом.

Сегодня широко открыты потенциальные возможности для смены профессии (хотя существенные ограничения присутствуют из-за низкого уровня жизни большинства населения). При рыночных отношениях человек,

занимающийся не своим делом, терпит финансовый крах и вынужден сменить профессию или место работы. Следовательно, для того чтобы найти подходящую профессию, ее необходимо искать, часто через смену нескольких профессий. Именно в момент поиска человек, как правило, и проходит фазу незанятости. Этот механизм поиска профессии агентами рынка труда в рыночных условиях сопоставим с экономической целесообразностью всей хозяйственной деятельности в обществе. Характерное для современной структуры экономики существующее разделение труда обязательно должно вобрать в себя все многообразие индивидуальных профессиональных склонностей граждан. Люди, не обладающие такой необходимой для современного общественного хозяйства комбинацией трудовых способностей, попадают под действие социальной поддержки государства.

На современном рынке труда наблюдается такое явление, когда некоторые среди трудоспособных граждан, осознанно выбравших и овладевших какой-либо профессией, вынуждены осваивать и работать по другой профессии. Это связано с тем, что они получили свою первую профессию в прежней системе хозяйствования, имевшей определенную структуру спроса на рабочую силу, а в современной экономике, находящейся в состоянии кризиса реструктуризации, их профессии и рабочие навыки не находят применения. В такой ситуации неминуемо возникают случаи, когда кто-то из граждан теряет работу и становится безработным. При этом профессиональный статус этих людей не всегда позволяет им перемещаться в социальной структуре общества, по меньшей мере в горизонтальном направлении. Часть из них вынуждена ради получения дохода овладевать и работать по менее престижным профессиям, вследствие чего усиливается процесс нисходящей социальной мобильности. Механизмы поиска профессии в рыночных условиях основываются на экономической целесообразности хозяйственной деятельности, определяемой общей структурой экономики. При этом характерное для современного хозяйства разделение труда обязательно вбирает в себя все многообразие индивидуальных профессиональных склонностей граждан.

Спецификой обладает социально-профессиональное сознание и профессиональные предпочтения безработных. Состояние безработицы является таким состоянием, пребывание в котором вызывает существенные изменения в сознании индивида, и в частности в их социально-профессиональном сознании, что приводит к изменению их профессионального поведения, трудовых ориентаций, потребностей, целей и идеалов.

Стратегии поведения индивидов на рынке труда во многом определяются состоянием их социально-профессионального сознания. Когда осуществляются выборы жизненных и профессиональных стратегий, в том

числе и молодежью, важна близость выбираемого объекта и события, как временная, так и пространственная. В настоящий момент многие акторы имеют свободу воли в выборе контактов и связей в отношении их профессиональной деятельности и повседневной жизни. Их выборы опосредованы личной ситуацией. Люди принадлежат к определенной культуре, определенному социальному классу, слою, имеют определенный уровень образования. При выборе профессий люди учитывают профессии своих родителей, своих близких, то есть переживают, осмысливают тот контекст, который распространен в их среде. Именно он детерминирует их представления по тому или иному вопросу. Эти представления образуют определенную систему координат, что-то является наносным, неустойчивым, а что-то – стабильным, устойчивым. Но что конкретно определяет выбор, по большому счету является вопросом.

Поэтому в каждой точке индивидуального социального пространства или жизненного мира образуется некий цельный узел взаимосвязанных представлений и ориентаций, образуется некий мир, за который трудно выйти включенному в него индивиду. Каждый человек носит в себе, в своей памяти, в своем культурном и профессиональном багаже те события как личного, так и профессионального характера, которые отражаются и воздействуют на его будущее. К сожалению, люди мало знают о других мирах, которые есть за пределами их собственного мира. Вместе с тем возникла тенденция обобществления этих новых идей, миров. Каждый человек, в том числе в роли агента рынка труда, имеет свой горизонт мировоззрения. Иными словами, любой индивидуум имеет относительные потребности, желания, возможности, опосредованные его предыдущими и настоящими жизненными обстоятельствами... Интересно, что для душевного спокойствия любой человек склонен к самоограничению своих желаний на данный момент времени, хотя, конечно, ему свойственно также мечтание и размышление о будущем.

Для характеристики ситуации на рынке труда это рассуждение может быть сформулировано в виде следующей гипотезы. Всеобщий рынок труда представлен множеством отдельных частных рынков. И в этом смысле каждый из агентов имеет свой рынок труда, то есть существует множество рынков труда для представителей разных профессиональных групп. Часто знатоки одного рынка труда не ориентируются в соседнем рынке труда. Вернее, они ориентируются, но плохо, и через посредников, которым всерьез не доверяют. Безусловно, есть газеты и средства массовой информации, сообщения друзей, супругов и других близких референтов. Можно утверждать, что вокруг агента существуют достоверные и разделяемые «знания» о соседних рынках труда. Если вдруг возникает информант, который хорошо расскажет о соседнем, неизвестном рынке труда, то агент имеет возможность

узнать о последнем и, возможно, сориентирует свои действия с учетом этих знаний. Осуществление этого процесса изнутри является социально-психологической задачей. Можно предположить, что всегда у агентов, принадлежащих к разным группам рынка труда, остается интерес узнать о соседних рынках (хотя бы по причине любопытства и природной склонности). Удовлетворению и распространению этого интереса помогают социологи, профессиеведы, консультанты по профессиям, менеджеры по управлению персоналом.

Работнику важен субъективно переживаемый и осознаваемый смысл себя в профессии. Но важно еще и общечеловеческое начало. Например, известно, что важно найти именно свой смысл жизни. Однако следует считать и рассуждать не о смысле жизни, а о смыслах жизни. Люди с возрастом мудреют, точнее – меняются, что-то добавляют в свой пережитой багаж. Однако, на наш взгляд, природа так устроила, что периодами, даже точнее, скачками, смысл жизни каждого индивида меняется. Например, можно найти смысл своей жизни в детях, потом во внуках, в гармоничных семейных отношениях, в работе и т.д. Важно в этом процессе то, что точно предвидеть людям будущие смыслы своей жизни почти не возможно. Человек должен, на наш взгляд, «сам созреть», дойти до момента осознания бытия. Однако в сходных внешних или внутренних условиях, когда возникают общие интересы (например, в профессии) могут возникать общие или, точнее, близкие осознания смысла жизни на данный момент времени в этих условиях, для этого стиля жизни.

Глубоко в социальном сознании россиян укоренена стратегия, формулируемая вопросом: «Как выжить?». Несколько поколений до настоящего времени пытались и пытаются всяческим образом выжить в прямом (то есть спасти свою жизнь) и косвенном (финансовом) смысле. Это касается широких слоев населения. Такая ориентация определяет стратегическое поведение индивида на рынке труда. Приведем пример: в 1930-е годы многие сельские жители меняли место жительства на город для того, чтобы уйти от полукрепостной колхозной крестьянской жизни; в 50-е годы люди пытались заработать на пропитание всеми доступными средствами (включая «мешочничество», то есть бартерный обмен товаров на продукты питания); в 60–70-е годы было в ходу трудоустройство на крупных промышленных предприятиях, в строительных организациях; в начале 90-х годов возникла переориентация многих работников военно-промышленного комплекса на работу в разных сферах (предпринимательства и / или торговли, вахтового метода). Связано со стратегиями поведения человека и другое важное качество – место работы. Есть на современном рынке труда такие рабочие места, которые являются «хлебными», то есть приносящими

большой доход, и, следовательно, очень престижными в настоящих условиях (должности руководителей во многих учреждениях; любые должности в банках – и государственных, и коммерческих; в энергетических компаниях – газовых, нефтяных, электрических; в частном бизнесе, например в компаниях сотовой связи).

Жизненные обстоятельства вынуждают человека «объявить своими» определенные дела. Так, потеря работы стимулирует к поиску нового места труда, насущные семейные проблемы заставляют искать заработок, желание достичь карьерного роста побуждает получать образование. Как разделить свободное и вынужденное объявление своим делом? «Объявление своим делом» – наиболее свободное, неотчужденное занятие, оно нередко становится творчеством, особой деятельностью – профессией, особым жизненным стилем. Актуальны сегодня и дела-«халтуры», ради заработка. Новая форма хозяйствования – рыночная – отражается на людях, на их ориентациях, представлениях, поведении. Поколения акторов существенно отличаются друг от друга после 1985 года, так же как и их трудовые ориентации. Появляются образовательные учреждения, которые дают новым и старым актерам актуальные для современного рынка труда навыки и профессиональное образование.

Структуры социального сознания транслируются в социуме посредством социально-исторической памяти, связанной с воспроизводством общества и человеческого капитала. Социальная память отражает общественную систему образования и непосредственный опыт людей. С категорией памяти и сознания связана категория опыта. Существует мнение, что для самосохранения периодически человечество должно отказываться от своего накопленного опыта и памяти, чтобы очиститься. Эти закономерности верны и в отношении социально-профессионального сознания. Так, российская экономика отказалась от наработок советской экономики, государственные органы управления отказываются принимать опыт советской системы. Но примерно с 2000 года наступило время ренессанса, когда опять стала актуальна память о прошлых советских временах. Это наводит на мысль о волнообразности процесса социальной памяти. Известно, что хранителями социальной памяти являются ученые, музеи, старики, символы (вещи), профессии. У разных социальных (в том числе и профессиональных) групп существует различная социальная память и опыт. Поэтому в социуме одновременно сосуществуют различные типы социальной памяти.

Библиографический список

1. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.
2. Дюркгейм Э. Социология / Пер. с фр. М., 1995.

СОЦИАЛИЗАЦИЯ КАК КОНСЕНСУС ПОКОЛЕНИЙ

В.А. Русанов

РУСАНОВ
Виктор Алексеевич –
старший научный
сотрудник
Цentra
информационно-
аналитического
и социологического
обеспечения
государственной
службы
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

В Саратовской области уже более шести лет действует Договор о социальном партнерстве и общественном согласии. Не являясь в полном смысле правовым документом, это соглашение конвенциализирует социально-политические процессы, помогает строить взаимоотношения между общественными организациями, партиями, национально-культурными объединениями, религиозными структурами и органами государственной власти и местного самоуправления на принципах взаимоважания и толерантности.

В первом разделе новой редакции (2002 г.) Договора об общественно-политическом согласии и партнерстве в Саратовской области декларируется, что участники Договора «в качестве приоритетной цели по поддержанию социально-политической стабильности в области и развитию отношений социального партнерства ставят: формирование демократических институтов гражданского общества и социально направленной региональной политики с учетом особен-

ностей Саратовской области, способствующих сохранению целостности и единства России».

Подобная практика существует и в других субъектах РФ, что в общем отвечает интересам различных социальных групп и общностей. Единственной зоной социального пространства, нерегулируемой подобными договорами, остается «смутная и тревожная юность». Социализация нынешней российской молодежи происходит через безумства спортивных фанатств, какофонию дискотек, скинхедские погромы и алкогольно-наркотический бред. Запас социальной прочности российского общества пока не исчерпан, но угрожающий рост преступности, распространение наркотиков, рост соматических и психических заболеваний не могут не тревожить.

Молодое поколение как социальная общность является результатом общественного развития определенной страны и всего мирового сообщества. «Юность следует рассматривать как явление, обусловленное типом культуры» [1, с. 185]. При этом молодое поколение не просто дублирует с большими или меньшими коррективами ценностные принципы, мотивационные установки и поведенческие стереотипы, но концентрирует в себе и многократно усиливает все социальные aberrации, имманентные противоречия и конфликты. В России пореформенный период характеризуется возрастанием молодежной агрессивности. Нацболы, скинхеды и прочая асоциальная экзотика становятся образцами поведения для все большей части подростков и молодежи. За последнее десятилетие заметно снижение легитимной, конвенциональной политической активности. Ухищрения политических технологов не дают результатов: молодежь по-прежнему не участвует в избирательных кампаниях. Д. Кола по этому поводу замечает, что «изучение связи между возрастом и поведением избирателей выявляет не биологическую, а социальную обусловленность» [2, с. 41].

Российскому обществу удалось вполне успешно справиться с расколом, наметившимся в социально-политической сфере в результате кризиса советского строя. И либералы, и коммунисты решают проблемы своих организаций и всего общества в рамках Договора о социальном партнерстве и общественном согласии, участвуя в работе Общественных палат и конкурентно сотрудничая с органами власти. Лишь процессы социализации продолжают оставаться во власти стихии, рвут социальные связи, углубляют раскол между поколениями.

Полная аналогия между процессами политического и междупоколенческого взаимодействия невозможна. Если с ограниченным числом лидеров партий, общественно-политических движений и иных организаций государство имеет возможность заключить двусторонний пакт и таким обра-

зом консолидировать политизированную часть общества, то кто выступит в качестве сторон договора о взаимоуважении между поколениями и что именно будет предметом этого договора?

Тем не менее важность самой проблемы конструктивной социализации и неантагонистического взаимодействия между поколениями граждан России дает право предположить возможность частичного, парциального решения посредством специфичной договорной работы. Государством в этом случае будет представлено учебным заведением (даже негосударственным, но имеющим государственную аккредитацию), семьей учащегося и собственно учеником, когда ему исполняется 12–14 лет. То есть заключение договора о взаимоуважении и поддержке между государством и юным гражданином будет своего рода гражданской конфирмацией.

Резонно предположить, что какое бы возвышенное содержание ни вкладывалось в текст договора, нормативного значения он иметь не будет. Важно не само содержание, которое в любом случае будет декларативным, а процесс подготовки и подписания договора. Этот документ, при тщательной проработке всех его аспектов, мог бы выполнять роль социального ориентира, облегчающего юному индивиду поиск места в жизни, быстро трансформирующего его конфликтное противостояние с обществом в конструктивное взаимодействие. Наиболее важно, что начало практики подписания договоров между государством и его молодыми гражданами позволит хотя бы частично заполнить мертвящий идеологический вакуум, чрезвычайно затрудняющий воспитательную работу с подрастающими поколениями.

Для обеспечения успешного функционирования Договора о взаимном уважении и сотрудничестве государства и его молодых граждан – требуется повышение и укрепление статуса учебных заведений, которые будут представлять государство в этом Договоре. Соответствующим образом должен будет устанавливаться и правовой статус преподавателей как представителей государства, то есть государственных служащих. С другой стороны, государство и общественность должны стимулировать развитие молодежных общественных организаций, служащих каналом коммуникации между государством и молодежной частью общества, между поколениями сограждан. Кроме того, наличие в обществе деятельных организаций воспрепятствует бюрократизации, обесмысливанию всех процедур, связанных с подписанием и исполнением Договора, предотвратит угасание общественного интереса к нему.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бернс Р. Развитие я-концепции и воспитание. М., 1986.
2. Кола Д. Политическая социология. М., 2001.

РЕЧЕВАЯ КУЛЬТУРА В УЧЕБНОМ И НАУЧНОМ ОБЩЕНИИ

Н.И. Семикова

Понимание норм литературного языка не имеет в настоящее время желаемого и нужного единообразия. Это касается не только вопроса о том, что такое норма, но и вопроса о том, все ли структурные уровни языка имеют норму, а если да, то чем она специфична на каждом уровне.

Поскольку норма – это исторически принятый в данном языковом коллективе (предпочтительный) выбор одного из функциональных парагматических вариантов языкового знака, то можно допустить, что она регулирует чисто структурную, знаковую, языковую сторону речи, не захватывая важнейших в общении отношений речи к сознанию, действительности, человеческому поведению. Но если так, то норма воспринимается и принимается в результате действия речевого автоматизма. Однако все это применимо или не применимо с какими-то сложными оговорками и сомнениями к употреблению в речи слов и их значений.

Выбор слова и его значение для введения в речь регулируется скорее не нор-

СЕМИКОВА

Наталья
Ивановна –

ст. преподаватель
кафедры истории
российской
государственности
и регионоведения
Поволжской академии
государственной
службы

им. П.А. Столыпина

мой, а целесообразностью. Об этом убедительно говорит авторское редактирование текста. Было бы очень просто читать студентам доступные и понятные лекции, вести действенную пропаганду, создавать образцовые научные и художественные тексты, если бы выбором и применением слов и их значений управляла норма, но это далеко не так. В свою очередь, в самом процессе научного и учебного общения возрастает роль терминологической культуры людей. Поэтому о ней и нужно в первую очередь вести речь, обсуждая возможности языка в общении ученых и в общении наставников со своими учениками в стенах школ и высших учебных заведений.

Итак, сделаем попытку осмыслить понятия «термин» и «терминология» под углом зрения речевой культуры. Термин – это отдельное слово или образованное на базе имени существительного подчинительное словосочетание, обозначающее профессиональное понятие и предназначенное для удовлетворения специфических нужд общения в сфере определенной профессии (производственной, управленческой, преподавательской, научной). Термин – необходимое орудие профессионального мышления и профессионального освоения предметной действительности. В идеале термин должен быть однозначным, лишенным каких-либо эмоциональных наслоений, лишенных также синонимических связей. Реально термины оказываются несколькими иными, и все же сильная тенденция к однозначности и строгой логической очерченности у терминов есть. Вместе с тем необходимо считаться с реальной неоднозначностью многих терминов, обеспечивая нужную в научном и учебном общении однозначность и точность употребления терминов.

Важным условием речевой культуры является однозначное применение и понимание слов и их соединений автором и слушателем (или читателем). Полисемия слова снимается в речи хорошо продуманным его окружением, его связями с другими словами. Если такого окружения нет, нет и одинакового понимания слова автором и слушателем (или читателем). Все это применимо и к терминам. В речевом употреблении терминов науки должны быть замечены главные ошибки и недостатки, в устранении которых прямо заинтересованы и наука, и учебная практика, и учение о речевой культуре – в той мере, в которой терминопотребление регулируется нормой и целесообразностью и подчиняется общим требованиям речевой культуры. Эти главные ошибки и недостатки следующие:

неснятая полисемия (многозначие) термина;

выдвижение на первый план в структуре речи одного, притом неглавного значения – при оттеснении второго или остальных;

нелогичные семантико-синтаксические связи термина со словесным окружением и внутри этого окружения;

соотнесение с термином такого определения, которое не соответствует практике научного использования этого термина;

противоречия смысловые и логические между применениями одного и того же термина в разных частях текста;

утаенная от читателей (слушателей) подмена одного значения термина другим.

Причин в ошибках авторов речей при применении тех или иных терминов может быть несколько. Первая (и самая очевидная) состоит в том, что автор речи сам неотчетливо видит логические границы применяемого термина, поэтому и возникают логически неоднотипные связи термина с другими словами, расшатывающие его значение. Вторая причина – слабый авторский самоконтроль. Элементарная авторская обязанность – внимательно и как бы «со стороны» вдуматься в написанное или сказанное. Третья причина – недостаточно свободное владение языком, его синтаксическими и семантическими средствами и возможностями.

Каждый термин имеет известную традицию применения, закрепляющую вполне определенную предметную и логическую его отнесенность. Задача автора речи, создающего логическое определение термина, состоит в том, чтобы эту соотнесенность видеть и знать. Словесная формула определения должна быть логично построена.

В Словаре русского языка С.И. Ожегова дается следующее определение: «Термин – слово или словосочетание, являющееся названием определенного понятия какой-нибудь специальной области науки, техники, искусства». Это определение, если следовать ему строго, не будет соотнесено ни с одним многозначным термином, а также ни с одним словом, семантические границы которого (значит, и логические) нестроги, расплывчаты, размыты. Это определение не «накладывается» на такие понятия, как «грамматика», «морфология», «синтаксис», «значение», «фразеология» и т.д., так как последние имеют не по одному значению; не «наложится» определение и на такие термины, как «смысл», «семантика», «значение», «информация», «стиль», «метод» и т.д., потому что семантические границы этих терминов не имеют точности, о которой говорит определение. Это означает, что имеет место нарушение требования точности научной речи, предписывающего строго соотносить значение слова или предложения с предметом и понятием, связью предметов и связью понятий.

Уровень терминологической речевой культуры отчетливо опознается по тому, как автор относится к уже освоенной научной терминологии. Его право – отвергнуть ее вместе с выраженными ею концепциями, но это осуществимо в двух случаях: либо при условии создания новой системы гипотез, новой теории, либо, естественно, при формировании новой терминологии.

Требуется очень большая осторожность в применении терминов, большое внимание к тому, как их использует тот или иной автор, для того чтобы по возможности предупредить расшатывание терминологических систем и связанных с ними систем научных понятий.

Каковы же причины основных ошибок и недостатков в речевом применении научной терминологии? Их несколько:

неотчетливое видение автором полисемии термина и объективной необходимости ее преодоления в структуре речи;

ослабление контроля за соотносением примененного термина и обозначенного им факта;

отсутствие четкого понимания автором значения термина, принятого в науке, а вместе с этим и недостаточное осознание соотношения термина и реалии, термина и понятия;

неверное включение термина в цепь связей с полнозначительными словами текста, в результате чего значение термина не уточняется, как того требуют интересы научного общения и потребности читателя;

неосведомленность автора в существовании и идейно-теоретических расхождениях и расхождениях различных научных направлений и школ;

сознательный переход автора речи на иные теоретические позиции – по сравнению с теми, которые были приняты ранее или принимаются большинством ученых;

осознанное намерение осуществить разрушающее вторжение в традиционную систему терминопользования – ради тщеславного желания сказать «новое слово» в науке (поэтому опытные преподаватели постоянно чувствуют опасность недопонимания или искаженного и неполного понимания слушателями того, что сказано в лекции или беседе). Главное средство предупреждения и устранения этой опасности – хорошее, доступное слушателям и читателям, логичное и точное объяснение терминологических значений. Пушкин цитировал одно из высказываний Р. Декарта: «Объясняйте значения слов, и вы избавите человечество от половины его заблуждений». Видимо, избавить человечество от половины его заблуждений таким способом сложно. Что же касается той части человечества, которую составляют ученые, преподаватели и учащиеся, – по отношению к ней слова Декарта сохраняют и поныне всю свою силу. Объяснить значение слов в науке и преподавании – значит обеспечить высокий уровень речевой культуры в применении терминов.

Проблема терминологической культуры – это прежде всего проблема речевого применения терминов, их правильного употребления и осмысления, касающаяся не только филологов, но и всех гуманитариев и негуманитариев. Эта проблема стоит и перед всеми, кто занят в сфере управления.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

РЕЖИМЫ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ И ТАРГЕТИРОВАНИЕ ИНФЛЯЦИИ

В. Гонда

В течение последнего десятилетия растет интерес экономистов и общественности к вопросам инфляции и монетарной политики. Среди экономистов достигнут консенсус в том, что основной целью монетарной политики должна быть стабильность цен. Однако различные точки зрения существуют относительно путей ее достижения (активистская политика, политика правил, возвращение к золотому стандарту, свободное банковское дело). Дискуссии, направленные на поиски оптимальных режимов (стратегий) монетарной политики, продолжаются.

Цель данной статьи – дать характеристику теоретических основ, сущности,

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

преимуществ и некоторых проблем, связанных с реализацией таргетирования инфляции как актуального режима монетарной политики.

История монетарной политики является по сути поиском оптимального передаточного механизма. Передаточные механизмы представляют каналы переноса мер монетарной политики в реальную экономику. В передаточном механизме Центральный банк, как правило, четко контролируя оперативный критерий, старается путем воздействия на него оказывать влияние на развитие промежуточной цели в желательном направлении, стремясь таким образом достичь конечной цели монетарной политики. Однако на практике Центральные банки, как правило, не придерживаются «чистых стратегий» (несмотря на «этикетку», используемую для монетарной политики). Они скорее реализуют прагматичную монетарную политику – при различных стратегиях поведение Центральные банков аналогично (при условии, что конечные цели монетарной политики одинаковы).

По причине разочарований в активной монетарной политике, направленной на стимулирование производства и снижение безработицы, все большее число экономистов настаивало на том, чтобы монетарная политика придерживалась какого-то стабильного правила, которое делало бы ее прозрачной. Существует несколько типов такой политики, например стабильный валютный курс, правило стабильного денежного роста и таргетирование инфляции.

Американские монетаристы во главе с М. Фридменом в качестве наиболее подходящей антиинфляционной стратегии предложили неактивистскую монетарную политику обеспечения стабильного темпа роста денежной массы [1]. Вследствие этого монетарная политика Центрального банка получает определенные преимущества: становится нейтральной (ни экспансионистской, ни рестрикционной); делается изолированной от давления политиков и различных лоббистских групп; стабилизирует инфляционные ожидания и сохраняет их на низком уровне.

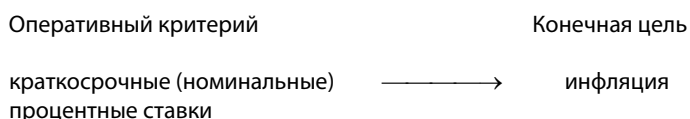
Монетаристский передаточный механизм базируется на управлении денежной базой, причем денежный агрегат (M1 или M2) выступает в качестве промежуточной цели. Схематично это можно изобразить следующим образом:

Инструмент	Оперативный критерий	Промежуточная цель	Конечная цель
операции на открытом рынке			
норма обязательного резервирования	→ монетарная база	→ денежная масса	→ инфляция

Таргетирование денежной массы (monetary targeting) в качестве промежуточной цели применяли в свое время фактически все Центральные банки. Тем не менее оно нигде последовательно не реализовалось. Уже в 80-е годы прошлого века банкиры осознавали, что Центральный банк не имеет полного контроля над ростом денежной массы.

Практика монетарной политики не подтвердила стабильной связи между денежными агрегатами и инфляцией. Некоторые невыполненные предпосылки монетаристского передаточного механизма относительно стабильности скорости обращения денег и денежных мультипликаторов вели Центральные банки к поискам новых путей реализации монетарной политики. В 90-е годы Центральные банки во многих странах мира осуществили переход к новой стратегии монетарной политики – таргетированию инфляции (inflation targeting).

Передаточный механизм таргетирования инфляции можно схематично изобразить следующим образом:



Переход от монетаристской схемы таргетирования денежной массы к таргетированию инфляции является отнюдь не таким прерывистым (дисконтинуальным) и принципиальным, как может показаться на первый взгляд. Различие между этими альтернативными стратегиями монетарной политики заключается в значении, которое придается отдельным видам переменных: таргетирование денежной массы сосредоточивает внимание исключительно на денежных агрегатах, которые имеют единичный вес, а все остальные переменные – нулевой вес, тогда как таргетирование инфляции представляет собой мультикритериальный подход, где денежной массе отводится и впредь важное место, при учете и других переменных. На этой основе некоторые экономисты (Ф. Мишкин, Посен) объявляют таргетирование денежной массы одним из вариантов таргетирования инфляции, ее предельным случаем [2].

Общей чертой этих режимов монетарной политики является тот факт, что в отличие от таргетирования валютного курса, которое фактически представляет «ввоз» инфляционной цели из-за границы, обе рассматриваемые стратегии позволяют наметить собственную инфляционную цель.

В чем состоит сущность таргетирования инфляции? Таргетирование инфляции – это установление количественных целевых ориентиров изменения внутренних цен по отношению к определенному конкретному пери-

оду вместе с публичным заявлением Центрального банка (или правительства) о том, что долгосрочная стабильность цен является основной целью монетарной политики. Последняя ориентируется затем непосредственно на достижение стабильности цен.

Хотя таргетирование инфляции, чаще всего, трактуют как отсутствие промежуточной цели, это не надо понимать в буквальном смысле слова. Роль промежуточной цели в передаточном механизме замещает прогноз инфляции. Если последний начинает отклоняться от инфляционной цели, Центральный банк должен изменить свой оперативный инструмент, каким служат краткосрочные процентные ставки.

Характерной чертой таргетирования инфляции является многофакторный подход к настройке монетарной политики. Режим таргетирования инфляции предполагает регулярно реагировать на расхождения между ожидаемой инфляцией и инфляционной целью. Для этого необходимо, чтобы Центральный банк использовал всю информацию для определения конкретных мер. Таким образом, таргетирование инфляции представляет собой компромисс между политикой правил и дискреционной политикой.

К достоинствам таргетирования инфляции относятся прежде всего прозрачность монетарной политики – публичное объявление инфляционной цели, регулярная публичная отчетность об инфляции, более высокая информированность общественности о проводимой монетарной политике. Однако некоторые авторы высказывают сомнения относительно прозрачности действий Центрального банка в режиме таргетирования инфляции, аргументируя это тем, что политика дискреционных вмешательств сама по себе мало прозрачна.

Наибольшим достоинством таргетирования инфляции должна быть более высокая эффективность в области формирования инфляционных ожиданий. Тогда как таргетирование денежной массы является для большинства общественности мало понятной целью, объявление инфляционной цели как публичного обязательства Центрального банка может эффективно повлиять на формирование инфляционных ожиданий, которые, согласно теории, имеют ключевое значение для будущего развития инфляции. Поэтому Центральный банк старается «навязать» экономическим субъектам свое представление об инфляции так, чтобы их инфляционные ожидания соответствовали инфляционным целям. В этом состоит главная идея таргетирования инфляции. Реализация таргетирования инфляции связана, однако, с определенными проблемами:

а) режим таргетирования инфляции нельзя применить во всех случаях и экономиках. Предпосылкой для введения таргетирования инфляции является, по существу, использование режима плавающего валютного кур-

са, так как режим фиксированного валютного курса не позволяет осуществлять активистскую (экспансионистскую или рестрикционную) монетарную политику;

б) в Словакии, как и в других странах, осуществляющих таргетирование инфляции, недостаточно известен механизм составления инфляционных прогнозов и способ реакции Центрального банка на нежелательное развитие;

в) режим таргетирования инфляции не способен сам по себе устранить риск неожиданных (внезапных) внешних шоков (изменения цен основного сырья на мировых рынках, стихийные бедствия и т.п.). Эта проблема особенно актуальна в малых и открытых экономиках, к которым относится и Словакия. Единственно возможной реакцией в таких случаях является введение и защита механизма исключений (escape clause). При подобных обстоятельствах допустимо отклонение действительной инфляции от намеченной величины (инфляционной цели);

г) открытым остается также вопрос, кто должен наметить инфляционную цель – Центральный банк или правительство? Большинство авторов придерживаются мнения, что эта задача должна входить в компетенцию самостоятельного учреждения – Центрального банка, которому следует быть независимым от правительства и распоряжаться необходимыми инструментами монетарной политики для обеспечения стабильности валюты. Против вменения этой компетенции правительству приводится довод, в экономической теории получивший название «временная неконсистентность экономической политики».

Оппоненты таргетирования инфляции подчеркивают, что таргетирование инфляции будет, скорее всего, отклонять монетарную политику в сторону чрезмерной рестрикции. Ввиду того, что эксплицитно объявленная цель обязывает Центральный банк, следует ожидать, что он сделает все для ее достижения. В результате может быть слишком быстрая дезинфляция.

Компромиссным решением является определение инфляционной цели на основе соглашения обоих государственных авторитетов – эта практика, например, имеет место с 2001 года и в Чешской республике;

д) проблематичным является специфическое определение инфляционной цели в качестве чистой инфляции, или инфляции ядра (core inflation). Центральные банки в различных странах мира таргетируют, как правило, индекс потребительских цен. Его дериваты (core inflation, в Словакии – чистая инфляция, или инфляция ядра), представляющие собой инфляцию, очищенную от влияния некоторых факторов (например, изменения регулированных цен, косвенных налогов и плат), хотя и исчисляются, и публикуются, однако служат скорее аналитическим целям Центральным банкам.

С позиции Центрального банка таким образом определенная инфляционная цель, конечно, предпочтительнее. Дело в том, что Центральный банк не в состоянии контролировать все ценовые статьи. Устранением из целевого индекса изменяющихся статей количественное определение цели становится менее рискованным. С другой стороны, действительное обязательство Центрального банка в этом случае может быть очень малым.

Такой корректив имеет определенное значение в трансформирующейся экономике вследствие до сих пор незавершенной либерализации цен и гармонизации налоговой системы с Европейским Союзом. Он позволяет точнее определить размер инфляции, «моральную» ответственность за которую несет Центральный банк.

С другой стороны, таким образом намеченная инфляционная цель мало воспринимается широкой общественностью, что сказывается на формировании инфляционных ожиданий. Вместе с тем важным элементом таргетирования инфляции – образно говоря, основным оружием Центрального банка в борьбе против инфляции в режиме таргетирования инфляции – является именно психологическое воздействие на инфляционные ожидания экономических субъектов.

По вопросам целесообразности установления и преследования более узкой цели (инфляция ядра или чистая инфляция) существуют различные точки зрения.

Некоторые авторы подчеркивают, что в результате использования узких индексов цен снижается их прозрачность и влияние на формирование инфляционных ожиданий. Такие расчеты могут необоснованно снижать ответственность Центрального банка за общую инфляцию. Ведь в конечном итоге Центральный банк отвечает не только за определенную часть инфляции, но и за общую стабильность цен в стране. Это замечание, на наш взгляд, очень важно с точки зрения оценки страны – претендента на вступление в Европейский валютный союз, которая стремится выполнить критерии Маастрихтского договора в области инфляции.

Другие авторы считают, что инфляционная цель в виде общей инфляции содержит большее число статей, развитие которых зависит от решения правительства. В результате Центральный банк, по всей вероятности, будет вынужден в определенный момент применить систему исключений, что снизит доверие к таргетированию инфляции, а также к самому Центральному банку. Прогнозы ценового индекса, не содержащего изменяющиеся компоненты, имеют, по их мнению, более высокую вероятность выполнения;

е) важной проблемой реализации монетарной политики является невыполнение намеченной инфляционной цели, так как это оказывает влияние на доверие к Центральному банку и его возможность эффективно воз-

действовать на формирование инфляционных ожиданий экономических субъектов. Общеизвестно, что чем выше доверие к Центральному банку, тем легче достигаются намеченные денежно-политические цели.

Несмотря на приведенные проблемы, тенденция к реализации таргетирования инфляции очень сильна. Число стран, в которых монетарная политика основана на таргетировании инфляции, динамически растет, и этот режим постепенно находит применение и в некоторых транзитивных экономиках (например в ЧР, СР, Польше).

Хотя Национальный банк Словакии официально не объявлял себя сторонником таргетирования инфляции, однако в настоящее время фактически осуществляет этот режим. Свидетельство тому – переход от количественного управления ликвидностью к качественному управлению на основе собственных ключевых процентных ставок и перемещение денежных агрегатов с позиции промежуточной цели только на позицию индикатора монетарной политики.

Пока еще рано оценивать новый подход более подробно. Опыт других стран подтверждает, что экономики, применяющие таргетирование инфляции, имеют низкую инфляцию. С другой стороны, необходимо учесть то обстоятельство, что режим таргетирования инфляции эти страны стали реализовывать в период, когда низкий уровень инфляции был уже достигнут. А это означает, что таргетирование инфляции лишь подтверждает возможность сдерживания инфляции на низком уровне [3–7].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Friedman M., Friedman R. Svoboda volby. Praha: Liberální institut, 1992.
2. Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков. М.: Аспект Пресс, 1999.
3. Gond V. Peniaze a monetárne teórie. Bratislava: Iura Edition, 2000.
4. Gonda V. Alternatívne režimy protiinflačnej politiky a ciele inflácie // *Národohospodársky obzor*. 2002. Č. 2.
5. Kulhánek L. Cílování inflace a transparentnost měnové politiky // *Česká ekonomika 2000: Sborník z mezinárodní konference*. Karviná: OPF, 2000.
6. Polouček S. Cílování inflace v pojetí České národní banky // *Mena, bankovníctvo, finančné trhy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: NHF, 2000.
7. Samuelson P.A., Nordhaus W.D. *Ekonomía*. 16. vyd. Bratislava: Elita, 2000.

ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ
НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНИЗАЦИЙ
НА УСТОЙЧИВОСТЬ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ

ЦИФРОВА
Роз-Мари
Васильевна –
доктор экономических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

МЕРЕЖКО
Роман Викторович –
начальник управления
муниципальными
долгами Комитета
по экономике
и инвестиционной
политике
администрации
г. Саратова

Р.-М.В. Цифрова,
Р.В. Мережко

Политика государства, направленная на экономический рост, предполагает структурное реформирование экономики на основе интенсивных факторов ее развития. Выбор оптимального пути развития обусловлен тем, что под грузом финансовых проблем отечественная экономическая система достигла того уровня, когда все экстенсивные ресурсы уже давно исчерпаны. К способам разрешения финансовых проблем относится процедура банкротства.

Местные и региональные органы власти, подобно предприятиям и частным лицам, могут сталкиваться с кризисными проблемами при исполнении принятых на себя обязательств. Нередко причиной этого становятся неблагопри-

ятные изменения экономической и социальной ситуации и иные объективные и субъективные факторы.

Одна из задач региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления – обеспечение нормального функционирования систем жизнедеятельности муниципальных образований. Однако в результате кризисных явлений в экономике возникает немало трудностей в оказании коммунальных и социальных услуг населению. Все это после российского финансового кризиса в полной мере ощутили на себе население, предприятия и государственные органы.

В целях обеспечения устойчивого развития финансовых основ муниципалитетов полезно использовать не только опыт России, но и зарубежных стран. Так, на примере США, пережившей множество случаев банкротства муниципалитетов, можно исследовать и механизмы выявления причин, приводящих к неплатежеспособности локальных экономических систем, и способы урегулирования подобных проблем.

Впервые специальная процедура банкротства муниципальных органов была установлена в США после Великой Депрессии в 1934 году, когда на фоне резкого падения налоговых доходов местные органы власти стремились продолжать обеспечивать населению необходимые социальные и коммунальные услуги. Всего же в 1930-х годах было зафиксировано около 5 тысячи случаев невыполнения муниципалитетами своих обязательств. Ранее, ввиду отсутствия возможности банкротства, основным средством воздействия кредиторов на неплатежеспособных муниципальных должников было вынесение судебного решения об обязательном увеличении местных налогов. Однако введение дополнительного налогообложения, без учета зависимости собираемости налогов от ставки налогообложения (кривая Лэфера), часто приводило лишь к сокращению бюджетных доходов из-за фактического отказа налогоплательщиков от уплаты налогов в бюджеты. В результате муниципалитет и его кредиторы оказывались в тупике.

Попытки системной реструктуризации просроченной задолженности посредством переговоров между муниципалитетом и кредиторами также не всегда достигали ожидаемого эффекта. Основная причина состояла в невозможности обеспечить согласие абсолютно всех кредиторов, так как некоторые из них, несмотря на очевидную неплатежеспособность муниципалитета, настаивали на полном своевременном исполнении обязательств за счет ущемления прав других кредиторов.

Аналогичная ситуация складывается и в России. Действительно, отсутствие финансовых средств на текущее потребление, выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, кризис платежей, несвоевременное исполнение обязательств участниками хозяйственного оборота, в том числе

и всеми ветвями государственной власти, приводит к нарушению взаимодействия между муниципалитетами и хозяйствующими субъектами.

В 1937 году в США был принят федеральный закон о банкротстве муниципальных органов (Municipal Bankruptcy Act). Это обеспечило соответствующую правовую базу для решения проблем неплатежеспособности муниципалитетов.

В отличие от физических лиц и частных корпораций муниципалитеты не имели полномочий прекратить свою деятельность и ликвидировать имущество. Фундаментальная задача закона о банкротстве состояла в том, чтобы обеспечить защиту неплатежеспособных органов самоуправления, позволяя им реструктуризировать их долги таким образом, чтобы дать возможность продолжить оказывать населению необходимые коммунальные и социальные услуги и в то же время удовлетворить претензии кредиторов. На практике использование федеральной процедуры банкротства при незначительных финансовых трудностях невыгодно муниципалитетам, так как это негативно влияет на их имидж и отрицательно сказывается на кредитном рейтинге. В подобных ситуациях органы власти штатов и центральное правительство, как правило, идут на предоставление финансовой помощи или субвенций муниципалитетам, позволяя им стабилизировать свои финансы. Тем не менее после введения федеральной процедуры банкротства с 1937 по 1991 год было подано 452 заявления, в большинстве случаев от школьных округов и коммунальных систем (энерго-, водоснабжения и т.д.).

Сложившаяся ситуация неплатежеспособности значительной части муниципалитетов является следствием общего системного кризиса российской экономики. При рассмотрении этой проблемы необходимо учитывать соответствующие макроэкономические показатели и региональные финансовые потенциалы. Согласно данным Института «Восток-Запад» в рамках программы «Открытые финансы», экономическая дифференциация регионов показывает, что из 79 обследованных регионов стабильными регионами-донорами являются всего 26 регионов, 48 регионов – стабильными реципиентами [1, с. 27]. Таким образом, патерналистский путь решения проблем неплатежеспособности на уровне региональных и муниципальных экономических систем в настоящих условиях в России невозможен.

Из существующих вариантов разрешения проблемы неплатежеспособности муниципалитетов целесообразно рассмотреть два основных варианта. Первый (реконструкционный вариант) состоит в сохранении социальной сферы, но при ее серьезной реструктуризации путем освобождения от части услуг, которые не связаны с минимально необходимым их перечнем. Для реализации этого варианта необходимо принятие на федеральном уровне системы государственных социальных стандартов (ГСС).

Второй вариант заключается в приватизации всех объектов социального назначения и переводе их на коммерческие условия и способы хозяйствования. Этот вариант принято называть вариантом коммерциализации социальной сферы. Однако его реализация наталкивается на проблему общей неплатежеспособности населения, которая помимо темпов инфляции характеризуется определенными макроэкономическими показателями (кривой распределения доходов Лоренца, стоимостью потребительской корзины, предельной и средней склонностью населения к потреблению, предельной и средней склонностью к накоплению). В реальной жизни оба эти пути могут частично совмещаться, тогда преобладающее содержание одного варианта дополняется элементами другого, в соответствии с чем определяется и название варианта.

В Соединенных Штатах муниципальные органы, подающие заявление о банкротстве в соответствии с федеральным законом, преследуют две основные цели: первая – получение автоматической отсрочки долга, в течение которой кредиторы не могут предъявлять никаких дополнительных претензий муниципальному должнику, его должностным лицам и чиновникам, а также обращение взыскания на собственность и имеющуюся у муниципалитета дебиторскую задолженность, в том числе по налоговым платежам населения; вторая – возможность воспользоваться процедурой и исключительными полномочиями по разработке плана реструктуризации долгов, который может предусматривать изменение величины долга, сроков платежа, источников оплаты, состава имущественных залогов и других условий обязательств.

Данные правила распространяются и на обязательства по муниципальным облигациям, а в ряде случаев на обязательства, прямо не относящиеся к задолженности муниципалитета, но отягощающие его финансовое положение, например коллективным договорам с муниципальными служащими по пенсионным программам.

Цель американского федерального закона о банкротстве состоит исключительно в том, чтобы обеспечить процедуру, в рамках которой экономические системы муниципалитетов могут реструктурировать свою задолженность. Находясь под защитой федерального закона о банкротстве, неплатежеспособный муниципалитет сохраняет свободу в текущей деятельности, в том числе в вопросах планирования и осуществления бюджетных расходов, налогообложения, заимствований, эмиссии муниципальных ценных бумаг и операций с муниципальным имуществом.

Считается, что поскольку муниципалитет является органом власти, деятельность которого основывается на демократических принципах, то любое ограничение текущей деятельности, а также назначение опекуна в случае

банкротства федеральным судом для управления имуществом муниципалитета, кроме как с согласия последнего, будет являться вмешательством в демократическое управление и рассматриваться в качестве нарушения политических и конституционных прав граждан.

В ходе разработки программы по нормализации финансового положения муниципалитета предлагаются различные комплексные и системные подходы: увеличение местных налогов; ликвидация капиталовложений муниципалитета; приватизация муниципального имущества; увольнение части муниципальных служащих; сокращение бюджетных расходов; перевод части прибыли муниципальных агентств в бюджетный фонд муниципалитета.

Многие американские города ежегодно сталкиваются с краткосрочными техническими дефицитами в муниципальном бюджете. При этом подход к погашению бюджетного дефицита посредством снижения уровня расходов и за счет единовременной продажи активов экономической системы города порождает определенный ряд проблем. Во-первых, такие меры носят разовый характер. Во-вторых, многие из них только откладывают издержки на будущее. Так, при рефинансировании облигационного займа с целью снижения текущих издержек по обслуживанию долга издержки Нью-Йорка в течение пяти последующих лет увеличились. Таким образом, подобные меры затрагивают и будущие доходы и имеют долгосрочный негативный эффект: усугубляют ситуацию и закладывают основу для последующих хронических дефицитов городского бюджета. Если ранее прогнозируемый на четыре года вперед дефицит бюджета города не превышал нескольких процентов, то прогноз, сделанный в начале 1996 года, предполагал, что дефицит годового бюджета может составить до 23% от прогнозируемых доходов города, что, по экспертным оценкам американских экономистов, может закончиться банкротством города.

Кроме больших издержек, которые сопровождают процедуру банкротства, ухудшается кредитный рейтинг соответствующего муниципалитета, на длительный срок затрудняется доступ на рынок капитала и кредитование в банках, а следовательно, уменьшается число муниципальных проектов, создающих новые рабочие места и обеспечивающих видимое улучшение инфраструктуры муниципальной экономической системы. Сверх того, финансовые неудачи усиливают позиции политической оппозиции, что может привести к потере должностными лицами контроля над муниципалитетом.

Все изложенное доказывает, что принятая в США федеральная процедура муниципального банкротства обеспечивает решение следующих задач: ликвидацию локальной проблемы несостоятельности экономических

систем муниципалитетов; способствует восстановлению возможности экономических систем муниципалитетов самостоятельно решать свои задачи; направлена на имущественную защиту интересов неплатежеспособного органа местного самоуправления; сохранение автономии муниципального управления; поддержание институционального устройства системы местного самоуправления и подкрепляется дисциплинирующим воздействием развитых финансовых рынков.

У совокупного большинства российских региональных и муниципальных органов проблемы с выполнением обязательств возникают почти одновременно, что требует устранения фундаментальных причин неплатежеспособности на макроэкономическом уровне. Рассмотрение американского опыта позволяет установить основные подходы, которые важно реализовать в случаях неисполнения обязательств органами местного самоуправления России. Во-первых, соответствующая нормативно-правовая база. Как уже упоминалось, в США правом на инициирование банкротных процедур в отношении муниципалитетов обладает только сам муниципалитет, а не его кредиторы, которые не вправе его принудить к реализации данной процедуры. Во-вторых, для того чтобы воспользоваться таким правом, должны быть определены стоимостные и временные критерии неисполнения должником соответствующих обязательств. В-третьих, следует установить формы и процедуру восстановления платежеспособности. В-четвертых, определить круг лиц, имеющих право на реализацию этих процедур, порядок их назначения и отстранения. В-пятых, необходимо согласовать сроки проведения процедур. В-шестых, обозначить перечень аффилированных лиц инвесторов. Кроме перечисленного, необходимо учесть все процессуальные аспекты: какого уровня суд уполномочен рассматривать подобные дела в первичной инстанции, должны ли быть определены лица, участвующие в процессе, и каковы их процессуальные права, каков порядок обжалования решений суда заинтересованными лицами? Все эти юридические аспекты должны быть системно и непротиворечиво увязаны с нормами права, содержащимися в Бюджетном, Налоговом и Арбитражно-процессуальном кодексах.

Например, при взысканиях на муниципальное имущество, составляющее местную казну, возникает определенная правовая ситуация. В то же время, если юридически казна не сформирована, а все имущество закреплено за муниципальными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления – это совсем другая правовая ситуация. Все эти юридические лица с правовой точки зрения являются самостоятельными субъектами хозяйственного оборота и не отвечают по обязательствам своих учредителей. Таким образом, формирование правового поля реализации подобных процедур – это вопрос будущего.

До тех пор, пока степень развития рыночных отношений в России не достигнет уровня, при котором возможно сформировать соответствующую правовую базу, говорить о банкротстве муниципалитетов можно лишь в отношении организаций, предприятий и учреждений, составляющих экономическую систему муниципалитета. Экономическая система может стабильно и эффективно развиваться, если индивидуальные выгоды от ее экономической деятельности будут соответствовать общественным [2, с. 32].

В соответствии с принципом федерализма и самостоятельности бюджетов, закрепленном в Бюджетном кодексе РФ, финансирование социальной сферы составляет основное содержание статей расходов муниципальных бюджетов. В силу принципа сбалансированности бюджетов превышение объемов финансирования расходов над доходами определяется величиной бюджетного дефицита, размер которого законодательно ограничен.

Доходная часть бюджетов всех уровней состоит из налоговых и неналоговых поступлений. При формировании налоговой компоненты доходной части бюджетов всех уровней реализуется принцип закрепления тех или иных видов налогов за соответствующими бюджетами. Как известно, источниками налоговых платежей являются результаты финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц и доходы граждан. Причем налоговая нагрузка на физические и юридические лица соотносится в среднем как один к трем, один к четырем, то есть от результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий в конечном итоге зависит размер формируемой доходной части бюджета. При этом реальная наполняемость бюджета зависит от степени собираемости налогов, которая, в свою очередь, определяется платежеспособностью плательщиков, в частности физических и юридических лиц.

Таким образом, банкротство предприятий реально сокращает налогооблагаемую базу и доходную часть местных бюджетов, то есть снижает финансовую устойчивость экономической системы муниципального образования. Поэтому своевременная диагностика кризисных явлений наиболее значимых для регионов и муниципалитетов предприятий является одной из первоочередных задач местных администраций.

Кризисные явления, присущие экономическим системам в рыночных условиях, характеризуются определенными фазами, отличающимися своим содержанием, индикаторными показателями, последствиями и необходимыми мерами по их устранению.

Первая фаза сопровождается снижением рентабельности и объемов прибыли предприятий. Следствием этого является сокращение источников и резервов развития. Предприятия испытывают временные финансовые

трудности с кассовой наличностью, но еще обладают определенным запасом экономической и финансовой устойчивости. Индикаторами этой фазы служит следующее: опережающий рост инфляции издержек по отношению к приросту объемов производства, замораживание роста заработной платы, наращивание объемов дебиторской и кредиторской задолженности.

Вторая фаза – убыточность производства. Следствием ее является истощение резервных фондов предприятия (если таковые имеются, в противном случае сразу наступает третья фаза). Индикаторы этой фазы следующие: перебои с выплатой заработной платы; высокие темпы повышения кредиторской задолженности, опережающие все другие показатели; падение уровня текущей ликвидности и коэффициента автономии; повышение удельного веса неденежных форм расчета с контрагентами. В этом случае предприятие становится финансово неустойчивым, но может еще развиваться экономически, что позволяет ему продолжать цикл воспроизводства.

Третья фаза – полное отсутствие резервных фондов. На погашение убытков предприятие направляет часть оборотных средств и тем самым переходит в режим сокращенного воспроизводства, сопровождающегося определенными индикаторами: разбалансированием структуры баланса, когда даже иммобилизованные активы финансируются краткосрочными обязательствами; отрицательной величиной чистых активов; значительной величиной задолженности по невыплаченной зарплате; высоким удельным весом неденежных форм расчета с контрагентами и т.д.

Четвертая фаза – полная неплатежеспособность. Предприятие достигло того критического порога, когда нет средств профинансировать даже сокращенное воспроизводство, тем более платить по предыдущим обязательствам. Возникает угроза остановки производства и, как следствие, банкротства.

Рассматривая кризис в качестве непосредственной угрозы выживания предприятия как экономической системы, можно отметить два его аспекта – внешний и внутренний. Внешний заключается в способности предприятия мобилизовать необходимый объем оборотных средств для выполнения своих обязательств перед кредиторами (выплаты и обслуживание долгов). Внутренний – в способности обеспечить объем оборотных средств, требуемых для ведения хозяйственной деятельности. Поддержание величины оборотных средств на соответствующем уровне осуществляется за счет денежных и эквивалентных им ресурсов предприятия. Таким образом, в экономическом смысле кризис означает перманентный дефицит денежных средств для поддержания нормальной текущей деятельности организации.

Еще одним показателем влияния на устойчивость экономических си-

стем является фактор времени. Цена времени учитывается в стандартных процедурах дисконтирования, применяемых в финансовых расчетах. Эти процедуры основаны на уменьшении величины будущего денежного потока на некоторую величину, находящуюся в степенной зависимости от продолжительности ожидания поступления средств и ставки дисконтирования.

Финансовая и экономическая устойчивость экономической системы отражает результаты ее производственной и финансовой деятельности, причем в системном единстве. Так, результаты производственной деятельности детерминируют параметры экономической устойчивости, а результаты финансовой деятельности – параметры финансовой устойчивости. Обобщающим комплексным показателем экономической и финансовой устойчивости организации в рыночных условиях является показатель дохода на инвестированный капитал. Посредством управления финансовыми средствами предприятия обеспечивается достижение максимального дохода на вложенный капитал, иначе говоря, повышается его ценность. В долгосрочной перспективе оптимальный уровень доходности (ценности) капитала в сочетании и взаимосвязи с экономической устойчивостью организации достигается в точке финансового равновесия. Таким образом, обеспечивается стабилизация развития предприятия.

Анализ эмпирических данных, проведенный в соответствии с методами определения несостоятельности юридических лиц показывает, что лишь 36% предприятий не в состоянии выйти из кризиса, 54% предприятий можно идентифицировать как находящиеся в состоянии ложного банкротства (не путать с фиктивным банкротством), 13% организаций – в состоянии ложной состоятельности и 7% – вполне состоятельные организации.

Библиографический список

1. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков // Моск. Центр Ин-та «Восток-Запад». М., 1999.
2. Платонова Е. Экономические системы и их трансформация // Мировая экономика и международные отношения / РАН Институт мировой экономики и международных отношений. М., 1998. № 7.

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ
«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ:
РОССИЙСКИЙ
И МИРОВОЙ ОПЫТ»
Саратов, 20–21 мая 2003 года

С.Г. Сергеев

Конференция была организована и проведена Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина и Саратовским Межрегиональным институтом общественных наук (Саратовский МИОН) при Саратовском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского.

Цель конференции – осмысление и обобщение существующей теории и практики муниципального управления в России и за рубежом, выработка практи-

СЕРГЕЕВ
Сергей
Геннадьевич –
кандидат
политических наук,
научный сотрудник
научного отдела
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

ческих рекомендаций в направлении совершенствования институтов и механизмов местного самоуправления в Российской Федерации с учетом использования имеющегося мирового опыта.

Актуальность тематики международной конференции обусловлена тем, что в рамках существующей конституционной концепции в настоящее время разрабатывается новая модель организации власти на местах. Тематика конференции вызвала большой интерес. В работе конференции приняли участие представители органов государственной и муниципальной власти, общественных организаций и объединений, научной общественности, ученые вузов России, США, Италии, Словакии. На конференции выступили специалисты из Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодара, Омска, Саратова, Саранска, Волгограда, Волжского, Самары и других городов России.

Открывая конференцию, председатель оргкомитета – ректор Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина доктор исторических наук, профессор С.Ю. Наумов отметил, что местное самоуправление в современных условиях является не только конституционно установленной формой народовластия в Российской Федерации, но и наиболее востребованным властным институтом, непосредственно приближенным к рядовым гражданам страны. В условиях непростого процесса становления в России правового государства и гражданского общества местное самоуправление становится гарантией участия населения страны в общественных и политических процессах. Имеющийся мировой опыт должен в полной мере учитываться при формировании структур и властных органов местного самоуправления в России. Обмен теоретическими и практическими наработками в данной сфере, привлечение к решению проблем местного самоуправления специалистов-практиков, заинтересованных представителей негосударственных объединений и ассоциаций, ученых будут способствовать не только развитию местного самоуправления и выработке его оптимальных форм, но и росту гражданской активности.

С приветственным словом к участникам конференции обратились федеральный инспектор по Саратовской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе доктор сельскохозяйственных наук, профессор П.Н. Гришин и глава администрации – мэр г. Саратова доктор социологических наук, профессор Ю.Н. Аксененко.

С докладами на пленарном заседании конференции выступили: председатель комитета по вопросам государственного строительства и местного самоуправления Саратовской областной Думы кандидат социологических наук Н.Я. Семенец («Основные проблемы законодательства о местном самоуправлении»); постоянный представитель Губернатора и Правительства

Саратовской области в представительных органах власти кандидат философских наук А.М. Викулов («Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ как основа создания согласованных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ»); профессор, вице-президент IREF – Регионального института управления провинции Ломбардия (Милан, Италия) Б. Феррари («Отношения между центральным правительством и местными органами власти в Италии: сложное сосуществование»); председатель ассоциации самоуправляющихся территорий г. Саратова А.М. Джашитов («Проблемы взаимодействия центральной, региональной и муниципальной власти с субъектами территориального и общественного самоуправления»); заместитель декана факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика (Кошица, Словакия) доктор юридических наук М. Генцовска («Конституционные аспекты местного самоуправления в Словацкой Республике»); заместитель главы администрации Ленинского района г. Саратова, руководитель аппарата В.Н. Снаркович («Организация взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими организациями»).

В докладе Н.Я. Семенца был дан анализ современного федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении. Докладчик отметил, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» повышает ответственность органов местного самоуправления перед населением, в нем предусмотрены конкретные механизмы такой ответственности. Сегодня актуальным становится вопрос о необходимости определенного контроля над местным самоуправлением и со стороны государства. Саратовская областная Дума, исходя из опыта деятельности органов местного самоуправления в регионе, предложила 41 поправку в законопроект. Как подчеркнул Н.Я. Семенец, в областную Думу внесено более десяти региональных законопроектов о местном самоуправлении; в апреле 2003 года принят Закон Саратовской области об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления. В докладе было отмечено, что в настоящее время в сфере местного самоуправления должны быть решены две основные задачи: четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления и должное финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления для решения местных проблем. Наделение органов местного самоуправления полномочиями должно сопровождаться соответствующим финансированием, а местные бюджеты должны быть самостоятельны и достаточны в своих доходной и расходной частях.

Выступление А.М. Викулова было посвящено анализу теории и прак-

тики взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. В докладе были рассмотрены принципиальные положения законопроекта Федерального закона «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации», отмечено, что статьи 71–73 Конституции РФ по своему содержанию не могут обеспечить эффективного функционирования местной и региональной власти.

Профессор Б. Феррари отметил, что проблема взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в Италии решалась более 50 лет после окончания Второй мировой войны, около 20 лет ушло на формирование современных регионов. Хотя Италия является централизованным государством, итальянские местности имеют право на самоуправление, и в стране действует «мягкая» система федерализма. В начале 90-х годов прошлого века произошло фактическое признание самостоятельности провинций и муниципалитетов в Италии. При этом для страны был характерен процесс приведения норм Конституции в соответствие с практикой государственного и местного управления, а не наоборот, хотя положения итальянской Конституции изменить достаточно сложно как по политическим, так и по процедурным причинам.

Председатель ассоциации самоуправляющихся территорий г. Саратова А.М. Джашинов в своем докладе рассказал о месте и роли ассоциации самоуправляющихся территорий, деятельности саратовских комитетов территориального общественного самоуправления. Докладчик затронул вопросы самоорганизации населения отдельных микрорайонов города, улиц и дворов, особо подчеркнул роль городской и районных администраций в развитии территориального общественного самоуправления. А.М. Джашиновым была поднята проблема финансирования КТОСов и иных форм общественного самоуправления. В выступлении был представлен опыт работы ассоциации самоуправляющихся территорий г. Саратова, отмечена актуальная необходимость организации тесного взаимодействия органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления.

В выступлении М. Генцовской было отмечено, что в 2000–2001 годах в Словацкой Республике сложилась определенная, законодательно оформленная модель местного самоуправления. Конституция и Конституционный закон Словацкой Республики о местном самоуправлении, ряд других правовых актов нормативно регулируют вопросы местного самоуправления, выполняя конституционную задачу оптимальной децентрализации власти. Местное самоуправление, по мнению М. Генцовской, выступает принципом современного конституционализма и является составной частью управления обществом. Согласно законодательству Словацкой Республики, к субъ-

ектам местного самоуправления относятся: самоуправляющийся край, область, административно-территориальное образование. Обладание и распоряжение имуществом и финансовыми средствами составляют основу реализации субъектами права на местное самоуправление. Как подчеркнула докладчик, должное правовое регулирование вопросов местного самоуправления в совокупности с решением проблем материального и финансового обеспечения нужд местного самоуправления является необходимым условием реализации современных принципов государственного и общественного управления.

Доклад заместителя главы администрации Ленинского района г. Саратова В.Н. Снарковича был посвящен анализу механизмов взаимодействия структур гражданского общества и власти, посредством которых реализуется идеология социального партнерства. Выступавший подчеркнул, что хотя органы власти не обязаны поддерживать некоммерческие организации, тем не менее такая поддержка оказывается. Власть понимает, что структуры гражданского общества, и в частности некоммерческие организации, решают реальные социальные задачи, значимые для общества в целом. Действующий в Саратове с 1997 года Общественный консультативный комитет выполняет важную функцию согласования интересов органов власти и структур гражданского общества. Многие решения, принимаемые органами городской власти, предварительно обсуждаются на заседаниях комитета. Таким образом, перспективное планирование социально-экономического развития города осуществляется с учетом мнения населения. Независимость и влияние некоммерческих организаций, их статус равноправного партнера в диалоге с властью во многом обусловлены их материальной и финансовой самостоятельностью. Хотя в 2002 году некоммерческие организации Саратовской области привлекли около 1 млн долларов в качестве вложений в реализуемые проекты, отсутствие стабильного финансирования является одной из главных проблем. В настоящее время зарубежные фонды стали уменьшать финансовую поддержку российским некоммерческим организациям, переориентироваться на финансирование целевых проектов. В связи с этим перед саратовскими некоммерческими организациями стоит проблема поиска источников финансирования своей деятельности.

Первый день работы конференции завершился обсуждением проблем на «круглом столе» «Местное самоуправление: формы, структура, содержание». «Круглый стол» вели председатель комитета по вопросам государственного строительства и местного самоуправления Саратовской областной Думы Н.Я. Семенец и проректор по научной работе ПАГС про-

фессор Г.Н. Комкова. Были представлены три научных доклада, прошла дискуссия.

В докладе «Устойчивые проблемы русского федерализма: взгляд из Америки» доктор политических наук, профессор Школы государственного управления и экологии университета штата Индиана (США) Р.С. Кравчук поставил исследовательскую задачу проанализировать процесс становления местного самоуправления в России с середины 80-х годов XX века до сегодняшних дней. Докладчик подчеркнул, что с начала 90-х годов XX века власть федерального центра носила номинальный характер, слабо проявлялась в регионах. В этих условиях Москва на определенном этапе стала использовать в своих интересах местное самоуправление как своеобразный противовес региональным лидерам. В докладе выступавший осветил основные политико-управленческие моменты развития Российской Федерации в 90-е годы, дал собственную оценку деятельности Президента Путина по преодолению разрыва между политикой центра и регионов.

После окончания доклада Р.С. Кравчук ответил на заданные вопросы.

Выступление начальника Центра информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы ПАГС доктора политических наук, профессора О.Н. Фомина «Местное самоуправление в России: полиархия без демократии» вызвало оживленную дискуссию. Основная идея и выступления, и дискуссии сводилась к тому, что государственная власть в России должна участвовать в формировании местного самоуправления, вопрос стоит лишь в том, каковы мотивы, формы и пределы этого участия. В докладе О.Н. Фомин затронул проблему комитетов территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и иных низовых форм самоуправления и самоорганизации населения. Была поставлена проблема: в каких институциональных формах идея местного самоуправления реализуется наиболее полно?

Означенную тематику продолжил в своем докладе доктор политических наук, профессор СГУ Н.И. Шестов. Было отмечено, что в России, в отличие от западных государств, самоуправление исторически не было ориентировано на реализацию консолидированного интереса корпоративных групп общества и значительную роль в его формировании и институциональном оформлении играла государственная власть. Позиционирование структур местного самоуправления в пространстве публичной власти России всегда было достаточно условным и зависело от конкретных сложившихся обстоятельств. Проблему местного самоуправления сегодня следует актуализировать не в плоскости «быть или не быть», а в контексте того, какие его институциональные формы могут в современных условиях стать оптимальными для решения общественно значимых задач.

В дискуссии активное участие приняли: А.И. Савин – заместитель руководителя аппарата, начальник управления государственной службы и контроля Правительства Пензенской области; В.Д. Ивлев – заместитель главы администрации г. Волжского; А.Э. Джашитов – председатель ассоциации самоуправляющихся территорий г. Саратова; Т.Н. Малая – кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданского права и процесса Архангельского государственного университета; Е.Г. Кольцова – старший преподаватель кафедры конституционного права Архангельского государственного технического университета; М.Н. Матвеев – кандидат исторических наук, главный редактор газеты «Самарский курьер», председатель городской общественной организации развития местного самоуправления «Союз народного самоуправления»; Т.А. Мясникова – доцент кафедры государственного и муниципального управления Кубанского государственного университета (Краснодар); А.Е. Ростовская – преподаватель Государственного университета управления (Москва); Н.И. Шевырова – эксперт направления «Муниципальное экономическое развитие» Института экономики города (Москва); Т.Ф. Ящук – кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета, и другие.

В ходе обсуждения участники обменялись мнениями о развитии различных форм общественной самоорганизации, высказали собственные точки зрения на проблемы развития местного самоуправления. Особую ценность дискуссии придавало то обстоятельство, что в ней принимали участие представители разных общественно-политических срезов социума: должностные лица органов государственной власти, местного самоуправления, руководители общественных организаций, ассоциаций и объединений, ученые, занимающиеся проблемами местного самоуправления и самоорганизации населения.

На секции «Экономические механизмы организации и функционирования местного самоуправления», возглавляемой заведующим кафедрой экономики ПАГС доктором экономических наук, профессором В.В. Герасимовой и заведующим кафедрой экономической теории и национальной экономики СГУ доктором экономических наук, профессором Т.И. Трубицыной, обсуждались вопросы финансовых основ и экономического обеспечения местного самоуправления в России.

В результате обсуждения заслушанных докладов были сделаны следующие предложения:

в целях реализации и совершенствования экономических механизмов функционирования местного самоуправления следует проводить монито-

ринг «теневых» экономических процессов и создавать систему эффективно-го воздействия на них;

реализация права муниципальной собственности может быть осуществлена через доверительное управление и развитие различных форм аренды; следует разработать механизм передачи муниципальной собственности из одного муниципального образования в другое;

одно из центральных мест в ходе реформы системы местного самоуправления должен занять вопрос об образовании муниципалитетов в сельской местности.

Работой секции «Правовой статус местного самоуправления в пространстве власти» руководили заведующий кафедрой административного и финансового права Российской правовой академии доктор юридических наук, профессор Ю.А. Крохина и проректор по научной работе ПАГС, профессор Г.Н. Комкова.

На секции были рассмотрены вопросы несовершенства отечественного законодательства о местном самоуправлении, проанализированы основные элементы правового статуса органов местного самоуправления, их права, обязанности, ответственность. В качестве рекомендаций предложено создать общественные научно-консультационные советы по экспертизе правовых актов, принимаемых органами муниципальной власти. В ходе обсуждений сообщений были предложены ряд поправок в действующее федеральное и региональное законодательство, регулирующие основы правового статуса местного самоуправления в России.

Секция «Проблемы взаимодействия центральной, региональной и муниципальной власти», руководимая доктором исторических наук, профессором кафедры отечественной истории новейшего времени исторического факультета СГУ Е.Н. Морозовой и кандидатом экономических наук, деканом факультета государственного и муниципального управления ПАГС И.В. Ракевич, пришла к следующим выводам:

в настоящее время актуальным является формирование гибкой системы формирования бюджетов муниципальных образований;

на всех уровнях общественного управления требуется более четкое разделение функций и полномочий между властными органами; наделение определенными функциями и полномочиями институциональных образований внутри структур местного самоуправления должно сопровождаться соответствующим финансированием;

для более глубокого и всестороннего изучения проблем местного самоуправления требуется активно использовать междисциплинарные связи, в исследованиях выходить на решение вопросов практического уровня.

На секции «Управление муниципалитетом и кадровая политика», воз-

главляемой кандидатом технических наук, заведующим аспирантурой Тольяттинской академии управления В.Е. Волковым и кандидатом экономических наук, заведующим кафедрой управления персоналом и кадровой политики ПАГС О.И. Марченко, были выработаны следующие рекомендации:

лица, замещающие муниципальные должности, обязаны регулярно проходить соответствующую квалификационную подготовку с соответствующей итоговой аттестацией;

лицо, претендующее на замещение должности городского управляющего по контракту, должно быть ограничено в праве быть избранным в данном муниципальном образовании;

развитие сельских муниципальных образований требует законодательного закрепления принципов субсидиарности;

переход к нормативно-правовым принципам управления муниципальным образованием требует современного развития местной нормативно-правовой базы.

Секцией «Социально-гуманитарные аспекты местного самоуправления» руководили доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии В.Н. Гасилин и кандидат философских наук, заместитель секретаря Совета по общественным отношениям при Губернаторе Саратовской области Л.И. Карагод. На секции были представлены результаты решения проблем разделения и взаимодействия центральной, региональной и муниципальной власти, роли различных культурных, этноконфессиональных, идеологических и других факторов, направленных на консолидацию местных сообществ и укрепление местного самоуправления. Было подчеркнуто, что сфера местного самоуправления является областью реализации наиболее важных для индивидуума интересов.

Участники конференции отметили важность и необходимость обмена мнениями по тематике местного самоуправления между представителями органов государственной и муниципальной власти, общественных организаций и объединений, научной и педагогической общественности.

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2003
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И МЕНЕДЖМЕНТА

В.М. Поляков

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

В Будапеште 17– 21 сентября 2003 года на базе Университета экономических и управленческих наук состоялась Летняя академия международного форума государственного управления и менеджмента на тему: «Современная практика и организация повышения квалификации профессиональных работников в области государственной службы».

В работе академии приняли участие представители высших учебных заведений девяти европейских государств, готовящих кадры для государственной и муниципальной службы. Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации представляли профессор В.П. Чичканов и профессор И.Н. Барциц, Поволжскую академию государственной службы име-

ни П.А. Столыпина – ректор, профессор С.Ю. Наумов, В.М. Поляков и доцент Л.А. Новожилова.

Если на предыдущей Летней академии, проходившей в г. Саратове в сентябре 2002 года, основное внимание было сосредоточено на вопросах разграничения полномочий и предметов ведения между различными уровнями исполнительной власти, то на будапештском саммите в центре внимания оказались проблемы повышения квалификации государственных чиновников, организация их обучения современным методам управления, взаимосвязи учебных заведений с органами исполнительной и законодательной власти.

Открыл работу Летней академии генеральный директор Университета экономических и управленческих наук профессор Андраш Тамаш. С приветствием к участникам Летней академии обратился ректор Университета экономических и управленческих наук профессор Аттила Чикан. Приветствуя участников форума, координатор Международного форума государственного управления и менеджмента проректор по международным связям Высшей школы государственного управления и финансов профессор Эрнст Лобер особо подчеркнул, что Международный форум государственного управления и менеджмента постепенно становится международной трибуной обмена мнениями по наиболее актуальным проблемам управления, организации работы высших учебных заведений, готовящих специалистов для государственной и муниципальной службы, трибуной откровенного обмена опытом работы.

Следует отметить, что тон работы Летней академии задали выступления представителей российских вузов, которым было предоставлено выступить с докладами первыми. В частности, проректор по науке Российской академии государственной службы при Президенте РФ В.П. Чичканов свое выступление посвятил освещению проблем управления в условиях глобализации, места и роли в этом процессе РАГС, координации усилий в решении глобальных проблем и, естественно, вопросам совместной работы Администрации Президента РФ и РАГС в области повышения квалификации государственных служащих федерального уровня.

Ректор Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина профессор С.Ю. Наумов особо подчеркнул, что в современной обстановке, в условиях интенсификации и глобализации социально-политических процессов, возрастает роль органов исполнительной власти, правоохранительных и силовых структур, призванных обеспечить стабильность и безопасность социума; насущной задачей становится как разработка единой концепции государственной службы, так и выработка единых критериев в подготовке государственных служащих в различных странах (есте-

ственно, с учетом национальных особенностей того или иного государства). Докладчик аргументированно показал важность взаимодействия с органами государственной власти. Именно это обстоятельство, по его мнению, является основой успешной реализации государственных интересов, направленных на повышение профессионализма государственных служащих. Значительное место в докладе ректора было уделено практическим вопросам повышения квалификации государственных служащих, проблемам и трудностям, сопровождающим этот процесс.

Тема повышения квалификации профессиональных работников государственной службы в Венгрии нашла отражение в выступлении заместителя генерального директора Университета экономических и управленческих наук доктора Норберта Киша.

С интересным сообщением выступил профессор факультета государственного управления Высшей школы г. Гента профессор Алекс Вандерштретен (Бельгия). Он наглядно показал, как повышение квалификации отражается на компетентности менеджмента в государственном секторе, подчеркнул их тесную взаимосвязь и взаимозависимость.

Проректор по международным связям Высшей школы государственного управления и финансов профессор Эрнст Лобер (ФРГ) поделился опытом работы, накопленным в школе, по повышению квалификации работников государственного сектора, а также отметил необходимость обобщения и распространения передового опыта в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента.

Подготовка менеджеров высшего звена раскрыта в выступлениях директора Гелегской школы государственного управления профессора Доминго Белло Жанейро (Испания); декана Национальной школы государственного управления Академии Торбеке профессора Батса и профессора Яна Бринкса (Нидерланды); декана факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика профессора Ладислава Ловаша (г. Кошице, Словацкая Республика); доктора Андреа Берци из Регионального института государственного управления (Италия).

В ходе работы Летней академии – 2003 ректор ПАГС С.Ю. Наумов провел ряд переговоров. В частности, в беседе с Эрнстом Лобером, проректором по международным связям Высшей школы государственного управления и финансов (Людвигсбург, ФРГ), С.Ю. Наумов поблагодарил руководство школы за прекрасную организацию визита студентов ПАГС в Людвигсбург в мае 2003 года, информировал профессора о ходе подготовки визита студенческой делегации Высшей школы в ПАГС в октябре 2003 года.

Со своей стороны, профессор Э. Лобер передал С.Ю. Наумову приглашение ректора Высшей школы государственного управления и финансов

профессора Йоста Голлера посетить Высшую школу и принять участие в работе Летней академии – 2004 Международного форума государственного управления и менеджмента, которая состоится в Людвигсбурге в сентябре 2004 года. С.Ю. Наумов с благодарностью принял это приглашение.

В ходе переговоров с Ладиславом Ловашем, деканом факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика (Кошице, Словацкая Республика), ректор ПАГС С.Ю. Наумов подтвердил готовность направить делегацию академии в состав декана факультета государственного и муниципального управления И.В. Ракевич и аспиранта кафедры социологии и социальной политики О.В. Близнюк для участия в Международной научной конференции по проблемам государственного управления, назначенной на 24–25 октября 2003 года.

Одновременно ректор ПАГС подчеркнул, что укрепление сотрудничества с высшими учебными заведениями Словацкой Республики, изучение их опыта в деле подготовки специалистов государственной и муниципальной службы отвечают интересам академии и, несомненно, окажут позитивное влияние на совершенствование учебного процесса в академии. В свою очередь профессор Л. Ловаш информировал профессора С.Ю. Наумова о том, что в университете Павла Йозефа Шафарика избран новый ректор профессор Владимир Бабчак, который одобрительно воспринял сообщение, что между Университетом и ПАГС подписано соглашение о сотрудничестве. При этом он высказал пожелание лично познакомиться с профессором С.Ю. Наумовым и намерение пригласить ректора ПАГС посетить Университет в конце марта – первой половине апреля 2004 года.

Во время встречи ректора ПАГС С.Ю. Наумова с Андрашем Тамашем, генеральным директором Университета экономических и управленческих наук (Будапешт, Венгерская Республика), собеседник поблагодарил С.Ю. Наумова за внимание, которое было оказано участникам Летней академии, состоявшейся в Саратове в сентябре 2002 года. Была отмечена актуальность проблем, поднятых в выступлении ректора ПАГС на пленарном заседании Летней академии – 2003 в Будапеште; высказано пожелание обсудить возможные пути сотрудничества между Университетом и Поволжской академией государственной службы имени П.А. Столыпина, а также готовность подписать Соглашение о сотрудничестве. При этом А. Тамаш попросил С.Ю. Наумова прислать проект Соглашения, который он мог бы предложить для обсуждения членам ученого совета Университета. Если они его одобряют, то, заметил профессор А. Тамаш, подписание Соглашения о сотрудничестве могло бы состояться в Будапеште в апреле 2004 года. С.Ю. Наумов предложение принял и подчеркнул заинтересованность ПАГС в более предметном сотрудничестве с Университетом экономических и управленческих

наук в области обмена группами студентов и преподавателей, издательской деятельности.

Захари Захариев, президент фонда «Славяне» (София, Болгарская Республика), в ходе беседы с ректором ПАГС С.Ю. Наумовым, пригласил его принять участие в Международной научной конференции «Глобализация и славянский мир», которая пройдет в декабре 2003 года в Софии под патронатом ЮНЕСКО. С.Ю. Наумов в принципе приглашение принял, но при этом заметил, что окончательное решение будет принято после получения официального приглашения и программы конференции.

Профессор З. Захариев поднял вопрос о совместном проведении «круглого стола» с участием российских и болгарских представителей исполнительной власти, на котором можно было бы обсудить проблемы сотрудничества как между вузами, так и между отдельными городами. В частности, болгарский коллега заметил, что партнером г. Саратова мог бы стать г. Варна. С.Ю. Наумов не исключил такой возможности, при этом особо подчеркнул, что предложение профессора Захариева необходимо детально проработать и получить на то согласие городских властей и, естественно, губернатора Саратовской области Д.Ф. Аяцкова.

Координатор Европейского образовательного центра по вопросам социальной политики и здравоохранения доктор Андреа Берци (Милан, Италия) в процессе переговоров с ректором ПАГС С.Ю. Наумовым сообщил, что президент Регионального института государственной службы провинции Ломбардия профессор Альберто Барцано после встречи в Брюсселе с координатором проектов по вопросам социальной политики и здравоохранения Европейской комиссии подтвердил намерение продолжить работу над совместным проектом «Здравоохранению – высококвалифицированный менеджмент». При этом он высказал рекомендации, которые, по мнению итальянских коллег, позволили бы представителям ПАГС установить непосредственные контакты с представительством Европейской комиссии в Москве.

Со своей стороны С.Ю. Наумов в свете предварительной договоренности с президентом института Альберто Барцано не исключил возможности посетить Милан в июне 2004 года с тем, чтобы более детально обсудить совместные действия по продвижению российско-итальянского проекта «Здравоохранению – высококвалифицированный менеджмент» и подписать Соглашение о сотрудничестве между ПАГС и Региональным институтом государственной службы провинции Ломбардия.

Участники Летней академии рассмотрели ряд организационных вопросов и приняли соответствующие решения.

1. По рекомендации Поволжской академии государственной службы

имени П.А. Столыпина и Регионального института государственного управления провинции Ломбардия (Милан, Италия) членом Международного форума государственного управления и менеджмента был единогласно принят факультет государственной службы Университета Павла Йозефа Шафарика (Кошице, Словацкая Республика).

2. Высказана рекомендация пригласить Межрегиональную академию управления человеческими ресурсами (Киев, Украина) на очередное заседание Летней академии – 2004, где и рассмотреть вопрос о приеме академии в состав Форума (Рекомендация президента фонда «Славяне» профессора Захари Захариева).

3. Участники Летней академии – 2003 одобрили предложение создать в Софии (Болгария) в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента Научный центр социального менеджмента и поручить профессору Захари Захариеву представить членам Международного форума план организационных мер по реализации данного проекта.

4. Единогласно поддержано предложение проректора по международным связям Высшей школы государственного управления и финансов профессора Эрнста Лобера провести Летнюю академию – 2004 Международного форума государственного управления и менеджмента в сентябре 2004 года в городе Людвигсбурге, ФРГ.

СОВЕТ РЕКТОРОВ АКАДЕМИЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
Саратов, 26–27 сентября 2003 года

Б.И. Шумратов

Открывая заседание Совета ректоров академий, посвященное роли Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и региональных академий в проведении административной реформы, президент-ректор В.К. Егоров отметил важность обсуждаемого вопроса. В соответствии с Указом Президента РФ В.В. Путина «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» академии и подведомственные учебные заведения РАГС совместно с государственными органами исполнительной власти должны развернуть активную деятельность по приоритетным направлениям административной реформы.

В.К. Егоров обратил внимание участников Совета ректоров на сложность и масштабность предстоящей реформы. Сложность заключается в том, что необходимо уйти от бюрократического государства и перейти к такой системе, в которой с одной стороны, государство как

ШУМРАТОВ
Борис Иванович –
кандидат
экономических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

властный институт осуществляет функцию государственного управления, а с другой стороны – становится своего рода общероссийским сервисным институтом по предоставлению услуг гражданину, населению, физическим и юридическим лицам, подчеркнул В.К. Егоров.

Он призвал собравшихся обменяться опытом, накопленным учебными заведениями, по вопросу взаимодействия с властными органами в области реализации административной реформы.

Выступающий поставил и второй вопрос, подлежащий обсуждению – применение современных средств обучения и совершенствование уровня профессионализма государственных служащих.

В.К. Егоров подчеркнул, что в последнее время ученый совет РАГС неоднократно обсуждал вопрос о серьезном изменении характера и содержания обучения, особенно при переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих, получении ими второго высшего образования. По его мнению, необходимо отойти от устоявшихся стереотипов. Чиновник, который идет в систему государственного и муниципального управления, должен быть готов не только руководить и командовать, но и быть олицетворением предоставления услуг от имени государства каждому гражданину, должен психологически быть готовым и к тому, что является организатором сервисного обслуживания. К сожалению, отметил выступающий, большинство управленцев к этому не готовы.

Значительное внимание президент-ректор уделил вопросу расширения применения в академиях современных средств обучения. В целях координации деятельности академий по внедрению дистанционного обучения В.К. Егоров предложил создать рабочую группу Совета ректоров под председательством В.А. Мальцева (ВВАГС). Он призвал собравшихся обсудить поставленные проблемы в свободном режиме.

Широкий круг вопросов практики взаимодействия Поволжской академии государственной службы с органами власти в осуществлении административной реформы и в повышении качества подготовки специалистов управления затронул в центральном докладе совещания ректор ПАГС, доктор исторических наук, профессор С.Ю. Наумов. Характеризуя особенности современного этапа административной реформы, С.Ю. Наумов подчеркнул ее органическую связь с масштабной модернизацией функционирования государственной службы. Докладчик отметил, что цели модернизации административной системы и реформирования государственной службы заключаются в обеспечении кардинального повышения их эффективности в интересах развития гражданского общества и укреплении го-

сударства, создания целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и других особенностей.

Одной из приоритетных проблем в докладе названо углубление взаимодействия академии с органами власти субъектов Федерации Приволжского федерального округа и прежде всего Саратовской области. Выступающий отметил, что академия тесно сотрудничает с аппаратами губернатора, правительства и главного федерального инспектора, министерствами и комитетами экономики и инвестиций, промышленности, науки и технологий, труда и социального развития, по делам молодежи, спорта и туризма, департаментом занятости населения, областной и городской Думами, мэрией.

С.Ю. Наумов подчеркнул, что осуществление административной реформы ознаменовалось повышением активности ученых академии в разработку теоретических и практических проблем государственного устройства, кадровой политики в области государственной службы. Ведущие из них принимают активное участие в пилотных проектах и грантах, которые в связи с подготовкой и реализацией административной реформы проводят федеральные министерства экономики и развития, труда и социального развития, аппарат Правительства и администрация Президента. В ближайшее время подготовленные академией документы и предложения должны быть рассмотрены и защищены. Если проекты, один из которых выполнен совместно с областным министерством экономики и инвестиций, будут востребованы, ученые начнут продвигать их в жизнь совместно с аппаратом исполнительной власти.

Деятельность ученых академии в реализации основных направлений административной реформы получила высокую оценку со стороны правительства области и главного федерального инспектора. С.Ю. Наумов отметил, что поскольку административная реформа находится на начальном этапе реализации, ученым академии предстоит приложить еще немало усилий в активизации взаимодействия с государственными органами власти.

Значительное место в докладе С.Ю. Наумова было отведено другой проблеме – повышению качества профессиональной подготовки чиновников.

Указав на неразрывную связь между реформированием государственной службы и процессом совершенствования подготовки кадров, докладчик обратил внимание ректоров на принципиально новые условия и особенности функционирования учебных заведений. Прежде всего, в связи со стремительным обновлением знаний и практики нельзя получать образование на всю жизнь. Поэтому оно становится непрерывным. Коренные изменения социально-экономической и политической жизни в России и в мире качественно трансформировали внешние и внутренние условия функционирования учебных заведений. В связи с глобализацией они работают

в трехуровневой среде: международной, национально-государственной и региональной. Наконец, подчеркнул докладчик, разработка стратегии академии, тактики, методов и форм взаимодействия с властными структурами диктует необходимость формирования среды мультипартнерства учебного заведения на уровне региона.

С.Ю. Наумов отметил, что за десятилетие, которое включает в себя и эпоху становления новой российской власти, и период создания авторитетного учебного заведения – Поволжской академии государственной службы, – в Приволжском регионе сложилась достаточно четкая система взаимодействия органов власти и академии. Докладчик обратил внимание на определенные формы взаимодействия.

По заказу соответствующих органов власти проводится переобучение и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, депутатов и сотрудников аппарата представительных органов власти. Так, в 2002/03 учебном году повысили свою квалификацию 1172 государственных и муниципальных служащих, прошли профессиональную переподготовку 179 государственных служащих.

Осуществляется совместная деятельность профессоров и преподавателей академии, руководителей и сотрудников различных органов государственной власти в проведении научно-практических конференций, в исследованиях социологического, социально-психологического и политологического характера, реализуемых в масштабах региона и страны. Руководители региональных министерств и ведомств принимают непосредственное участие в формировании учебных планов и программ, по которым их персонал проходит подготовку в академии. Высшие руководители государственных органов, включая губернатора, главного федерального инспектора по Саратовской области, председателей областной Думы и областного суда, участвуют в учебном процессе как лекторы, ведущие семинаров-тренингов, председатели и члены экзаменационных комиссий. Преподаватели академии с учетом специфики кафедр и тенденций сближения теоретической науки и практики повышают свою квалификацию на стажировках в органах власти и управленческих структурах области.

С.Ю. Наумов сделал вывод о том, что в организации взаимодействия академии и органов власти по проблемам реформирования государственной службы, кроме наработанного положительного опыта, имеется и ряд проблем. Для обеспечения высокого профессионального мастерства чиновников, по его мнению, максимальное внимание следует уделять правовой грамотности, включая должностных лиц высокого ранга. Не всегда соблюдается периодичность обучения служащих в соответствии с требованиями законодательства. Слабо проводится работа по повышению квалификации

лиц, состоящих в кадровом резерве на замещение государственных и муниципальных должностей.

Основной проблемой, препятствующей расширению и углублению дополнительного профессионального образования, реализуемого академии, является недостаточность финансирования.

В целях совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих, по мнению докладчика, следует осуществить ряд мероприятий на уровне Российской Федерации:

создать систему подготовки и переподготовки государственных служащих на базе ПАГС и подведомственных ей учебных заведений, исключив из нее другие непрофильные учебные заведения;

обеспечить финансирование повышения квалификации государственных служащих только за счет средств федерального бюджета;

активизировать совместные целевые научные исследования по проблемам реформирования государственной службы, осуществив их финансирование за счет средств органов власти субъектов Федерации.

Подводя итог, С.Ю. Наумов отметил, что несмотря на имеющиеся трудности, взаимодействие ПАГС с органами власти в сфере реализации административной реформы и реформирования государственной службы расширяет свои горизонты: активизируется участие ученых в совершенствовании деятельности исполнительных структур, реализуются совместные научные проекты, неуклонно растет число обучающихся слушателей, обновляются образовательные программы. Это, в конечном счете, положительно сказывается на росте авторитета академии и способствует повышению профессионализма служащих органов власти.

Первым в обсуждении доклада выступил В.А. Мальцев – ректор Волгоградской академии государственной службы. Центральной темой его выступления стала проблема активизации деятельности академий управления на рынке образовательных услуг. Длительное время, отметил выступающий, академии пытаются решить, каким образом в законодательном или ином порядке определить место академий государственной службы в обучении и переподготовке государственных служащих, а Правительство РФ должно профинансировать эти образовательные услуги. Однако вряд ли в нынешних условиях Министерство финансов удовлетворит наши запросы. Поэтому в сфере образовательных услуг мы должны, с одной стороны, добиваться получения государственного заказа, а с другой стороны, действовать рыночными методами, определять, что для нас на этом рынке реально, что – желательно, а что – пока недостижимо. Нам необходимо не только занять свою нишу, но и отстаивать собственные интересы в рыночных условиях.

Ректор Московской академии государственного и муниципально-го управления В.В. Горлопанов поставил вопрос об участии академий в реализации президентской программы подготовки кадров. В свое время мы попытались участвовать в ней, но нам отказали, мотивировав тем, что в академии госслужбы есть своя подобная программа, заметил выступающий. Действительно, программа функционирует в рамках администрации Президента, и главным исполнителем по ней выступает государственный РАГС. Необходимо реанимировать эту программу, и в ее пределах нам следует кооперироваться.

Думаю, что подготовка и переподготовка государственных и муниципальных служащих может финансироваться не только из федерального бюджета, заявил В.Г. Игнатов – ректор Северо-Кавказской академии государственной службы. Следует использовать средства из различных источников. И нам, и государственной власти следует озаботиться тем, что подготовка служащих является государственным делом, а мы об этом порой забываем. Серьезные проблемы, которые сегодня обсуждаются, могут быть отнесены к разряду вечных тем. В последние годы с большим трудом выстроена система, при которой финансовые проблемы решаются адекватно уровням обучаемых. Деньги, полученные из федерального бюджета, мы тратим только на обучение федеральных служащих, находящихся на территории региона. Муниципальные служащие обучаются исключительно за счет собственных муниципальных средств.

В.А. Шамахов – ректор Северо-Западной академии государственной службы отметил, что обсуждаемая тема действительно очень важна. Однако, по его мнению, помимо обмена опытом, что активно практикуется на наших советах, все-таки необходимо подумать, практически, как выполнять те задачи, которые поставлены соответствующими указами Президента и новыми законами. В.А. Шамахов поставил вопрос о необходимости введения нормативного финансового обеспечения повышения квалификации и переподготовки государственных служащих.

Сейчас идет спор: должно ли централизованно обеспечиваться финансами обучение гражданских служащих. Почему-то никто не спорит в отношении двух других видов государственной службы: военной и правоохранительной, заявил выступающий. Гражданская государственная служба на сегодняшний день законодательно (в области обучения, подготовки и переподготовки) обеспечена частично, а нормативно – в реальности не обеспечена. Необходимо направить усилия на создание адекватной нормативной, правовой базы в области получения соответствующего образования по гражданской государственной службе. Данной проблемой сегодня никто не занимается.

Актуальные вопросы участия РАГС и региональных академий в разработке конкурсных программ по управлению поднял Х.А. Беков – ректор института повышения квалификации государственных служащих РАГС. Затрагивая проблемы реформирования государственной службы, выступающий отметил, что в процессе обучения академиям следует исходить из того, что в перспективе, по верному замечанию президента-ректора РАГС, основные функции государственного управления станут носить сервисный характер. Этот дух будет пронизывать всю систему управления. Например, в Великобритании многие функции управления по обслуживанию граждан выполняют частные структуры, особенно в жилищно-коммунальном обслуживании.

Е.А. Бойко – ректор Сибирской академии государственной службы – обратил внимание руководства РАГС и академий на необходимость более активного участия в разработке и принятии учебных программ, поскольку стандарты определяют качество и уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих. Сейчас Министерство образования готовится объявить конкурс на новый стандарт по специальности «государственной и муниципальное управление». Академии должны участвовать в подобных конкурсах и в других мероприятиях, касающихся подготовки специалистов управления.

Проблемам совершенствования организации распределения выпускников академий и высших учебных заведений Министерства образования посвятил свое выступление ректор Дальневосточной академии государственной службы Н.М. Горбунов. Исследования показали, что доля выпускников академии среди трудоустроенных в органы государственного и местного управления достигала 95,7 процента, а удельный вес выпускников других высших учебных заведений – оставшиеся 4,3 процента. Напрашивается вывод, заключает выступающий, что учебные заведения Министерства образования, готовящие специалистов-управленцев, работают вхолостую.

Ряд важных предложений выдвинул в своем выступлении Ю.С. Васютин – первый проректор Орловской региональной академии государственной службы. По его мнению, совершенствованию взаимодействия академий с органами власти всех уровней в осуществлении административной реформы, а также повышению уровня образовательного процесса могло бы способствовать осуществление в рамках РАГС следующих мероприятий: проведение совещания заведующих кафедр академий по вопросу реализации административной реформы; организация централизованной разработки методической документации по конкретной дисциплине в рамках этой или иной специализации каждой академией по выбору с последующей экспертизой (программ, планов практических за-

нятий, ролевых игр, тренингов); проведение технической инвентаризации и паспортизации.

Широкий круг глубоких вопросов поставил в своем выступлении В.П. Чичканов – первый проректор РАГС. Их основная направленность сводится к повышению роли региональных академий в государственном строительстве, в решении задачи, выдвинутой Президентом РФ В.В. Путиным по удвоению внутреннего валового продукта. Выступающий сообщил, что Правительством РФ ныне готовится несколько проектов российского масштаба, которые обеспечили бы выход на достижение обозначенного результата. Долг ученых академий принять участие в их разработке. Региональные академии могут играть первую скрипку в проведении единого дня учебы высшего руководства в субъектах Федерации. Заслуживает распространения опыт Поволжской академии государственной службы в плане участия ректора в заседаниях Правительства Саратовской области на правах его члена. В этой связи, заявил В.П. Чичканов, целесообразно в данном направлении использовать административный ресурс РАГС, направив соответствующие письма губернаторам. Одной из первоочередных задач РАГС и региональных академий, по его мнению, является активизация участия в конкурсных лотах министерства экономики и торговли, труда и социального развития, а также других ведомств. На сегодняшний день нам пока удалось принять участие только в четырех лотах министерства экономики и торговли. Но во всех этих лотах РАГС только на второй позиции. Необходимо перейти от тактики выжидания к активной наступательной политике, своевременно обеспечивать региональные академии информацией о предполагаемых конкурсах.

В.П. Чичканов обратил внимание ректоров на необходимость более активного участия академий в разработке проектов с зарубежными партнерами. РАГС совместно с одной из фирм Франции предстоит участвовать в проекте с объемом финансирования в 3 млн евро по реформе государственного управления в России. Его осуществление явится возможным источником пополнения финансовых ресурсов и повышения имиджа академии.

Президент-ректор РАГС В.К. Егоров, завершая обсуждение первого вопроса, дал высокую оценку докладу С.Ю. Наумова и его конструктивного и плодотворного обсуждения.

Переходя к обсуждению вопроса о развитии информационных технологий в системе академий государственной службы, В.К. Егоров сообщил, что в соответствии с решением предыдущего Совета ректоров, который состоялся в Санкт-Петербурге, предстоит заслушать и обсудить доклады В.А. Мальцева и В.А. Шамахова.

В.А. Мальцев – ректор Верхне-Волжской академии государственной

службы изложил основные положения разработанного авторским коллективом академии документа под названием «О концепции развития информационных технологий обучения в системе РАГС».

Выступающий обратил внимание собравшихся на необходимость всестороннего анализа информационных технологий, успешно используемых на рынке образовательных услуг как в рамках системы академий государственной службы, так и в других учебных заведениях. Многие из них ушли далеко вперед и активно завоевывают образовательную нишу академии. В.А. Мальцев делает вывод о том, что если академии не примут в ближайшее время кардинальные меры по активному использованию информационных технологий, то проиграют в развернувшейся острой конкурентной борьбе. Вместе с тем докладчик предостерег от повторения ошибок, допускаемых отдельными учебными заведениями, которые продают не столько качественные услуги, сколько дипломы.

Другая проблема, на которую обратил внимание ректоров выступающих, – это необходимость объединения усилий всех региональных академий под эгидой РАГС в принятии оптимальных решений в отборе технологий. При этом он справедливо указал на то, что академии не конкуренты друг другу, а партнеры, что успех будет зависеть от реализации корпоративного подхода, объединения потенциала всех академий, а для этого важно определить: каковы цель, смысл и программы дальнейшего взаимодействия академий.

Большое внимание В.А. Мальцев уделил разработке и применению информационных средств и технологий дистанционного образования, включая заочное, очное, профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Докладчик изложил свое мнение по этому вопросу. Его суть сводится к тому, что в нынешних условиях отставания академий не следует заниматься изобретением велосипеда. Необходимо использовать с учетом специфики наших учебных заведений тот инструментарий и технологии, которые ныне используются за рубежом и в российских учебных заведениях.

Останавливаясь на возможности реализации информационного продукта и, в частности, учебника-чемоданчика, В.А. Мальцев изложил коллективную точку зрения разработчиков документа: всякий информационный товар имеет стоимость и выход на рынок. Однако, если не будет проявлена осторожность, его, скорее всего, украдут.

Как отметил докладчик, актуальной проблемой развития информатизации в учебном процессе является определение стратегических направлений. Сейчас ставится вопрос: можно ли считать создание новых вариантов чемоданчиков (кейс-учебников) как основное направление в выборе инструмен-

тов обучения? Пока группа разработчиков документа не дает ответа на поставленный вопрос. Необходимо время для изучения проблемы.

Ректор Северо-Западной академии государственной службы В.А. Шамахов как докладчик по второму вопросу сосредоточил внимание участников Совета на результатах анализа опросных листов, направленных в свое время региональным академиям в целях выявления позиции и точек зрения по основным направлениям внедрения новых информационных технологий и совершенствования организации учебного процесса.

Главный вывод докладчика сводится к тому, что глубокое изучение опросных листов по 12 поставленным вопросам показало совпадение позиций по половине из них. По шести вопросам имеются различные точки зрения, причем по отдельным – прямо противоположные. В связи с этим рабочая группа пришла к выводу о необходимости тщательного изучения всех обозначенных позиций и выработки наиболее приемлемой концепции.

Осободокладчикостановилсянадвенадцатойпозицииопроса,которая должна была выявить перспективные формы современных образовательных технологий. По мнению выступающего, в Северо-Западной академии придерживаются двух базисных линий: классического образования и инновационных технологий. Одновременно В.А. Шамахов подчеркнул, что академии должны использовать не только дистанционные формы обучения, но и внедрять другие современные образовательные технологии.

Завершая свой доклад, В.А. Шамахов поставил вопрос об отведении рабочей группедополнительноговременидляпроведениясистемногоанализа поступивших предложений, встречи с экспертами региональных академий в Петербурге, подготовки конечного документа к очередному заседанию Совета ректоров.

Активное участие в обсуждении докладов приняли: Х.А. Беков – ректор института повышения квалификации государственных служащих РАГС; Е.А. Бойко – ректор Сибирской академии государственной службы; Н.М. Горбунов – ректор Дальневосточной академии государственной службы; М.А. Сукиасян – ректор Волгоградской академии государственной службы; Л.И. Болтянский – ректор академии Приморского института переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной службы; В.Г. Игнатов – ректор Северо-Кавказской академии государственной службы.

Итоги обсуждения поставленных вопросов и дискуссий подвел президент-ректор Российской академии государственной службы при Президенте РФ Владимир Константинович Егоров. Знаменательно, что в качестве первого выступающий поставил вопрос о соотношении дистанционного обучения и классического образования. Ответ прозвучал четко и

категорично. По мнению В.К. Егорова, использование дистанционных и других информационных технологий должно осуществляться в рамках классического образования.

В.К. Егоров выразил признательность и благодарность В.А. Мальцеву и В.А. Шамахову за глубокую постановку и разработку вопросов по развитию дистанционного обучения и определению перспектив совершенствования организации образования в академиях государственной службы. Президент-ректор РАГС высоко оценил предложенную программу, основные направления и действия по развитию дистанционного обучения, предложенные рабочей группой, возглавляемой В.А. Мальцевым. На его взгляд, выработанные документы следует направить в региональные академии, если необходимо, собраться экспертам в Российской академии государственной службы и затем, на очередном Совете ректоров, принять окончательный вариант документа.

В заключение В.К. Егоров остановился на проблемах финансирования реализации разрабатываемых проектов, пояснив при этом, что не является сторонником выбивания бюджетных денег, однако в развитии дистанционного обучения есть не только все основания, но полная уверенность в том, чтобы всеми средствами добиваться выделения государственных средств, а также находить хозрасчетные, спонсорские и иные источники финансовых ресурсов. Перед учебными заведениями стоит задача создания инициативной менеджерской команды «молодых волков», которая в состоянии создавать рыночный продукт и умело его продавать. Как показывают расчеты, в течение года можно возместить затраты и начать получать некоторую прибыль.

В.К. Егоров сообщил о том, что в целях координации деятельности РАГС и региональных академий образован «Институт дистанционного обучения».

РЕЦЕНЗИИ

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:
Цыбулевская О.И., Милушева Т.В.
Власть и реформы в России:
нравственно-правовой
аспект / Под ред. С.Ю. Наумова.
Саратов: Поволжская академия
государственной службы
им. П.А. Столыпина, 2003. – 200 с.

А.В. Малько

В юриспруденции, как и в других науках, существуют вечные темы, которые на протяжении многих десятилетий притягивают пристальное внимание специалистов, являясь объектом научных споров и дискуссий. К числу подобных тем, несомненно, следует отнести правовые аспекты взаимодействия личности и власти. Для России значимость проблем власти связана прежде всего с теми переломными моментами в жизни государства, когда ответы на поставленные вопросы приобретают судь-

МАЛЬКО
Александр
Васильевич –
доктор юридических
наук, профессор
Саратовской
государственной
академии права,
директор СФ ИГП РАН

боносное значение не только для нынешних поколений, но и для их потомков. По отношению к ним нет равнодушных ни среди политиков, ни среди граждан, ни среди ученых.

Перемещается в архив истории сама политика «перестройки», но остаются порожденные ею социальные процессы, не угасают дискуссии о месте и роли России в мировом сообществе, ведется поиск теоретической модели выхода из того тупика, в который зашло реформирование страны в итоге экономических преобразований и политических модернизаций. Особая роль в решении стоящих задач отводится правовым рычагам власти.

Проблема правового обеспечения реформ так или иначе и раньше находилась в поле зрения юридической науки, но благодаря инновационному осмыслению, серьезному анализу данная тема получила иной ракурс раскрытия. Монографию отличает новизна, оригинальность ряда решений и выводов. Не имея возможности дать их подробный анализ, в порядке иллюстрации упомяну лишь о некоторых новациях.

В настоящей монографии предпринята комплексная и успешная попытка анализа и теоретического осмысления природы взаимодействия власти и нарождающихся институтов гражданского общества в условиях коренных преобразований в России. Заслуживает внимания обстоятельно обоснованный вывод о том, что являются малопродуктивными попытки некоторых политологов и юристов строить правовое государство в России по схемам, разработанным идеологами в первой половине XIX века. В современных условиях роль государства как органа управления делами гражданского общества значительно возрастает, а поэтому «лечение» от поразивших современную Россию «недугов» видится не в противопоставлении российской государственности и российского общества друг другу, а в их интеграции в единый социальный организм. К такому взаимодействию подводит весь ход современных событий, в том числе в возрастании роли государства в социальной, образовательной и иных сферах, исконно признававшихся сферами гражданского общества.

В работе верно обращается внимание на то, что предусмотренное направление административно-правовой реформы – уход государства из экономической сферы – в первую очередь означает «отлучение» чиновников от причастности к большим финансовым потокам, что исключает почву для противоправной деятельности органов власти. Но это ни в коей мере не означает ослабление экономической функции. Напротив, одной из важных мер укрепления государственности, по мнению авторов, является повышение роли государства в установлении «правил игры» участников экономического процесса (с. 145).

Авторы монографии не проходят мимо и такой актуальной в современ-

ных условиях проблемы, как коррупция. Выводы, касающиеся предложения правового регулирования борьбы с этим злом, представляются интересными и заслуживают особого внимания (с. 147).

Новизна выдвинутых научных положений определяется тем, что авторам удалось систематизировать взгляды ученых на понятие исполнительной власти, выявить не только ее социальные, но и собственно юридические признаки, определить место и роль этого феномена в системе разделения властей.

Центральное место в работе занимают проблемы, посвященные правоприменительной деятельности исполнительной власти. В условиях расширения частных начал рамок юридической свободы в обществе значительно возрастает роль прямых форм реализации права: соблюдения, исполнения, использования. Они – неперемное условие правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.

На основе сравнительно-правового метода подробно исследуются все формы реализации права. При этом отмечается, что поведение властных субъектов правореализации основывается на тесном взаимодействии внутренних и внешних побудительных сил. Справедливо подмечено, что основную часть своей компетенции властные субъекты реализуют в форме применения права, а соблюдение, исполнение и использование способствуют правоприменительной деятельности, создают условия, являются организующими началами поведения субъектов власти.

Обстоятельно проанализированы в работе факторы, повышающие эффективность правоприменительной деятельности. К ним относятся: качество закона, устранение коллизий между нормативными актами, которые обнаруживаются на стадии правоприменения и мешают функционированию механизма правового регулирования, проблема соотношения закона и подзаконного акта, уровень правовой культуры властных субъектов и другие.

Значительной степенью новизны отличается материал, содержащийся в третьей главе монографии, где рассмотрены нравственные аспекты осуществляемых реформ. Выводы и суждения авторов могут быть интересны не только для правоведов, но и для представителей других наук – философов, политологов, социологов, экономистов.

Происходящие в стране социально-экономические, политические и морально-психологические изменения заставляют по-новому взглянуть на роль «вечных» нравственных категорий добра и зла, справедливости и несправедливости, так они породили проблему выяснения реального нравственно-этического содержания и отдельных норм и институтов, и всего механизма правового регулирования общественных отношений.

Оптимальное совмещение нравственного, политического и юридического всегда было трудноразрешимой проблемой. Сегодня многие понимают, что в ходе преобразований произошла «разбалансировка» всех социальных систем, прежде всего правовой и моральной. Ситуация осложняется тем, что в настоящее время и политика, и экономика находятся в кризисном состоянии. Но главное, были проигнорированы нравственно-духовные и исторические традиции России, вследствие чего оказалась разрушенной прежняя система нравственных ценностей. Между тем не вызывает сомнений, что кризисные процессы в разных сферах общества по отношению к моральному кризису вторичны, делают вывод авторы, и с ними трудно не согласиться.

Нельзя упускать из виду и то, что проблема моральности неразрывно связана с сущностью демократии. Речь идет об особой сложности и чрезвычайной актуальности вопросов моральности законодательства и моральности процедур его реализации.

В этой связи особую значимость приобретает раздел монографии, посвященный такой важнейшей предпосылке современных российских преобразований, как повышение нравственной и правовой культуры государственных служащих (с. 135–159). Особую роль в повышении правосознания властных субъектов авторы отводят административной реформе. Насущность ее осознается и государством, и обществом. В отличие от других сфер, как верно подмечено, область государственного управления имеет особую специфику: преобразования в ней должны быть проведены как раз теми людьми, деятельность которых и подвергается реформированию (с. 156).

Возрождение духовности в стране следует начинать именно с оздоровления обстановки в высших эшелонах власти. Особую теоретическую и практическую значимость представляет раздел работы, посвященный правовому регулированию ответственности властных субъектов, в частности, это касается законодательного оформления конституционной ответственности.

Авторам удалось привлечь внимание к тем аспектам проблемы, разработку которых в юридической науке нельзя считать достаточной. К ним можно отнести такие проблемы, как ограничение прав и свобод граждан, злоупотребление правом, в том числе и субъектами власти, моральность политики, аксиологические аспекты права, административное и судебское усмотрение, ведомственный правовой нигилизм и другие.

Высоко оценивая монографическое исследование, полагаю одновременно возможным высказать отдельные замечания, касающиеся спорных

или недостаточно аргументированных положений. На наш взгляд, критиче-
ски можно оценить лишь три аспекта исследования.

Освещая вопросы взаимодействия ветвей власти в России, авторам сле-
довало бы заострить внимание на проблемных моментах реализации прин-
ципа разделения властей в условиях проведения реформ.

В параграфе «Качество закона и проблемы правореализационного про-
цесса» авторы затрагивают целый пласт вопросов, касающихся законода-
тельной техники, и не останавливаются на проблеме стабильности и соци-
альной обусловленности закона. Между тем рассуждения в данной области
были бы полезны как для теоретиков, так и для практиков. Вообще анали-
зу теории эффективности как целостной проблеме современной правовой
действительности, интерпретации ее роли в новых условиях, обобщению
уже накопленного опыта в данной области следовало бы уделить больше
внимания, выделив материал в отдельную главу.

Отмечая в целом как вполне удавшийся второй параграф третьей гла-
вы, посвященный исследованию правовой культуры носителей власти, пред-
ставляется, что выявление факторов, оказывающих негативное воздействие
на уровень правовой культуры властных субъектов, логически завершило бы
анализ проблемы.

В заключение следует указать на принципиальную дистанцированность
авторов от пустого критиканства либо слепого восхваления рассмат-
риваемых государственно-правовых институтов. Глубокий, вдумчивый, научно
обоснованный подход к анализу животрепещущих проблем свидетельству-
ет о подлинной заинтересованности авторов в раскрытии творческого по-
тенциала правового регулирования государственной власти, гармонизации
процессов взаимного влияния права и государства, создании предпосылок,
обеспечивающих необратимый характер демократизации властных струк-
тур. Предложенная авторами концепция нравственного и правового оздо-
рвления властных структур воспроизводит целостную картину наиболее
значимых проблем государственно-правового строительства без излишней
фрагментарности и разрозненности.

Данная книга является чрезвычайно интересной, она позволяет по-
новому взглянуть на различные процессы и явления, протекающие в постсо-
ветском обществе, с акцентом на их морально-правовую оценку.

Монография, несомненно, будет интересна ученым-теоретикам, работ-
никам органов государственной и муниципальной власти, всем, кто интере-
суется вопросами российской правовой политики.

СОДЕРЖАНИЕ

К НОВОМУ КАЧЕСТВУ ПОДГОТОВКИ УПРАВЛЕНЦЕВ-МЕНЕДЖЕРОВ

4

Наумов С.Ю. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ПО ПРОБЛЕМАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ УПРАВЛЕНИЯ	4
--	---

Моисеенко Н.В. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖЕРА	9
---	---

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В РАЗВИТИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

14

Марченко О.И. РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	14
---	----

Гарбер И.Е. ПОНЯТИЯ «СЛУЖБА» И «РАБОТА»: ПСИХОЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ.....	23
--	----

Вандерштретен А. СОЗДАНИЕ ОТДЕЛОВ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ.....	31
--	----

Кулушева М.А. ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК МЕТОД ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	39
--	----

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

53

Виненко В.Г. СИСТЕМНЫЕ ОСНОВЫ СОДЕРЖАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ МЕНЕДЖЕРА.....	53
--	----

Константинов С.А.
СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ СОЗНАНИЕ62

Русанов В.А.
СОЦИАЛИЗАЦИЯ
КАК КОНСЕНСУС ПОКОЛЕНИЙ70

Семикова Н.И.
РЕЧЕВАЯ КУЛЬТУРА В УЧЕБНОМ И НАУЧНОМ ОБЩЕНИИ.....73

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

77

Гонда В.
РЕЖИМЫ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ И ТАРГЕТИРОВАНИЕ ИНФЛЯЦИИ..... 77

Цифрова Р.-М.В., Мережко Р.В.
ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ НА
УСТОЙЧИВОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ84

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

93

Сергеев С.Г.
МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:
РОССИЙСКИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ»
Саратов, 20–21 мая 2003 года93

Поляков В.М.
ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2003 МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА102

Шумратов Б.И.
СОВЕТ РЕКТОРОВ АКАДЕМИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
Саратов, 26–27 сентября 2003 года108

РЕЦЕНЗИИ

119

Малько А.В.
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: Цыбулевская О.И., Милушева Т.В. Власть
и реформы в России: нравственно-правовой аспект / Под ред. С.Ю. Наумова.
Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина,
2003. – 200 с.119

CONTENTS

TO A NEW QUALITY OF GOVERNMENT MANAGERS TRAINING

4

Naumov S.Yu.

THE INTERACTION BETWEEN AN ACADEMY FOR CIVIL SERVICE
AND PUBLIC AUTHORITIES ON ISSUES OF THE CIVIL SERVICE REFORM
IN TRAINING OF GOVERNMENT OFFICIALS4

Moiseenko N.V.

IMPROVING THE QUALITY OF A PUBLIC MANAGER TRAINING.....9

NEW APPROACHES IN DEVELOPING PERSONNEL POLICY AND PERSONNEL MANAGEMENT

14

Marchenko O.I.

DEVELOPMENT OF A PERSONNEL POTENTIAL FOR THE CIVIL SERVICE14

Garber I.E.

THE NOTIONS OF «SERVICE» AND «WORK»:
A PSYCHOLINGUISTIC ANALYSIS.....23

Vanderstraeten A.

THE BUILDING OF A HUMAN RESOURCE MANAGEMENT DEPARTMENT
IN A CHANGING PUBLIC SECTOR31

Kulusheva M.A.

AN INSTITUTION OF LEGAL RESPONSIBILITY AS A METHOD
TO EVALUATE THE EFFICIENCY OF BODIES AND OFFICIALS ACTIVITY
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT39

BUILDING THE CONCEPT OF THE EDUCATIONAL SYSTEM

53

Vinenko V.G.

BASIC SYSTEMATIC PRINCIPLES OF A MANAGER'S EDUCATION53

Konstantinov S.A.	
SOCIAL AND PROFESSIONAL CONSCIOUSNESS.....	62
Rusanov V.A.	
SOCIALIZATION AS A NORMALIZED CONSENSUS BETWEEN GENERATIONS.....	70
Semikova N.I.	
VERBAL CULTURE AS A PART OF ACADEMIC AND RESEARCH COMMUNICATION	73
REGULATION OF ECONOMIC PROCESSES	
77	
Gonda V.	
MONETARY POLICY REGIMES AND INFLATION TARGETING	77
Tsifrova R.-M.V., Merezhko R.V.	
INFLUENCE OF FINANCIAL INSOLVENCY OF ENTERPRISES UPON THE ECONOMIC STABILITY OF MUNICIPALITIES.....	84
CHRONICALS OF THE EVENTS	
93	
Sergeev S.G.	
INTERNATIONAL PRACTICAL RESEARCH CONFERENCE «LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER: WORLD AND RUSSIAN EXPERIENCE» Saratov, May 20 – 21, 2003	93
Poliakov V.M.	
SUMMER ACADEMY 2003 OF THE INTERNATIONAL FORUM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT	102
Shumratov B.I.	
RECTORS' COUNCIL OF THE ACADEMIES OF PUBLIC ADMINISTRATION TSaratov, September 26–27, 2003.....	108
REVIEWS	
Malko A.V.	
REVIEW OF THE MONOGRAPHY: Tsibulevskaya O.I., Milusheva T.V. Power and reforms in Russia: moral and legal aspects / Edited by S.Yu. Naumov. Saratov: The Volga Region Academy of Civil Service named after P.A. Stolypin, 2003. – 200 p	119

Научное издание

ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА

Научный журнал

№ 5

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

Тем. план 2003 г., п. № 180

Подписано к печати 22.12.2003 г. Формат 70x100^{1/16}.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 10,32. Уч.-изд. л. 9,9. Тираж 500. Заказ 627.

ГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина».
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.