

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

№ 6
2004

Саратов

Научный журнал

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

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

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;
Л.И. Мерзляков, канд. ист. 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; ***О.И. Цыбулевская***, канд. юрид. наук;
В.Е. Черкасов, д-р экон. наук; ***А.Ю. Шеховцев***, д-р филос. наук

№ 6
2004

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: **S.G. Sergeev**

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; **L.I. Merzliakov**, *Candidate of science*

(History); **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*;

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

V.E. Cherkasov, *Doctor of Economic Sciences*; **A.Yu. Shekhovtsev**,

Doctor of Philisophic Sciences

© Volga Region Academy
for Civil Service
named after P.A. Stolypin, 2004

МЕТОДОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПОЛИАРХИЯ БЕЗ ДЕМОКРАТИИ

О.Н. Фомин

ФОМИН
Олег Николаевич –
доктор
политических наук,
начальник центра
информационно-
аналитического
и социологического
обеспечения
государственной
службы
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

Рассмотрение проблем местного самоуправления, его внутренней иерархии и отношений с вышестоящими структурами власти требует прежде всего четкого определения методологии исследования. В первую очередь необходимо выяснить вопрос о том, что следует понимать под самоуправлением – не в юридическом, а в философском и политическом смысле.

В качестве исходного в наших рассуждениях выделим понятие «демократия». В научной литературе существует два подхода к определению этого термина. Первый вытекает из этимологии слова и буквально означает «на-

родовластие», то есть демократия связывается с непосредственным осуществлением народом в целом всей полноты власти, с участием в управлении каждого человека и каждой группы. При втором подходе понятие демократии связывается с формой осуществления власти – наличием политических институтов и структур, обеспечивающих участие граждан в самоуправлении. Как подчеркивают некоторые авторы, «в одном случае демократия оказывается народовластием с сильным акцентом на ее всенародности. В другом – народовластием с акцентом на властности и управляемости образующих политику людей (ролей) и групп (институтов), т.е. на самоуправлении» [1, с. 147].

Наиболее последовательно подобное различие в политической науке проводит Р. Даль, трактующий демократию в первом смысле (как народовластие); он предлагает для обозначения институциональной инфраструктуры современной демократии использовать новый термин – «полиархия». Это понятие означает политический порядок, опирающийся на семь основных институтов, причем все они должны наличествовать, чтобы система правления могла быть признана полиархией. К данным институтам относятся следующие: выборные должностные лица; свободные и честные выборы; всеобщее голосование; право претендовать на выборную должность; свобода слова; альтернативная информация; независимость самоорганизации [2, с. 159]. Однако наличие указанных институтов, создавая предпосылки для осуществления демократии, не предполагает с необходимостью участие всех граждан в управлении обществом. Следовательно, полиархия может существовать и без демократии в буквальном смысле слова (как полного народовластия). Исторический опыт (в том числе современный российский) свидетельствует как раз о преобладании такого типа политического устройства, когда управление осуществляется не всем народом, а системой политических институтов, формируемых и избираемых населением – причем опять же не всем, а лишь частью, наиболее активной и достаточной в процентном соотношении для подтверждения легитимности власти [3]. В связи с этим при исследовании местного самоуправления более целесообразно придерживаться второго подхода и, рассуждая о самоуправлении, исходить из возможности реализации указанных институтов.

Европейская хартия о местном самоуправлении (ст. 3) определяет его как «право и реальную способность» соответствующих органов власти «регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, в пределах компетенции органов местного самоуправления и в интересах населения данной территории» [4].

Таким образом, при исследовании местного самоуправления по сути рассматривается «полиархия» (терминология Р. Даля), то есть сложившаяся, институализировавшаяся система органов местного самоуправления. Необходимо, однако, добавить, что качество полиархии напрямую зависит от активного и осознанного участия в ее формировании и деятельности широких слоев населения, то есть от степени развития демократии.

Обращаясь к проблемам местного самоуправления, можно отметить, что чаще всего дискутируется вопрос о взаимоотношении органов государственной власти субъектов РФ с администрациями муниципальных образований. До сих пор до конца не отрегулированы такие вопросы, как властные компетенции каждой стороны, распределение финансов, сфера ответственности перед населением и т.п. Именно эти аспекты самоуправления являются наиболее актуальными. Сегодня муниципалитеты оказались на острие многих проблем, пронизывающих общество. И это объяснимо, так как, хотя теоретически местное самоуправление «олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой», в котором происходит «сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений)» [5, с. 69], в действительности положение муниципальной власти иное. С одной стороны, она отделена от государственной власти и неподконтрольна ей (ст. 12 Конституции РФ), а с другой стороны – отчуждена и от населения. Последнее обстоятельство вызвано тем, что в России не развита система промежуточных механизмов, через которые реализуется связь между муниципальной администрацией и населением территории.

Именно поэтому крайне важно уточнить вопрос о разделении полномочий, предметов ведения и ответственности между уровнями власти внутри самой системы местного самоуправления, внутри муниципальной полиархии. Сегодня во многих субъектах РФ существует не только оппозиция «область – город», но и «город – район». Имеются также противоречия между отраслевыми и территориальными органами управления.

Местный территориальный коллектив является относительно устойчивым общественно-политическим объединением граждан, постоянно проживающих на данной территории. Он обладает двойственным характером: имеет черты своеобразной общественной организации с территориальной основой, и одновременно (в лице своих органов власти) – звена административного управления, так или иначе связанного с центральными органами управления. Соотношение между

этими двумя аспектами постоянно меняется в зависимости от действия экономических, политических, идеологических и иных факторов.

Как правило, в каждой стране складывается многоступенчатая система местных коллективов. В зависимости от размера страны она может насчитывать три или четыре уровня, включая общенациональные органы. Они выступают в разных формах: коммуна – департамент – регион во Франции; коммуна – провинция – регион в Италии; коммуна – графство – штат в США и т.д. Весьма различны прерогативы каждого уровня и их взаимоотношения с центральным правительством и между собой. Совокупность низовых и промежуточных звеньев именуется местными органами власти (или самоуправления). Однако характеристика всей системы во многом зависит от особенностей собственно местных территориальных коллективов и центральной власти.

В настоящее время в России можно выделить три вида проблем, имманентно присущих местному самоуправлению, которые пока не удается решить. Первая – управленческая – касается понимания того, кто и какие функции должен выполнять. Вторая проблема – финансовая – состоит в том, чтобы определить, у кого и какие бюджетные деньги должны быть в распоряжении. Третья проблема – ментальная – заключается в выяснении степени готовности участия населения в самоуправлении, а также насколько власть способна позволить населению это участие.

Первая проблема связана с выяснением вопроса о том, какие задачи должны решать органы местного самоуправления: те, которые ему передает государство, или те, которые ставит перед ними население? В одном значимом приоритете тех или иных задач существуют свои опасности.

С одной стороны, если все задачи, которые должно решать местное самоуправление, будут определяться и финансироваться государством, то говорить о «самоуправлении» вообще невозможно. Оно просто становится частью государственной системы администрирования. Возможно, здесь останется свобода в выборе путей исполнения этих решений, но это свобода чиновников, а не свобода структур гражданского общества. Учитывая это обстоятельство, немецкий исследователь Р. Штобер особо подчеркивает необходимость участия населения в местном самоуправлении. Он замечает, что «особенностью местного самоуправления, начиная с XIX века, был непрофессиональный характер деятельности граждан общин в коммунальном управлении. Целью такого политического самоуправления является ограничение всевластия управленческой бюрократии, противодействие отчуждению между государством и гражданином и усиление сознания ответственности граждан. Эти идеалы

можно найти и в новых текстах уставов общин, в которых записано, что жители участвуют в местном самоуправлении, в особенности посредством исполнения почетных обязанностей» [6, с. 30–31].

С другой стороны, необходимо отметить, что органы местного самоуправления не могут выступать самостоятельно и независимо по всем вопросам жизни общества. Ведь они обладают не общеполитическими, а только теми локально-политическими полномочиями, которые предоставлены им по закону. Поэтому, например городская Дума или Совет территориального общественного самоуправления, могут принимать решения по своим территориям только в рамках федеральных законов и законов субъектов РФ.

Важный, с нашей точки зрения, вопрос – определение места и роли самых приближенных к населению представителей власти: в городе – главы районной администрации, на селе – главы окружной администрации. Как во внутренней структуре местного самоуправления выстраивается механизм их деятельности? Ведь в одно и то же время они фактически являются представителями и государственного управления, и местного самоуправления.

Можно с уверенностью утверждать, что сегодня именно через деятельность глав районной администрации в городе и на селе осуществляется организация функционирования самого нижнего этажа местного самоуправления. Только через развитие механизмов данного уровня можно решить задачу прямого взаимодействия власти и народа. Это могут быть самые различные формы осуществления населением местного самоуправления: местный референдум, участие в муниципальных выборах, отзыв выборного лица, сход, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления, создание товариществ собственников жилья – все формы, которые прозрачны, понятны, легко контролируются.

Представляется, что в городах наиболее значимыми структурами, достаточно полно выражающими принципы самоуправления, могут стать организации территориального общественного самоуправления (ТОС). Однако традиционно российское устройство системы взаимоотношений власти и населения за почти 20-летний срок реформирования страны не позволило сложиться этой форме общественного самоуправления. Такая же судьба и у другой формы территориального самоуправления – товариществ собственников жилья (ТСЖ).

Вторая проблема, бесспорно играющая важнейшую роль на каж-

дом уровне местного самоуправления, – это бюджетное обеспечение. Если этот вопрос не решить, то и в любой форме система местного самоуправления работать не будет. Важно отметить, что местное самоуправление может быть независимым в том случае, если у него есть право введения отчислений. Можно предположить, что обязательными составляющими финансовой базы могут быть отчисления от земельного налога, сборы с торговых и промышленных предприятий, экологические отчисления, средства от сдачи в наем жилых и нежилых помещений, находящихся в ведении органов местного самоуправления.

Подобные проблемы и у местного самоуправления на селе. В настоящее время окружная администрация, как наиболее приближенная к жителям территории структура власти, кроме обязанностей перед населением, не обладает никакими властными полномочиями, поскольку не имеет финансовых ресурсов. Все средства централизованы в муниципальном бюджете. Глава сельской окружной администрации не обладает реальными полномочиями, так как у него нет даже расчетного счета, а поэтому возможности самому решать элементарные вопросы на месте. Окружные администрации не могут вести самостоятельную финансовую политику, не могут работать со спонсорами, аграрными предприятиями на законной основе, проводить грамотную инвестиционную работу. Когда же граждане обращаются к представителю администрации района со своими проблемами, то ответ уже фактически предreshен – отказ, ибо для положительного решения просто нет денег. Ни для кого не секрет, что во многих селах уже не существует коллективных хозяйств (вместо них – два-три фермерских), а значит, никто не вкладывает деньги в содержание села.

Даже такое понятие, как самообложение (пусть и незначительная, но все же одна из составляющих экономической основы местного самоуправления), практически ушло в прошлое. А ведь средства самообложения очень эффективно использовались для решения конкретных вопросов местного значения, особенно до перестроечных времен. На них можно было почистить родник, обустроить сельское кладбище, отремонтировать водопроводные сети и т.п. В настоящее время этот вид деятельности запрещен законодательно. Закон, который позволит финансово и организационно подкрепить местную власть, будет способствовать тому, что ниша между муниципальной властью, поселковой администрацией и сельским населением наполнится новым содержанием, а органы местного самоуправления смогут реально решать многие проблемы населения.

Третья проблема заключается в способности и готовности наших

граждан к активной общественной деятельности в интересах территориального сообщества. Можно утверждать, что у большинства населения нет привычки и умения самоорганизовываться, действовать сообща и самостоятельно, без участия органов власти. Это естественно, поскольку местное самоуправление в России не имеет устойчивых исторических традиций. Конечно, в российской истории есть опыт самоорганизации: вече, земство, община, казачий круг, – но он, к сожалению, утрачен. Поэтому на первый план выдвигаются вопросы организационной работы и просвещения населения, а это – прерогатива государства. Это тем более важно, что в нашем государстве всегда культивировался дух правового нигилизма, поэтому все нововведения традиционно встречаются обществом настороженно.

Вместе с тем появляются основания думать, что российский народ уже осознал важность таких категорий, как самостоятельность и ответственность. Люди начали понимать, что, кроме них самих, никто не решит их проблемы. Пока это, хотя и слабо, проявляется в деятельности такой структуры самоуправления, как товарищество собственников жилья (ТСЖ). Процесс этот, однако, идет очень трудно и тормозится не только различными чиновниками, но и пассивностью самих жителей. Поэтому с сожалением можно констатировать неразвитость демократических основ муниципальной полиархии.

Следует заметить, что в западноевропейских странах опыт самоорганизации накапливался веками. Они имеют устоявшиеся традиции в рамках большой или малой коммуны, общины города, района, квартала. Эффективное самоуправление сосуществует с крепко организованной государственной властью. Этот опыт в настоящее время актуален для России. Именно органы местного самоуправления любого уровня обязаны просвещать население относительно его прав и обязанностей.

Осуществление местного самоуправления в современной России сталкивается с еще одной специфической проблемой, характерной для транзитных обществ. Суть ее в том, что все основные интенции наших политиков сводятся к захвату власти. Между тем назначение политической власти заключается в умении управлять общественными делами, привлекать к этому общество, его социальные институты и отдельных граждан, делегировать им властные функции, ресурсы и вместе с ними развивать самодеятельность, самоуправление людей, организуя работу общества в направлении социального прогресса. Иными словами, политика – это прежде всего искусство регулирования общественных отношений. Мировой практикой выработан и успешно реализуется неконфронтационный способ такого регулирования. Речь идет о

социальном партнерстве – сложном механизме реализации демократических основ общественной жизни.

Перемены в политической жизни западных обществ последних десятилетий XX века привели к тому, что политическое управление стало рассматриваться в первую очередь как партнерство власти и граждан. Оно проявляется в соучастии граждан в процессе управления, разработки и реализации властно-управленческих решений, проведении политических курсов, отборе самих управленцев на основе прямого и (или) опосредованного участия в этом процессе граждан, социальных, этноконфессиональных, территориальных групп и общностей и их организаций, включая контроль за деятельностью властных структур.

Отметим, что в условиях многопартийности в европейских странах многие избранные должностные лица представляют те или иные политические партии. А это означает, что у населения возрастает возможность не только более полно знакомиться с политическими программами, но и принимать участие в их реализации. К этому следует добавить, что в большинстве этих стран существует сеть общественных организаций, занимающихся защитой различных специфических интересов населения, которые тесно сотрудничают с местной властью. Это организации налогоплательщиков, квартиросъемщиков, радиослушателей и телезрителей, родителей школьников, потребителей и т.п. Подобные ассоциации объединяют практически абсолютное большинство жителей.

Важную роль в реализации местного самоуправления в некоторых европейских странах и США играют собрания местных общин. На них определяются приоритеты развития территории, обсуждается цена и последствия того или иного выбора, вырабатываются муниципальные программы различных партий и общественных организаций, самих органов местного самоуправления. Наряду с этим они дают возможность получить ценнейшую информацию о положении дел в общине и о настроениях в различных группах населения.

Важной особенностью европейских учреждений этого типа (квартальных комитетов, советов жителей, соседей) является их постоянный характер. Они возникли в связи с тем, что коммунальная организация оказалась слишком оторванной от населения. В некоторых странах они зафиксированы в конституции (Португалия), в других – регулируются законом (Италия), в третьих – существуют явочным порядком (Франция, Бельгия). Эти органы избираются населением, и сама выборная кампания дает возможность людям высказать свои запросы, обсудить программы деятельности местной власти.

Вот почему, рассматривая проблемы взаимоотношений власти и населения в структурах местного самоуправления, мы считаем необходимым обратить внимание на важность такого политического механизма, как социальное партнерство. Социальное партнерство в широком контексте, охватывающем отношения между всеми социальными слоями и группами, гражданским обществом и властью. Именно так оно и рассматривается многими авторами. К примеру, Б.М. Генкин считает, что «социальное партнерство – это идеология, формы и методы согласования партнеров социальных групп для обеспечения их конструктивного взаимодействия» [7, с. 321]. Г.Ю. Семигин трактует социальное партнерство как «особый тип социально-экономических отношений между классами, слоями, социальными группами и властными структурами» [8, с. 16]. В Концепции становления и развития системы социального партнерства в Российской Федерации социальное партнерство определяется как «способ интеграции интересов различных социальных слоев и групп, разрешения возникающих между ними противоречий путем достижения согласия и взаимопонимания, отхода от конфронтации и насилия» [9, с. 10]. Эти определения дают основание рассматривать социальное партнерство как форму регулирования общественных отношений, направленную на укрепление «ткани» общественной жизни посредством выявления и приоритетного развития общих интересов различных территориальных групп.

Усиленное внимание к проблемам местного самоуправления обусловлено тем, что в настоящее время главная цель реформирования общественных отношений – повышение хозяйственной и трудовой активности населения в решении собственных проблем, в создании условий, позволяющих каждому человеку реализовать свой потенциал, свои способности, обеспечить благосостояние семьи – еще далеко не достигнута.

Свое видение путей для исправления ситуации предложили сторонники теории корпоратизма В.Н. Иванов и С.Б. Мельников. Первоначально рассматривая корпорацию только в качестве экономической формы сотрудничества, позже они пришли к пониманию ее как особого типа обустройства всей общественной жизни (не только экономической, но и политической, духовной). Предполагается, что, став совладельцами собственности, акционерами, люди сами будут создавать властные структуры, зарабатывать на свои социальные нужды, финансировать науку, культуру, образование на своих территориях, располагая необходимыми полномочиями и ресурсами. С точки зрения авторов, корпоративные начала в политической жизни могут стать

одним из важнейших факторов стабилизации и повышения уровня управляемости общественными делами [10, с. 200]. Только при корпоративном устройстве власти результатами труда сможет распоряжаться местное сообщество, а через него – и каждый человек как равный участник властных отношений.

Развитие демократии и народного самоуправления не есть ослабление центральной власти, наоборот, оно разгружает ее от несвойственных ей функций, ставит власть в рамки правового поведения и позволяет сосредоточиться на решении стратегических вопросов. Многие функции управления, как показывает мировой опыт, государство должно делегировать своим гражданам на уровне местного самоуправления. Это позволит сбалансировать интересы как отдельных людей, так и больших социальных групп, наций и народностей, конфессий и т.п. Достижение такого баланса интересов – искусство и наука современной политической системы, залог ее прочности и источник развития, преодоления кризисных явлений в государственном управлении.

Как уже подчеркивалось, решающим элементом в балансе интересов всегда были и остаются отношения собственности – основы хозяйственной жизни общества. Однако механизм становления многообразных форм собственности, который должен быть запущен государством, пока работает неэффективно. Развитие гражданского общества, имеющее в качестве необходимой предпосылки существование и свободное развитие различных форм собственности, будет идти долго, трудно и, возможно, бесперспективно, если само государство не поддерживает и не простимулирует этот процесс. Под влиянием управленческой и научно-технической революции в конкурентном поле разных видов собственности все большее значение приобретает собственность корпоративная, которая позволяет более полно связывать результаты хозяйственной деятельности с ее социальным смыслом, лучше мотивирует людей к труду. В некоторых странах она (в разных формах) составляет от 60 до 70%.

Формирование гражданского общества на принципах корпоративизма поставит под контроль государство, публичную власть, которые все в большей мере вынуждены будут выполнять свою главную функцию – защищать безопасность общества, каждого гражданина на основе закона. Многие функции государственного управления будут делегированы гражданам, территориям, хозяйственным союзам и ассоциациям на основе подлинного самоуправления, что позволит значительно сократить государственный аппарат и поставить его под контроль гражданского общества. Таким образом, суммарная власть организа-

ций гражданского общества (частная власть) наконец станет преобладающей над властью государства (публичной властью). Власть будет формироваться населением и защищать его интересы на всех уровнях. С точки зрения теоретиков корпоратизма, это единственный способ изменить государственно-правовое отчуждение, существующее в обществе.

Можно полностью согласиться с тем, что России необходимо обратиться к корпоратизму – «главной основе всего общественного устройства, ибо в нем – элементы соборности, общинности, представительства разных слоев в институтах власти, что и является важнейшей составной частью российской объединяющей идеи, цементирующей общество. Без нее происходит разрушение социального дома, нарастает количество конфликтов и противоречий» [10, с. 224].

Опыт большинства развитых демократических стран свидетельствует о том, что местное самоуправление является тем пространством, на котором граждане, участвуя в многообразных видах деятельности по решению своих насущных проблем, учатся действовать политически. Для России опыт этих стран важен не только потому, что участие граждан в местной политике увеличивает вероятность выработки наилучшего политического курса, но и потому, что это – ключевой механизм формирования поддержки политической системы. Участие в защите своих интересов и разрешении конфликтов на уровне самоуправления само по себе создает благоприятные условия для политической социализации граждан, для воспроизводства и совершенствования политической культуры, основанной на консенсусе и осознанном понимании своих прав и обязанностей – как на уровне местного сообщества, так и общества в целом. Участие в организации и осуществлении местного самоуправления – эффективный механизм политической социализации молодежи и формирования ее гражданственности.

Однако современная российская политическая реальность еще очень далека от достижения такого уровня местного самоуправления. Сегодня на первый план выдвигаются задачи не только правового оформления, но и разработки, отладки и запуска механизмов оптимального взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Мировой и отечественный исторический опыт подтверждают, что такая оптимальность достижима лишь в том случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, «нижняя ступенька» в их строгой иерархии, но как относительно самостоятельный институт власти. Однако следует признать, что, хотя федеральная власть всячески сти-

мулирует и поддерживает развитие местного самоуправления, региональные власти идут на это крайне неохотно.

В результате отсутствия четко выраженной и воплощенной в практические действия политической воли со стороны Центра и гражданской инициативы населения в большинстве субъектов РФ произошло формирование авторитарных политических режимов, а органы муниципальной власти практически повсеместно поглощаются структурами региональной исполнительной власти. Что же касается представительных органов местной власти, то в настоящее время они задействованы крайне слабо и фактически выведены за пределы реального политического поля формирования местного самоуправления. Их роль сведена до минимума не только своеобразным региональным законодательством, позволяющим исполнительной власти влиять на процесс формирования и деятельности представительных органов власти, но и отсутствием реальной поддержки со стороны региональной хозяйственной номенклатуры, сделавшей ставку на единого «хозяина» в регионах.

В таких условиях сложившаяся система местного самоуправления не только не стала школой демократии для российского населения, прочным фундаментом становления гражданского общества, его структурирования и свободного развития отношений по горизонтали, но и дискредитировала во многом этот важнейший социальный институт, сделала перспективу стабильного и устойчивого демократического развития России еще более призрачной и проблематичной.

Представляется, что оптимальным для России вариантом функционирования местного самоуправления является сочетание механизмов государственного управления и механизмов территориального самоуправления. Нашей стране вряд ли подойдет англосаксонская модель деятельности местного самоуправления, при которой оно реализуется в свободной форме при косвенном контроле со стороны государственных органов. Наше будущее скорее связано с теорией дуализма муниципального управления, в которой утверждается, что органы местного самоуправления, реализуя властные полномочия, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. В силу этого нам ближе континентальная модель деятельности органов местного самоуправления, где найдена форма сочетания прямого государственного управления на местах с местным самоуправлением.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день только начался процесс складывания институциональных основ

российского самоуправления. Муниципальный уровень местного самоуправления, или местной полиархии, оказывается наиболее развитым как в правовом, так и в организационном плане. Здесь функционируют отделения политических партий, некоммерческие организации (НКО), активнее идет взаимодействие со структурами бизнеса. Нижний уровень институтов самоуправления находится в стадии зарождения. Процесс этот ускорится только после того, как он охватит наиболее широкие слои населения, то есть вольется в процесс развития демократии как народовластия. Роль и функции местного самоуправления в решающей степени зависят от активности участия в его деятельности населения, причем на постоянной основе, а не только и не столько в момент выборов. Таким образом, становление реального самоуправления возможно лишь при условии наполнения соответствующих институтов полиархии демократическим содержанием – иными словами, при условии соединения полиархии с подлинной демократией.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ильин М.В., Мельвиль А.Ю., Федоров Ю.А. Демократия и демократизация (Раздел учебного пособия) // Полис. 1996. № 5.
2. Даль Р. Демократия и ее критики. М., 1998.
3. Фомин О.Н. Легитимность власти в свете электорального анализа // Электоральные процессы и формирование политической власти в современной России: региональная практика. Саратов, 2003.
4. Европейская хартия о местном самоуправлении. Ст. 3 / Русская версия. Страсбург, 1990. Май.
5. Атаманчук Г.В. Государственное управление: Организационно-функциональные вопросы. М., 2000.
6. Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Библиотека либерального чтения. Актуальные тетради. М., 1997. № 4.
7. Генкин Б.М. Экономика и социология труда. М., 1998.
8. Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996.
9. Концепция становления и развития системы социального партнерства в Российской Федерации. М., 1997.
10. Основы современного социального управления: теория и методология. М., 2000.

МЕНЕДЖЕРИАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Н.М. Великая

На современном этапе в западных странах весьма активно проводится «менеджериализация» государственного управления, методы и приемы менеджмента внедряются в управление публичным сектором. Недостаточная эффективность работы властных органов в России вызывает необходимость обратиться к осмыслению зарубежного опыта с целью определения возможностей повышения эффективности их деятельности путем применения выработанных в рамках современного менеджмента управленческих методов и приемов.

В последние годы в отечественной науке и практике стали применяться термины «государственный менеджмент», «муниципальный менеджмент». Осмысление зарубежного опыта теоретических и практических наработок, создание менеджериалистской модели

**ВЕЛИКАЯ
Наталья
Михайловна –**
*кандидат
социологических
наук, доцент
Российского
государственного
гуманитарного
университета,
г. Санкт-Петербург*

управления публичным сектором будет способствовать совершенствованию системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Менеджмент в публичном секторе приобрел серьезное значение примерно с конца 70-х годов XX века, когда новая модель управления начала вытеснять классическую, традиционную. Последняя представляла собой основанное на строго иерархических бюрократических принципах административное управление под контролем политических лидеров. В такой системе действуют постоянные, нейтральные и анонимные служащие, не вмешивающиеся в политику, а лишь реализующие ее.

Теоретической основой традиционной модели явились работы Вудро Вильсона (США), доклад Норфкота-Тревелияна (Великобритания), модель бюрократии Макса Вебера (Германия). Формирование теории административного управления началось в конце XIX века, свои четкие очертания она приобрела в первой четверти XX столетия и продолжала составлять основу систем управления западных демократий в течение почти 70-ти лет, что достаточно долго для любой социальной концепции. Вместе с тем становилось все более очевидно, что классическая модель бюрократии не отвечала меняющимся требованиям и потребностям общества.

До середины 70-х годов основной упор в административно-государственном управлении делался на деловые качества профессиональных государственных служащих, их политическую нейтральность. Но уже с конца 70-х годов больше значения стало придаваться политической деятельности, а в ряде случаев и активной политической роли государственных служащих. Чиновники все больше получали право вмешиваться в социально-экономический процесс без определенной доли ответственности, да и сами функции бюрократии со времен М. Вебера существенно изменились. Бюрократия в большей степени начинает влиять на законодательный процесс и регулирование судопроизводства. Большинство политологов справедливо полагают, что бюрократия, будучи тесно связанной с многочисленными группами частных интересов, имеющихся в обществе, играет важную роль в формировании государственной политики и является активным субъектом политического процесса.

В начале 90-х годов в большинстве развитых стран стала распространяться новая модель, основанная на применении механизмов менеджмента в общественном (публичном) секторе. В разных странах она получила различные наименования, которые сами по себе говорят о содержании, которое в нее вкладывали: «managerialism» (Поллит, 1990),

«NPM – new public management» (Худ, 1991), «market based public administration» (Лэн и Розенблюм, 1992), «entrepreneurial government» (Осборн и Геблер, 1992) [1, с. 68–69]. Как видим, термины включают понятие либо собственно менеджмента, либо административного управления, но связанные с областью рыночных механизмов и предпринимательской деятельности.

В качестве основных особенностей «менеджериализма» следует выделить стремление к реализации трех базовых понятий: экономности, экономичности и эффективности (economy, efficiency, effectiveness). Осборн и Геблер сформулировали десять пунктов программы менеджерской модели управления публичным сектором: наличие конкуренции между службами и структурными подразделениями, предоставляющими услуги непосредственно населению; предоставление гражданам возможности через органы муниципалитета осуществлять эффективный контроль за бюрократическими структурами; определение результатов деятельности администрации (агентств, служб, отделов) не по предоставляемым ресурсам (по вводным), а по конкретным результатам (по выходу); управление должно осуществляться в соответствии с конкретными, поставленными перед структурными элементами административной системы целями, а не в зависимости от неких абстрактных правил и регулирующих документов; граждане, являющиеся получателями услуг и продуктов деятельности системы, должны восприниматься как заказчики и клиенты, которым предоставляется право выбора; все службы должны предотвращать появление проблемы, а не вводить услуги после ее возникновения; свою энергию административная система должна направить на изыскание собственных финансовых ресурсов, стремиться зарабатывать деньги, а не просто тратить полученное из бюджета; должно быть проведено разделение компетенции и ответственности, использоваться механизмы менеджмента участия; в большей степени, чем бюрократические, должны использоваться механизмы, применяемые в деятельности свободного рынка; внимание органов управления должно быть сконцентрировано не на собственно предоставлении услуг, а на стимулировании развития всех секторов – общественного, частного, а также некоммерческих (добровольных) организаций, участвующих в общественной жизни в процессе решения актуальных проблем сообщества.

Все десять пунктов нацелены на достижение целей повышения эффективности предоставления услуг населению, улучшения их качественного уровня при одновременном снижении затрат, снятия нагрузки с общественных бюджетов всех уровней.

Важнейшую роль в новой модели играют структурные изменения,

направленные на большую децентрализацию и автономизацию каждого из элементов управленческой системы. Кроме того, принципиальный акцент перенесен с непосредственного предоставления услуг гражданам на стимулирование развития всех секторов экономики структурами общественного сектора. Обособившиеся и получившие определенную самостоятельность элементы собственно административной системы, используя квазирыночные механизмы, в сфере предоставления услуг вынуждены конкурировать с частнопредпринимательскими некоммерческими (бесприбыльными) организациями.

В качестве основных особенностей новой «менеджерской» модели в общественном управлении следует отметить концентрацию внимания на собственно менеджменте (процессе управления), а не на политике, а также на оценке его эффективности; использование специфических механизмов менеджмента, включающих определение успешности деятельности по конечному результату; дезагрегацию (разделение) публичных бюрократических структур и превращение их частей в агентства, взаимодействующие между собой на основе оплаты любой предоставляемой услуги; использование квазирыночных механизмов и практики заключения контрактов с частными предпринимателями; стремление к сокращению затрат; заключение с менеджерами контрактов на ограниченный срок, предоставление им большей свободы в управленческой деятельности и монетаристская мотивация их труда.

Подчеркнем, что все пункты данной программы особенно актуальны для процесса управления на местном уровне. Таким образом, концепция «менеджериализма», «нового общественного (публичного) менеджмента», является концепцией прежде всего «муниципального менеджмента», превращая муниципальное образование в некое подобие промышленного концерна.

Появление и распространение идей публичного менеджмента, в том числе и широкое их использование на местном уровне управления, не было спонтанным. Целый ряд чрезвычайно серьезных причин не позволял осуществлять управление публичным сектором по старой схеме. В первую очередь, следует иметь в виду произошедшее изменение роли местного самоуправления в политическом процессе, а также становление новых теоретических концепций деятельности публичной службы и роли государства в обществе. Становление «государства всеобщего благосостояния», расширение набора услуг оказывали двойственное влияние на функционирование местного самоуправления. С одной стороны, возрастала роль местных органов в предоставлении услуг населению в реализации правительственной политики на местах. С другой, – уси-

ливалась централизация налоговой системы, контроль центра за деятельностью местного самоуправления, в результате чего местные органы попали в зависимость от центральных властей.

Расширение спектра общественных услуг в развитых странах после второй мировой войны привело к перегрузке государственных и муниципальных бюджетов и переосмыслению функций публичного сектора по обслуживанию граждан, в итоге центральное правительство сосредоточило в своих руках всю социальную политику. Муниципальные органы все больше интегрировались в государственный механизм. Многие прерогативы местной власти из прав превратились в обязанности, выполняемые под надзором центральных органов.

Против подобного положения вещей активно выступали сторонники плюралистических концепций, что отразилось в работах Х. Беллока, Ф.У. Мейтланда, Б. Рассела. В них доказывалось, что общественная жизнь не исчерпывается только отношениями между обществом и государством, подчеркивалась необходимость существования разнообразных организаций, ассоциаций и групп в рамках гражданского общества. В целом плюралисты рассматривали децентрализацию во всех ее проявлениях как несомненное достоинство и последовательно защищали выборные местные органы, которые, по их мнению, не должны подвергаться вмешательству со стороны государственной власти. Местная демократия при этом важна как противовес центру, кроме того, она, с точки зрения сторонников теории, выполняет важную «образовательную» функцию: избиратели, группы давления и местные политики таким образом постигают искусство взаимного урегулирования спорных вопросов. Некоторые плюралисты полагали, что при наличии децентрализации, позволяющей избежать торможения местных инициатив и перегрузки на центральном уровне, эффективность администрирования возрастет.

В настоящее время плюралисты осуждают послевоенные тенденции в странах либеральной демократии, когда местные правительства теряли целый ряд своих функций, главной среди которых являлось установление налогов. Они склонны рассматривать рост квазиправительственных агентств как расширение доминирования центрального правительства и рекомендуют, чтобы они снова были поглощены местными, но уже модернизированными структурами [2, с. 87].

Рост QGAs (квазигосударственных агентств) трактуется ими как отражение успешного завоевания публичного сектора определенными группами давления, что, в свою очередь, приводит к повышению формальной централизации политики, в том числе за счет национализации ключевых отраслей экономики. Основное «противоядие», которое

они предлагают, – восстановление, оживление и трансформация локальных правительств, а также демократизация региональных и квазиправительственных агентств.

В рамках современного плюрализма наиболее популярны теория перегрузки государства и теория партисипативного, или корпоративного плюрализма. В них делается акцент на деятельности разнообразных групп интересов, которые могут выступать в качестве влиятельной силы в демократическом обществе, оказывая давление на политику правительства и местных властей и осуществляя тем самым баланс конкурирующих интересов.

В силу того, что группы обладают различными властью и влиянием, Р.А. Дэл, один из сторонников плюралистической теории, в последние годы пересмотрел свои взгляды и высказался в пользу необходимости введения программ экономической демократии, которые могли бы послужить противовесом чрезмерному влиянию интересов крупных корпоративных организаций [3].

Одна из причин изменения управленческой модели связана со все более очевидной неэффективностью деятельности публичного сектора. С конца 60-х годов со стороны гражданского общества все чаще раздавались обвинения в низком качестве управленческих услуг, неэкономичности и бесцельной трате огромных финансовых средств. Персонал критиковали за плохую подготовку и профессиональную некомпетентность при наличии многочисленных привилегий по сравнению с работниками на рынке труда. Результатом критики стали многочисленные реформы в ряде развитых стран Запада, которые приобрели особую интенсивность после прихода в власти Р. Рейгана в США и М. Тэтчер в Великобритании.

Проведенные реформы изменили саму концепцию публичного сектора в обществе, приведя к фундаментальным изменениям в его структуре и процессе функционирования. Теоретической базой реформ стали идеи неоконсерваторов, которые начиная с 60-х годов подвергали резкой критике плюрализм, обновили многие положения классического либерализма и использовали их, чтобы объяснить, как демократические политические системы могут снизить патологии государственной организации. В некоторых западных странах эти идеи стали настолько сильны, что сместили общепринятый в академических и общественных кругах плюрализм.

Экономические концепции Милтона, Фридмана, теория общественного, или свободного выбора сосредотачиваются на сокращении вмешательства государства в экономику и социальную сферу, стимуляции самоорганизующихся общественных механизмов, расширении прав

местных сообществ при их фрагментации. Экономисты-консерваторы уже с 70-х годов подчеркивали негативную роль государственного вмешательства в экономическое развитие, призывая ограничить роль государства в этой сфере. Все большее их присутствие в государственных бюрократиях, в целом усиление роли экономических теорий сыграло существенную роль в распространении идей публичного менеджмента.

Теоретической основой этих концепций стали теория «общественного выбора» и теория «главных действующих лиц и агентов». Первая подчеркивала стремление к уменьшению роли государственного регулирования и усилению воздействия рыночных механизмов, в то время как вторая должна была стать основой установления в публичном секторе отношений, подобных отношениям владельцев (держателей капитала) в частном секторе с менеджерами, исполняющими их волю и полностью подотчетными им. Надо отметить, что использование данных теорий в публичном секторе, как показала практика, связано с достаточно серьезными трудностями.

Идеальна, с точки зрения теоретиков общественного выбора, система местного самоуправления в США, которая сильно фрагментирована, размыта между различными уровнями и административными единицами (города, графства, округа). Кроме того, здесь существует огромное количество местных самоуправляющихся единиц целевого характера, таких как школьные советы, пожарные советы и другие. Эта система в послевоенный период подвергалась резкой критике как неэффективная. Наиболее активной критика была в Западной Европе, где происходила модернизация и укрупнение местных правительств [4, с. 43].

Авторы теории свободного выбора доказывали, что высокий уровень локальной фрагментации при наличии огромного количества местных сообществ и возможности свободного перемещения людей между ними позволяет контролировать качество, стоимость и объем услуг, оказываемых местной властью [5, с. 416–424]. Местные власти конкурируют друг с другом, привлекая население более низкими ставками налогов или более высоким качеством предоставляемых услуг, и граждане переезжают в те местности, где их ожидания оправдываются [6, с. 313–314].

Имеющие более обтекаемый вид и больший масштаб европейские системы местного самоуправления, в том числе в Дании и Великобритании, снижают возможности свободного пространственного перемещения граждан. Но, как свидетельствуют исследователи, «механизм Тибота» оказывает решающее значение в сдерживании муниципальных менеджеров и региональных властей в реализации общественных интересов [7, с. 287–314].

Таким образом, сохранение максимальной степени пространственной фрагментации и вытекающие из нее возможности и право выбора гражданами места жительства стали основными приоритетами теории «новых правых». Являясь последовательными сторонниками децентрализации, они по тем же причинам отдают предпочтение федеральному государственному устройству перед унитарным.

Неоплюрализм как особое течение оформился после ряда кризисов 60–70-х годов в Европе и Америке. В его основе лежат идеи либерализации экономики, системный социологический анализ и использование разработок политических наук. Неоплюралисты предложили свою модель государства, играющего роль опекуна. Так называемое «профессиональное» государство, сосредотачиваясь не на группах интересов (как у «классических» плюралистов), а на внутреннем контроле в самом управленческом аппарате, позволяет сохранить плюралистический характер процесса управления, обусловленный усиливающейся специализацией управленческого труда.

Большинство неоплюралистов, в том числе Гэлорейт и Шарп, подчеркивают, что только несколько сфер управления напрямую связаны с департаментами центрального или федерального правительства. Это доказывает необходимость известной самостоятельности местных властей, как, например, в Дании, где около 70% всех расходов публичного сектора приходится на местный уровень. Неоплюралисты исходят из концепции взаимозависимости местных и центральных органов власти, согласно которой отношения между ними должны определяться реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами и средствами давления [8, с. 97–108].

Данная концепция наиболее эффективно действует в федеральных государствах, где, как правило, местным сообществам предоставляется автономия и фактическая свобода действий. Здесь имеет место концентрация ресурсов в руках региональных или местных правительств, что обеспечивает де-юре конституционную независимость, а де-факто – свободу действий. Неоплюрализм настаивает на фрагментации управленческого аппарата всех уровней, который распределяет процедуру принятия решений между различными агентствами, органами, корпорациями, имеющими и общественный, и квазигосударственный, и частный характер.

В США сторонники плюралистических моделей критиковались представителями элитистских концепций, в которых теория элит трансформировалась в радикальную форму. Например, в работе экстремиста Дж. Бурнхэма «Менеджерская революция» говорится о сосредоточении власти в руках новой «управленческой элиты» на всех уровнях.

Особенно активно терминологию теории элит использовали американские социологи, занимавшиеся исследованием городской жизни. Изучая местные сообщества больших и малых городов, они проанализировали политические процессы как один из аспектов социальной жизни и пришли к выводу, что только небольшое количество людей реально вовлечены в процесс принятия жизненно важных решений [9, с. 144]. При этом разоблачались плюралистические мифы об открытом демократическом контроле над городскими политиками и управляющими. Используя систематически определенную технику исследований, Ф. Хантер доказывал, что неприкрытая стратифицированная пирамида власти в американских городах, управленческая верхушка которой занята представителями бизнес-элиты, далека от формальных структур местных политических институтов. В рамках аналогичных концепций работал и Миллс, когда рассуждал о триумvirате лидирующих групп.

В большинстве своем сторонники теории элит считают, что распределение полномочий между различными уровнями управления необходимо. Такое своеобразное разделение труда позволяет функционально сегментировать государство, а местные элиты могут при необходимости игнорировать или изменять политику центрального правительства [10, с. 71]. Действительно, если раньше экономическая политика относилась к компетенции государства, а городские власти занимались лишь развитием инфраструктуры рынка труда и проведением мероприятий, направленных на привлечение капитала извне, то с конца 70-х годов муниципальные власти многих городов начинают играть доминирующую роль в развитии местной экономики. В этих целях ими применялись сформировавшиеся под непосредственным влиянием частнопредпринимательского менеджмента самые разнообразные меры: экономическое и стратегическое планирование, ориентация на достижение конкретных целей, содействие деятельности отдельных предприятий (прежде всего мелких и средних), развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры и сферы производственных услуг, серьезные изменения в подготовке и условиях деятельности персонала, новые принципы финансирования и – главное – создание более гибких организационных структур.

Введение модернизированного механизма управления предполагало дальнейшее развитие местной демократии, усиление роли муниципального совета в принятии решений, привлечение граждан к процессу управления, возможность контроля со стороны гражданского общества за реализацией местной политики. В то же время, ожидалось расширение поля принятия самостоятельных решений местными администрация-

ми, их децентрализованными структурами, что должно было способствовать повышению эффективности управленческой деятельности.

Можно констатировать, что, хотя в настоящее время в большей степени реализуется неоконсерватистская модель, тем не менее сохраняется обилие подходов в описании менеджерского управления. С другой стороны, возрастает критика, и не все развитые страны с одинаковой интенсивностью вводят новую, менеджерскую модель управления взамен старой, административной [1, с. 208–209, 251].

Если в США и Великобритании реформы проводились «сверху», вынуждая муниципалитеты к проведению ряда мероприятий по приватизации муниципального сектора, то в большинстве стран Европы (в том числе в Нидерландах, Швеции, Финляндии) шли поэтапные эксперименты с государственной поддержкой.

Во Франции, где реформы стали активно проводиться только в 90-х годах, приватизация затронула главным образом сферу коммунальных услуг. Значительная доля городского хозяйства передавалась в частные руки. Во Франции вообще сложилось мнение, что ЕС принуждает к приватизации. Французы в большинстве своем считают, что государственные предприятия наиболее полно удовлетворяют нужды потребителей. В настоящее время наиболее устоявшаяся во Франции модель функционирования предприятий в рамках городского хозяйства – концессия, или делегированное управление, которая узаконивает принцип частного управления общественными услугами [11].

В США и Великобритании применяются более «рыночные» механизмы, например ориентированный метод финансовой поддержки проектов городского развития. Городские власти, не имея собственных средств, на конкурсной основе получают из бюджета специальные гранты и используют их для привлечения частных инвестиций. Основные финансовые инструменты в этом случае – кредитные гарантии, доходные облигации, прямые субсидии, вспомогательное финансирование, финансирование посредством налоговых льгот, аренда.

Городские органы управления в Европе все чаще передают свои полномочия по реализации инвестиционных проектов специально созданным квазиавтономным неправительственным организациям, подобным «корпорациям городского развития». Целью этих структур становится планирование, финансирование и реализация различных программ развития городов – от проектов по созданию новых рабочих мест до стимулирования отдельных секторов производств или оказания финансовой поддержки мелкому бизнесу.

Сегодня местное самоуправление, с одной стороны, зависит от цен-

тральных властей (прежде всего в финансовом плане) [12, с. 128–134], а с другой – служит легитимным выразителем идей местных сообществ. Это обстоятельство порождает двойственный характер и разнообразие оценок местного самоуправления. Но одно остается несомненным – государственный контроль в конечном итоге призван гарантировать такое развитие местного самоуправления, при котором оно не становится государством в государстве и решает свои задачи в рамках общегосударственных законов.

Контроль центральных властей над местными расходами остается (особенно в Европе) важным элементом управления национальной экономикой, а проводимая политика выравнивания уровня услуг и качества – средством обеспечения социальной справедливости [13, с. 243–244].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Owen E. Hughes*. Public managevent and administration. An introduction. Copyright. Great Britain. London: The Macmillan Press LTD, 1994.
2. *Self P.* Planning the Urban Region. London: Alien and Unwin.
3. *Dahl R.* A Preface to Economic Democracy. Cambridge, 1985.
4. *Оффердал О.* Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. 1999. № 2.
5. *Tiebout C.* A pure theory of local expenditures // Journal of Political Economy. 1956. № 64.
6. *Hirscham A.O.* Exit, Voice and Loyalty. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1970.
7. *Peterson P.* A unitary model of local taxation and expenditure policies in the United States // British Journal of Political Science. 1979. № 9.
8. *Rhodes R.A.W.* Control and power in central-local government relations. Westmead: Gower, 1981.
9. *Dunleavy P., O'Lary B.* Theories of the State. Macmillan Press LTD, 1987.
10. *Nordlinger E.* The Autonomy of the Democratic State. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1981.
11. *Климова М.В.* Сфера государственных услуг в городах Франции и ЕС // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 1999. № 5.
12. *Le Grand J.* Equity and choice. Harper Collins Academic, 1999.
13. *Foster C., Jackman R., Perlman M.* Local Government Finance in a unitary State. London: Alien and Unwin, 1980.

**ПРОЕКТЫ РЕФОРМ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ
П.А. СТОЛЫПИНА:
НЕРЕАЛИЗОВАННЫЕ
ИДЕИ**

А.Б. Мизь

**МИЗЬ
Александр
Борисович –**
*кандидат
исторических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

Среди великих государственных деятелей и реформаторов России П.А. Столыпин давно уже занял почетное и заслуженное место. С его именем в истории в основном связывают знаменитую аграрную реформу, практическую деятельность на постах министра внутренних дел и председателя Совета министров. Однако деятельность П.А. Столыпина была более широкой и многогранной. В частности, он работал над совершенствованием местного земского самоуправления, придавленного бюрократическими контрреформами Александра III, а 6 мая 1911 года продиктовал своему секретарю, профессору А.В. Зеньковскому, общий проект преобразования государственного уп-

равления, в котором планировал создание новых специализированных министерств и реорганизацию уже существующих – для решения назревших к тому времени практических вопросов.

Предусматривалось создание семи новых министерств (труда; местных самоуправлений; национальностей; социального обеспечения; исповеданий; обследования, использования и эксплуатации природных богатств и недр; здравоохранения). В дальнейшем предполагалось сформировать восьмое министерство – переселения (из отдела Министерства земледелия). Однако за конкретными вопросами создания и реорганизации министерств просматривались проблемы функционального разделения полномочий между государственными учреждениями, взаимоотношений государственного управления и местного самоуправления, подготовки кадров для аппарата, изыскания новых финансовых средств для казны и земской системы, предупреждения национальных и социальных потрясений, поднятия экономической и военной мощи государства, повышения уровня жизни населения.

Прежде всего предполагалось создать ряд министерств, не имевших аналогов в России. Крайне необходимым П.А. Столыпин считал Министерство социального обеспечения, так как рабочие и служащие были совершенно не обеспечены в случае инвалидности, болезни, безработицы. Новое министерство должно было тщательно изучить опыт передовых стран Европы и Америки и представить правительству соответствующий законопроект о социальном обеспечении.

Поскольку в России национальный вопрос всегда был сложным, планировалось создать Министерство национальностей. Предполагалось, что его возглавит пользующийся авторитетом у всего российского населения общественный деятель. В задачи министерства вменялись тщательное изучение культурных, религиозных сообщностей, социальных проблем нерусских народов страны, проведение политики равноправия, независимо от национальности и веры, создание условий для культурного и религиозного развития каждого этноса. Это, по мысли Столыпина, должно было сохранить единое государство и не допустить расчленения России. Данное предложение во многом перекликается с идеей «культурно-национальной автономии», которая лежит в основе государственного устройства многих современных многонациональных государств.

В 1912 году планировалось создать Министерство труда, которое должно было заниматься проблемами рабочего класса и на основании передового европейского опыта, при участии министерств торговли, промышленности, социального обеспечения, местных самоуправлений и всех земств разработать законопроект об улучшении экономического

и культурного положения рабочих. По мнению автора проекта, это могло бы существенно ослабить социальное напряжение в стране.

Важная роль в духовной жизни русского народа и предупреждении социальных конфликтов отводилась Православной Церкви, положение в которой П.А. Столыпин считал неудовлетворительным. Министерство исповеданий, возглавляемое высокообразованными духовными лицами, преданными православию (министр и Совет духовных иерархов), должно было заниматься не только делами Православной Церкви, но и следить за деятельностью других религий. Предполагалось увеличить число духовных училищ, семинарий, академий, расширить их учебную программу, поднять жалование священников, подготовить восстановление патриаршества, ликвидированного еще Петром I. Последняя идея могла стать шагом к определенной самостоятельности Церкви.

Поскольку страна обладала огромными ресурсами полезных ископаемых, Министерство по обследованию, использованию и эксплуатации богатств и недр России могло бы способствовать увеличению доходов государства и поднятию уровня жизни населения. Для этого настоятельно требовалось развитие железных дорог, привлечение капиталов предпринимателей, создание акционерных банков и концессий. В связи с этим уже существующее Министерство путей сообщения должно было разработать план строительства железнодорожных и шоссейных дорог на период 1913–1930 годов. Дороги военно-стратегического значения планировалось строить за счет государственного бюджета, шоссейные, грунтовые и, по возможности, железные дороги внутри губерний — за счет средств земского самоуправления и частных капиталов на условиях концессии. Предполагалось использование способных еврейских предпринимателей и финансистов, с которых необходимо было снять существующие ограничения. Все это, по мысли П.А. Столыпина, могло дать толчок развитию акционерных обществ в промышленности, сохранить импорт, увеличить экспорт и валютные поступления.

Создание Министерства здравоохранения должно было поддерживать развитие земской и неземской медицины путем выделения государственных дотаций на постройку и содержание больниц, развитие медицинской, в том числе бесплатной, помощи населению. Особое внимание министерства и земств обращалось на борьбу с эпидемиями и координацию действий всех медицинских учреждений (проведение всероссийских и областных съездов земских и неземских врачей для разработки программ борьбы с эпидемиями и оказания бесплатной медицинской помощи, организация командировок для изучения зарубежного опыта и т.п.) [1, с. 402–411].

П.А. Столыпин, будучи важным государственным чиновником, значительное внимание уделял поддержке и развитию местного земского и городского самоуправления. Эта позиция напрямую была связана с его аграрной реформой и поддержкой крепких крестьян («фермеров»). Контрреформы Александра III значительно ослабили местное самоуправление, укрепили в нем позиции дворянства, усилили вмешательство администрации до такой степени, что губернатор мог отменять решения земских собраний, руководствуясь не законом, а «целесообразностью». Сельское и волостное управление оставалось сословно-крестьянским и фактически управлялось уездным дворянством (земским начальником). Столыпинское правительство еще в 1906–1907 годах предлагало создать бессословное самоуправление на уровне поселка (поселковое управление), волости (волостное собрание и управление) и уезда (уездный совет). Надзор со стороны государства за волостными органами должен был осуществлять участковый комиссар, в уезде – начальник уездного управления, назначаемые министром внутренних дел и императором. При этом суд должен был быть отделен от администрации всех уровней, а правительство должно было ограничить свое вмешательство в местные дела контролем за законностью действий [2, с. 248–258]. Таким образом, система основывалась на взаимодействии крупных, мелких землевладельцев и правительственных чиновников.

В последних проектах 1911 года П.А. Столыпин пошел еще дальше, считая необходимым сотрудничество государственных ведомств с более эффективной, гибкой и приближенной к населению земской и городской системой самоуправления. Ее эффективность обеспечивалась выборностью «снизу», определенной финансовой независимостью, самостоятельным подбором кадров, отчетностью исполнительных органов перед распорядительными. Не случайно Столыпин отмечал, что служащие самоуправления имеют хорошее жалование и «на протяжении 47 лет существования земства в России жизнь показала, что в земствах, как и в судебных органах, взяточничество не имело места, что там, где нет земств, медицина находится в плачевном состоянии, им же принадлежит ведущая роль в развитии образования на местах» [1, с. 409–425].

Столыпин, высоко оценивая реформы императора Александра II, предлагал не только восстановить закон о самоуправлении 1864 года, но и расширить права земств, особенно губернских, до уровня прав штатов США, ввести самоуправление на всей территории страны. Намечалось понижение земского ценза в 10 раз, с тем чтобы в земском управлении могли принимать участие все лица с 21 года, независимо от национальности и вероисповедания, в том числе – владельцы хуторов и рабочие,

владеющие небольшой недвижимостью. Предлагалось создать единую замкнутую систему самоуправления. Ее основными звеньями должны были стать волостные, уездные и губернские земства (собрания и управы), каждое из которых на своем уровне разрешало бы экономические, социальные, культурные нужды населения. При этом губернские земства должны были принять на себя обязанности по страхованию, осуществлению финансовых мероприятий в интересах всех земств, развитию статистики (бюро) для выяснения нужд населения и переоценки недвижимого имущества с целью точного налогообложения, организации съездов земских специалистов, созданию и содержанию высших учебных заведений.

Самоуправление предполагалось вывести из-под опеки Министерства внутренних дел и передать его Министерству местных самоуправлений. Наряду с другими министерствами оно было предназначено помогать земствам в расширении их деятельности, добиваться государственных дотаций, изыскивать новые источники финансирования для поддержки самоуправления и удовлетворения нужд населения. Устройство всероссийских съездов земских специалистов для координации их работы во всех губерниях страны тоже находилось в ведении названного Министерства [1, с. 403–406].

Подобная программа могла укрепить самоуправление, дать толчок развитию провинции, создать более прочую базу для парламентаризма. В том же 1911 году П.А. Столыпин попытался распространить первый вариант бессловных земств на окраине страны (западные губернии). Однако дворянство увидело в этом угрозу своей власти на местах и заблокировало все проекты в Государственном Совете [3, с. 68–70]. Идея замкнутой системы самоуправления лишь после падения монархии в 1917 году была реализована Временными правительствами, которые пошли еще дальше, создав вместо министерства Всероссийский земско-городской союз. Однако большевистский переворот поставил точку на развитии самоуправления [4, с. 152].

В 1911 году П.А. Столыпин дал ряд рекомендаций и по совершенствованию работы старых министерств. Министерство внутренних дел должно было сосредоточиться на охране правопорядка внутри государства. Министерство земледелия в контакте с земствами должно было поддерживать развитие крепких крестьянских хозяйств.

Военное и Морское министерства, чтобы обеспечить победу России в случае войны, должны были разработать подробный план реорганизации армии, особенно ее снабжения, вооружения и строительства стратегических путей сообщения.

Положительно оценивая судебную реформу Александра II, которая

дала судам определенную независимость, П.А. Столыпин предложил резко поднять жалование всех судебных работников, чтобы они не стремились уходить в частную адвокатуру.

Большое значение глава правительства придавал развитию образования и подготовке кадров. Министерство народного просвещения должно было не только озаботиться добыванием (вместе с земствами) ассигнований на развитие низших школ и переход к бесплатному начальному образованию, но и поддержать развитие среднего и высшего образования. Для этого требовалось организовать подготовку учительских кадров для средних школ и особенно профессоров для высших учебных заведений, число которых планировалось увеличить в 10–12 раз, чтобы заполнить вакансии в вузах, создаваемых губернскими земствами. За 20–25 лет, то есть приблизительно к 1933–1938 годам общее число средних учебных заведений должно было достигнуть пяти, а высших – одной-полутора тысяч. Оплата за учебу должна была быть такая, чтобы малоимущие слои могли дать детям среднее, а по возможности и высшее образование.

Особое внимание уделялось подготовке кадров для центрального и высшего государственного аппарата. П.А. Столыпин считал, что в министерствах должны работать не просто лица с высшим образованием, а способные люди, знающие не менее двух иностранных языков и получившие после вуза специальную подготовку в какой-либо отрасли управления. Для этого министерству просвещения в сотрудничестве с другими предлагалось создать двух-трехгодичную академию, состоящую из 11–12 специализированных отделений, которые могли бы готовить высококвалифицированные кадры для каждого министерства в отдельности. За отделением закреплялся соответствующий вуз, поставляющий кандидатов на обучение из числа выпускников.

Например, в отделение по подготовке ответственных чиновников для Министерства народного просвещения принимались выпускники университетов, окончившие историко-филологический или физико-математический факультеты, в отделение по Военному министерству – выпускники Академии Генерального штаба или другой военной академии, в отделение по Министерству финансов, Государственному банку, Государственному контролю, Министерству торговли и промышленности – выпускники коммерческих институтов или экономического отделения Петербургского политехникума. Все это, по мнению автора проекта, могло бы резко улучшить качество управленческих кадров [1, с. 416–418].

Несмотря на то что П.А. Столыпин был сторонником сохранения монархии, единой и неделимой России, часто преувеличивал преобразующую роль бюрократии, все же в подходе к государственному уп-

равлению он придерживался общеевропейского принципа разделения полномочий между различными частями государственного аппарата. Это проявлялось в признании необходимости независимого суда, в попытках лишить Министерство внутренних дел хозяйственных и административных функций, ограничить прямое вмешательство государственных чиновников в дела самоуправления, в перемещении центра тяжести работы министерств с администрирования на сотрудничество и помощь местным органам.

Того же принципа он придерживался и при формировании правительства. П.А. Столыпин считал, что вся ответственность за работу правительства и его формирование должна лежать на председателе Совета министров, которого император назначал бы из числа выдающихся государственных деятелей. Министры, в свою очередь, назначались бы не главой государства, а утверждались и отклонялись им по представлению председателя. Все свои действия, даже отчет перед главой государства, министры должны согласовывать с главой правительства [1, с. 412–415]. Такой подход мог существенно укрепить исполнительную власть.

Проект обширнейших преобразований требовал увеличения бюджета более чем в 3 раза (с 3 до 10 млрд руб.). Поэтому Министерство финансов вместе с финансистами, учеными и земскими деятелями должно было изыскать новые источники для казны и местного самоуправления, в частности провести реальную переоценку всего недвижимого имущества (в 1911 году заниженную в 10 раз) с помощью земской и городской статистики. Соответственно, предусматривался ряд мер, в том числе направленных на увеличение прямых налогов, введение небольшого налога с оборота, значительное повышение акциза на спиртные напитки. Последствия неизбежной инфляции должен был устранить прогрессивный налог на крупную промышленность и зажиточные классы. При этом малоимущие могли быть освобождены от всех налогов.

Для точного определения необходимых средств, для содержания служащих специальная комиссия финансистов должна была определить уровень минимальной оплаты труда, исходя из прожиточного минимума семьи из трех человек и параметров возможной инфляции. На основании этого должны быть установлены оклады для более высокооплачиваемых чиновников, для служащих самоуправления, рабочих в промышленности и сельском хозяйстве. Повышение окладов для высших чиновников Столыпин предлагал проводить с большой осторожностью, чтобы не нанести ущерба финансовому положению государства. При этом рост жалованья у железнодорожных и почтово-телеграфных служащих предполагался за счет увеличения железнодорожного тарифа. Дополни-

ным источником средств могли бы послужить внутренние и внешние займы [1, с. 412–415].

Таким образом, предложения П.А. Столыпина по преобразованию внутреннего управления в России были нацелены на более четкое разделение функций и полномочий между различными частями государственного аппарата, создание новых, не имевших еще аналогов министерств, осуществление квалифицированной подготовки управленческих кадров, развитие и поддержку местного самоуправления. Были определены и основные направления деятельности государственных учреждений: стабилизация и укрепление финансовой и судебной систем, науки, образования, транспорта, армии, развитие крестьянских (фермерских) хозяйств, добывающей промышленности и предпринимательства в целом.

Не все предложения П.А. Столыпина можно оценить однозначно, но в целом их реализация могла вывести Россию на общеевропейский путь развития, в том числе в сфере государственного управления, превратив ее в развитую державу. Трагедия П.А. Столыпина как реформатора заключалась в том, что в стране с недостаточно развитой социально-экономической структурой и традиционным засильем государственной бюрократии реформы в основном осуществлялись «сверху», а это всегда создавало проблемы при их реализации. Проекты Столыпина встретили сильнейшее сопротивление дворянской олигархии во главе с монархом, непонимание со стороны Государственной Думы и населения, ненависть революционеров. В результате многие предложения остались на бумаге, а начавшиеся было реформы после убийства П.А. Столыпина были похоронены аппаратом, мировой войной и последующими социальными потрясениями. Изучение столыпинского наследия свидетельствует о том, что многие проблемы, стоявшие перед страной в начале XX века, по-прежнему остаются актуальными. От того, как они будут решаться, во многом зависит будущее Российского государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Столыпин. Жизнь и смерть (1862–1911): Сборник. Саратов, 1997.
2. Ежова О. Реформы местного самоуправления в Российской империи (1864–1917 гг.) // Федерализм. 2000. № 1.
3. Россия на рубеже веков: исторические портреты: Сборник. М., 1991.
4. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. 1996. № 2.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В РАЗВИТИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

СИСТЕМА РАБОТЫ С КАДРАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Е.Р. Грязнова

ГРЯЗНОВА
Елена Роландовна –
кандидат
экономических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

Работа с персоналом – одно из направлений управленческой деятельности по приведению в соответствие задач, стоящих перед организацией, и организационно-кадровых ресурсов, необходимых для их выполнения. В традиционном представлении управление персоналом выступает в виде кадровой работы, которая понимается как деятельность по учету персонала и оформлению документации, осуществляемая в первую очередь непосредственными руководителями и работниками кадровых служб. На смену представлению о работе с персоналом

как кадровой работе пришло представление об управлении персоналом как особом направлении в системе управленческой деятельности, призванной не столько учесть имеющийся персонал, сколько создать внутриорганизационные процессы формирования кадрового потенциала, развития персонала вместе с развитием организации в соответствии с выбранными целями и принципами корпоративной политики. Управление человеческими ресурсами выводит кадровые процессы из оперативного и тактического на стратегический уровень и придает качество корпоративного управления.

Концепции работы с персоналом требуют определения стратегических целей, технологических принципов и конкретных кадровых мероприятий. Конкретизация этих параметров, сделанная с учетом специфики корпоративной культуры, может быть названа кадровой политикой организации.

Система органов государственной власти должна быть обеспечена финансовыми, организационными, материальными и другими ресурсами. Важное место в системе государственной службы отводится кадровому наполнению и организации работы с персоналом.

Кадровая политика – это система правил и норм (которые должны быть осознаны и сформулированы), приводящая человеческий ресурс в соответствие со стратегией организации. Отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами – отбор, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение – заранее планируются и согласовываются с общим пониманием целей и задач организации [1, с. 228].

Второе понимание предполагает, что кадровая политика – это набор конкретных способов деятельности, пожеланий и ограничений (зачастую неосознанных) во взаимоотношениях между людьми в организации, которые могут использоваться в качестве аргумента при решении конкретного кадрового вопроса [2, с. 46]. В целом кадровая политика в системе государственной службы направлена на укрепление демократического правового государства и социально ориентированной рыночной экономики, на обеспечение конституционного права граждан на свободу выбора места, рода и времени своей трудовой деятельности.

Для рассмотрения проблем кадрового обеспечения деятельности органов государственной власти необходимо сформулировать целевое представление о миссии и целях работы с персоналом в системе государственной службы. Основные направления деятельности кадровой службы государственного органа следующие:

обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных долж-

ностей, аттестации, прохождения испытаний; оформление кадровых решений и ведение кадровой документации;

консультирование государственных служащих по правовым вопросам и ограничениям, связанным с прохождением государственной службы;

анализ уровня профессиональной подготовки и организация переподготовки и повышения квалификации [3].

Идентифицируя эти направления с концепцией «учета персонала», концепцией «управления персоналом» и концепцией «управления человеческими ресурсами», можно судить о том, что Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» декларирует концепции «кадровой работы» (контроль качества персонала при приеме и аттестации, ведение кадрового делопроизводства) и «управления персоналом» (организация переподготовки и повышения квалификации), в соответствии с задачами, стоящими перед государственными органами. Определяя миссию работы с персоналом и исходя из задач самой государственной службы, необходимо сконцентрироваться не столько на контрольных функциях и обеспечении кадрового ресурса, сколько на программировании процесса профессионализации персонала с целью создания профессионального корпуса государственных служащих. Современная государственная служба требует активного участия служащих в решении насущных жизненных проблем своей территории и населяющих ее граждан. Чем профессиональнее эта технология реализуется, тем основательнее ее духовно возвышающее воздействие на людей и самих исполнителей.

К приоритетным целям процесса профессионализации кадрового корпуса государственной службы относятся следующие:

повышение качества работы государственного аппарата и госслужащих;

высокая степень инновационности в деятельности, разработка новых методов управления и внедрение управленческих технологий;

повышение престижности государственной службы, формирование в обществе специфической мотивации поступления на государственную службу;

высокий общественный статус государственного служащего, который может достигаться жесткостью отбора, созданием внутренней конкуренции, исключительностью образования, которое должно даваться только уже принятым на государственную службу, величиной материального вознаграждения, элитарностью, получением общенародной известности лучшими госслужащими, не занимающими политические посты;

стабильность общественного положения, которая может быть до-

стигнута реализацией реальных социальных гарантий и введением системы пожизненного найма;

исключительность карьеры, что может обеспечиваться приоритетами для занятия определенных постов и реализации определенных видов деятельности (например, управление стратегически значимыми областями экономики и предприятиями), спланированностью и предсказуемостью, а также, при желании исполнителя, возможностью смены направления деятельности, оставаясь в рамках государственной службы;

открытость конкурса при приеме на государственную службу, достигаемая широким информированием о проходящих наборах, созданием сети кадровых служб государственной службы, ориентированных на раннее информирование молодежи о возможностях карьеры на государственной службе, отбор талантливой молодежи и включение в корпоративные учебные программы;

формирование доверия к государственной службе России и к государственным служащим;

«прозрачность» деятельности государственных органов и конкретных государственных служащих, что может быть достигнуто введением системы общественного контроля над деятельностью госаппарата, проведением регулярных брифингов по этой теме, созданием механизмов обратной связи («горячей линии» или «открытого телефона»);

демократизация работы госаппарата, а именно: разработка строгой нормативной базы, доведение нормативной базы до каждого потребителя услуг госаппарата, строгое соблюдение сформулированных норм и правил;

формирование корпоративной философии государственной службы, предусматривающей, в частности, осознание глубокой взаимозависимости от общества, конкретных граждан – потребителей услуг госаппарата и госслужащих.

Конкретизируя указанные цели, можно выделить кадровые технологии, которые достаточно широко используются для достижения этих целей. Кадровые технологии в системе государственной службы входят в разряд социальных технологий. Социальные технологии – это определенный способ достижения поставленных общественных целей. Технология алгоритмизирует деятельность, поэтому она может быть многократно использована, воспроизведена и тиражирована для решения сходных управленческих задач [4, с. 58]. Наиболее значимыми социальными технологиями являются технологии отбора кадров на государственную службу; технологии оценки деятельности государствен-

ных служащих; технологии профессионального развития; технологии формирования кадрового резерва.

Рассмотрим технологии формирования персонала. Важными элементами выступают отбор, профессиональный отбор и подбор, процедуры приема на государственные должности. Отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприятий, способствующих формированию такого состава государственных служащих, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам государственной службы.

Отбор персонала – это идентификация, сопоставление, соотнесение наиболее общих требований, выдвигаемых организацией. В процессе отбора происходит поиск людей на определенные должности с учетом установленных требований видов деятельности в сфере государственной службы. Составной частью отбора граждан на государственную службу является профессиональный отбор. Методом отбора может выступать конкурс.

Подбор государственного служащего связан с поиском должности под способности и опыт человека. Профессиональный подбор способствует планированию карьеры государственного служащего.

Профессиональный подбор кадров осуществляется на основе принципов равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, принципом профессионализма и компетентности государственных служащих, принципом единства основных требований, предъявляемых к государственной службе.

К технологиям формирования персонала государственной службы относится также резерв. При формировании состава резерва кадров следует учитывать, что в соответствии с положением о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы конкурс на вакантную должность проводится при отсутствии резерва для ее замещения.

При формировании кадрового резерва важнейшая задача состоит в том, чтобы обеспечить надежные выявления перспективных специалистов, обладающих качествами, которые более всего необходимы для формирования профессиональной государственной службы. При правильной и умелой постановке задачи, деятельность по формированию кадрового резерва создает конкурентную среду среди специалистов, стабилизирует государственную службу, позволяет планомерно управлять структурной межотраслевой перестройкой управленческого аппарата, обеспечивает пополнение его молодыми образованными специалистами.

Вместе с тем в отдельных органах государственной власти формированию резерва не уделяется должного внимания. В условиях отсутст-

вия необходимых средств и непрерывных сокращений персонала государственной службы распространенным стало ошибочное мнение о нецелесообразности в современных условиях заниматься резервом, что может привести к серьезным упущениям в работе с кадрами.

Конкурс – профессиональная кадровая технология оценки и отбора кадров на вакантные государственные должности государственной службы. Основные требования к конкурсу – научно обоснованные критерии отбора и демократизм. Конкурс проводится в целях обеспечения равного доступа граждан к государственной службе, повышения профессионального уровня государственных служащих в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации. В системе государственной службы проводится внешний и внутренний конкурс.

Такая процедура рекомендуется для осуществления более качественного, менее дорогостоящего отбора кандидатов, а также для привлечения новых идей, приемов работы в случае проведения внешнего конкурса.

Технология оценки кадров на государственной службе способствует решению следующих задач: повышению престижа государственных должностей с целью привлечения наиболее квалифицированных специалистов; увеличению притока кандидатов в органы государственной власти; повышению объективности оценки кандидатов. Универсальной технологией оценки кадров является аттестация.

С учетом целей аттестационного процесса выделяют оценку труда и оценку персонала. Объект оценки – государственные служащие, подлежащие аттестации в соответствии с установленными требованиями [1, с. 166]. Предметом оценки является служебная деятельность и результаты труда, профессиональные и личностные качества государственных служащих.

Система работы с кадрами как инструмент реформирования государственной службы включает и другие, не менее значимые технологии работы с персоналом государственной службы: стратегическое планирование госаппарата; адаптацию вновь принятых сотрудников на службу в органы власти; инспекцию труда, планирование карьеры; создание системы стимулирования.

Стратегическое планирование государственного аппарата должно строиться с учетом нескольких оснований, среди которых наиболее важны следующие:

- принципы кадровой политики органов государственной власти;
- анализ перспектив изменения нормативной базы государственной власти и развития системы государственной службы;

учет размера структурного подразделения и состава деятельности; оценка кадрового состава организаций и госслужбы в целом.

Опираясь на миссию работы с персоналом, сформулированные цели и принципы кадровой политики, стратегическое планирование кадрового потенциала должно базироваться на программировании процесса развития персонала, повышении его компетентности с целью создания профессионального корпуса государственных служащих, способных обеспечить эффективное государственное управление, а также поддержать развитие демократического процесса в стране. Такие результаты не могут быть достигнуты без создания эффективной системы планирования потребности в персонале, технологии планирования служебной карьеры и программ оценки труда. Однако в настоящее время разработка технологий стратегического планирования сдерживается отсутствием разработанных стратегий развития системы управления в целом, что не дает возможности проводить даже оперативное планирование и приводит к работе на уровне тактического реагирования на постоянно изменяющиеся потребности организационных структур.

Государственная служба, являясь открытой системой, активно взаимодействует с социальной средой, черпая оттуда свое пополнение. Вхождение вновь принятого служащего в организацию требует дополнительных усилий как со стороны служащего, так и со стороны организации. Происходит процесс адаптации – приспособления сотрудника к профессиональным, социальным и организационным условиям служебной среды.

Результаты адаптации оцениваются обычно по количественным и качественным показателям труда, отношению к службе, ориентации государственного служащего на сохранение или перемену места работы, профессии, должности. Человек, принятый на государственную службу, должен вырабатывать навыки и умения управлять от имени государства, в соответствии с его законами и установлениями. Опыт показывает, что это нелегкая задача. Адаптационный кризис, который имеет место в период поступления на государственную службу, вызван трудностями, которые возникают в связи со значительным недостатком знаний и опыта.

Приходится учитывать, что процесс приспособления служащего к своим обязанностям происходит на фоне становления самой государственной службы. В ней пока отсутствуют обычные для развитой службы механизмы смягчения адаптационного кризиса в деятельность вновь принятых служащих. Так, в развитой стабильной государственной службе профессионально слабо подготовленные кандидаты отсеиваются уже на стадии приема в нее. Особую роль в механизме отсева играют конкурсы. Однако в России технология конкурса на государственные долж-

ности только начинает активно внедряться. Другим временным фактором, обостряющим проблему адаптации служащих, стала в последние годы возросшая сменяемость кадров.

Многое в адаптации государственного служащего зависит от условий, в которых происходит новая профессиональная деятельность, особенностей специфики работы, функциональных обязанностей. Для начинающих государственную службу полезно усвоить последовательный и систематизированный подход к своему профессиональному развитию, овладению опытом предшественников и критическим восприятием действительности.

Проблема адаптации государственных служащих недостаточно изучена на сегодняшний день, особенно остро ощущается нехватка современных методических рекомендаций по проведению адаптационного процесса.

Большое значение имеет планирование карьеры вновь принятого на государственную службу гражданина. Руководитель подразделения, начальник кадровой службы и наставники должны оценить материалы личного дела, сформированного при поступлении служащего в аппарат государственного органа, и на этой основе сделать выводы о перспективах его профессионального и должностного роста.

Повышается значение карьерограммы, то есть формализованного представления о том, какой путь должен пройти специалист, какими знаниями и навыками он должен овладеть для осуществления эффективной деятельности в определенной позиции.

Эффективная система подготовки и развития персонала может быть построена на базе анализа эффективности деятельности персонала; оценки стратегии развития организации; сравнения существующего кадрового потенциала и стратегии развития организации; оценки требуемого кадрового потенциала; программ формирования необходимых компонентов кадрового потенциала, способного обеспечить реализацию программируемой стратегии.

При реализации программ подготовки государственных служащих целесообразно использовать различные виды подготовки и обучения.

Существующие на данный момент нормативы обширной правовой базы, регламентирующей организационно-правовые формы профессиональной подготовки государственных служащих, порядок, периодичность, сроки и условия их профессионального обучения, часто в отдельных вопросах дублируют друг друга. Федеральное законодательство о государственной службе представляет собой массив нормативных актов не только разной правоотраслевой принадлежности, но и разной юридической силы. Фрагментарность регулирования и юридическая

неопределенность некоторых понятий, в том числе и по вопросам профессионализации труда государственных служащих, выдвигают проблему его дальнейшего совершенствования [5].

В период реформирования государственной службы зафиксировано существенное изменение мотивационных оснований выбора профессии и ожиданий, связанных с программами стимулирования труда служащих [6, с. 64]. Эффективная система стимулирования персонала в настоящее время должна максимально ориентироваться на индивидуальные интересы и быть максимально гибкой. Однако любая организация сталкивается с достаточно жестким ограничением фондов стимулирования, в этой ситуации большее внимание необходимо уделять программам нематериального стимулирования, а также объединению программ стимулирования и социальной защиты. Социальная защита служащих должна обеспечивать достаточную социальную независимость служащих и препятствовать негативным тенденциям коррумпирования персонала органов государственной власти.

Подводя итог, важно отметить, что персонал государственной службы, кадровые процессы и отношения, складывающиеся в органах власти, находятся в центре внимания и непосредственного воздействия со стороны государства и граждан. Такое положение объясняется не только сложностью и ответственностью государственной службы вообще, но и особой ролью государственных служащих в разработке и реализации курса реформ в нашем обществе, в интеграции общества и его устойчивом развитии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. М., 1998.
2. Государственная служба: Словарь. М., 2000.
3. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятый Государственной Думой 5 июля 1995 года // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
4. Государственная кадровая политика и технологии ее реализации: (на опыте Северо-Кавказского региона). Ростов н/Д, 2001.
5. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.) // Российская газета. 2002. 23 нояб.
6. Колесников Ю. Профессионализм и компетентность // Служба кадров. 2000. № 6.

ИДЕНТИФИКАЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Е.А. Мамлина

Процесс идентификационных изменений можно рассматривать как у отдельно взятого индивида, так и в социальной группе. Особую значимость имеют исследования проблем идентификации в таких формальных социальных группах, как профессиональные. Результаты подобных исследований могут представлять непосредственный практический интерес для управления процессами в этих социальных группах.

Не вызывает сомнения, что важным фактором изменения идентичности является общая ситуация в стране, когда происходит реформирование всей системы управления, изменение социокультурных условий повседневного существования. В ходе этого у человека могут возникать различные иденти-

МАМЛИНА
Екатерина
Анатольевна –
аспирант
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

фикационные несоответствия, процесс совладания с которыми может сопровождаться изменением поведения, достаточно очевидным как для самого человека или социальной общности, так и для окружающих. Болезненность такой ситуации вызывает к жизни процессы восстановления или поиска новых оснований для коллективного самоопределения, поскольку идентификация есть процесс «субъективного соотнесения агентом собственной позиции в субъективно категоризованном пространстве социальных отношений, по результатам которого индивид формирует собственные оценки ситуации, социального контекста, своих ресурсов и возможностей» [1, с. 60].

Исследование трансформации идентификационных структур государственных служащих предполагает проведение эмпирического анализа, результаты которого в дальнейшем могут быть применены для определения поведенческих траекторий личности. Очевидно, что идентификация личности с той или иной социальной группой происходит по определенным критериям. Выявить их совокупность для изучения идентификационных изменений личности государственного служащего на современном этапе развития общества можно лишь с учетом особенностей этой формальной социальной группы.

Нестабильность в обществе ведет к тому, что в среде государственных служащих растет неуверенность в перспективах карьеры. Из-за несовершенства правовой базы государственной службы не регламентированы деятельность и поведение служащих, не обеспечены их социальная и правовая защита. Эти факторы способны вызвать кризис идентичности, особенно ее основной составляющей – профессиональной. Резкие изменения в политике и экономике в развитых обществах приводят к масштабным психосоциальным катастрофам с последующим длительным периодом поиска новой идентичности [2]. Утверждение, что профессиональная идентичность является основной составляющей социальной идентичности личности, на наш взгляд, вполне правомерно. Это связано с тем, что в современном обществе возрастает ценность профессии как в массовом, так и в индивидуальном сознании. Происходящие экономико-политические изменения в большей (если не в определяющей) степени затрагивают именно профессиональную сферу. Отсюда так высоко значение профессиональной идентичности, которая выступает как ведущее условие психологического и социального благополучия и уверенности в своих силах.

В то время когда разрушились многие идеологемы, исчезли политизированные иллюзии и стереотипы, происходит переоценка многих

ценностей. Ниспровержение коммунистической системы привело к образованию вакуума государственной идеологии, отсутствию ясных социальных и нравственных приоритетов и ориентиров, что вызвало в профессиональной группе государственных служащих заметный психологический дискомфорт. Таким образом, правомерно утверждать, что сложившаяся ситуация активизирует идентификационные процессы. Человеческое сознание приспосабливается к внешним изменениям, что зачастую выражается в трансформации вариантов социальной идентичности. Данный процесс может иметь как локальный (на уровне одной личности), так и масштабный (на уровне социальной группы) характер. Именно в периоды нестабильности наблюдаются кризисы идентичности личности, сталкивающейся с необходимостью нового личного выбора.

По нашему мнению, чем более выражена профессиональная идентичность государственного служащего, подвергающаяся трансформации вследствие дестабилизирующей обстановки, тем сильнее будет переживаться ее нарушение. Профессионально идентичные личности обладают большей способностью совершать собственный выбор на основе устойчивой эгоцентричности, преобразуя в сознании ситуацию по собственным правилам. Напротив, люди с несформированной или утраченной идентичностью, попадая в дестабилизирующую обстановку, не находят средств для самоопределения и самореализации. Таким образом, в зависимости от ведущей идентификационной основы профессиональная идентичность по-разному проявляется у людей различных типов. Следовательно, профессия государственного служащего должна приобрести в общественном сознании такой статус, чтобы самоотождествление с данной профессией в структуре идентичности личности занимала значимое место. Кадровая политика государственной службы должна быть, в свою очередь, ориентирована на категорию служащих, для которой профессиональный труд является ведущей основой идентификации.

Зная особенности социальной группы, границ, определяющих принадлежность к данной группе, а также внешних социальных условий, можно определить совокупность критериев, по которым индивид относит себя к той или иной группе. Необходимо учитывать как социальную, так и личностную составляющую процесса идентификации. На наш взгляд, в качестве показателей, с помощью которых можно будет описать социальную сторону идентификационных изменений, могут выступить статусные характеристики данной социальной группы. Критерии, характеризующие индивидуальные особенности лично-

сти государственных служащих, целесообразно выводить на основе ценностных ориентаций.

Социальная структура современного российского общества характеризуется неустойчивостью, что проявляется в процессах, происходящих внутри социальных групп и между ними, а также в осознании личностью своего места в системе общественной иерархии. Идет активное размытие традиционных групп, становление новых видов межгрупповой интеграции по формам собственности, доходам, включенности во властные структуры. Как справедливо отмечает Т.И. Заславская, «система стратификации теряет былую жесткость и однозначность: размываются границы между группами и слоями, возникает множество промежуточных, маргинальных, трудно идентифицируемых групп» [3, с. 7].

Для современного общества характерно увеличение количества классификационных критериев статуса. В науке существует большое разнообразие подходов к пониманию статуса, соответственно и предлагаемые наборы критериев так же разнообразны. В российских условиях наблюдаются две разноплановые тенденции. С одной стороны, классовая структура общества стала менее жесткой, что позволяет говорить о ее расслоении на множество социальных страт. При этом типы социальных статусов становятся более многообразными. Классовое деление, в течение ряда десятилетий культивировавшееся в сознании и поведении, вытесняется внутригрупповой, корпоративной идентификацией. С другой стороны, зыбкость и подвижность социальных статусов различных общественных слоев, исчезновение традиционных механизмов регуляции поведения препятствуют осознанию определенными группами людей своей общности на основе их скрепляющих интересов. Как пишут современные авторы, «содержание самоидентификации детерминировано прежде всего господствующими в обществе социальными отношениями, уровнем их стабильности и интегрирования субъектов этих отношений, наличием или отсутствием единой системы ценностей» [4, с. 15]. В ситуации переходного состояния общества набор статусных критериев, характеризующих социальную группу, часто рассматривается расширительно.

Наиболее объективно отразить действительность может исследование, учитывающее максимально возможный комплекс критериев [5]. К основным критериям социального статуса служащих можно отнести следующие признаки: правовой статус органа управления (государственная или муниципальная служба); занимаемую должность в служебной иерархии; образование; престиж профессии; профессионализм

(самооценку, оценку другими и соотношение этих показателей); карьерные устремления (с учетом мотивации, наличия или отсутствия перспективы, темпа карьеры); уровень социальной защищенности; социально-демографические характеристики (в том числе пол, возраст, состав и размер семьи, направление мобильности родительской семьи, место рождения и место проживания); этнические и религиозные признаки.

Установление общности в процессе идентификации напрямую зависит от того, как субъект сам себя интерпретирует, что для него является ценным. На наш взгляд, чтобы выявить критерии для определения личностной идентификации, стоит обратиться к теориям диспозиции. В исследованиях зарубежных и отечественных авторов, занимающихся проблемой диспозиций, в основном рассматриваются характеристики социальной установки. В меньшей степени исследуются образования высших уровней – направленность личности и другие элементы диспозиционной системы, имеющие схожие характеристики с социальной установкой личности.

С точки зрения В.А. Ядова, диспозиционную систему личности следует рассматривать как иерархическую структуру, высшие уровни в которой образованы общей направленностью личности и ее ценностными ориентациями [6]. В соответствии с данным подходом можно сделать вывод, что ценностные отношения имеют активную природу, поэтому они рассматриваются нами как элемент диспозиционной системы личности, связанный с категориями, описывающими механизмы поведения и деятельности человека, их регуляции.

Ценностные ориентации, как и ценности, не имеют единого определения. Одни исследователи понимают их как социальную установку личности на определенные ценности материального мира. Другие описывают ценностные ориентации как выражение направленности интересов субъекта на ту или иную сферу деятельности. Ценностные ориентации выполняют ряд функций: служат ориентиром в приспособлении индивида к определенной социальной среде, системе норм и ценностей, помогают реализации склонностей личности, обеспечивают гармонизацию «внутреннего мира» личности, систематизируют ее знания, нормы, стереотипы.

В каждом случае ценности могут быть конкретизированы через систему требований, предъявляемых к основным качествам (политическим, профессиональным, личностным) государственных служащих. К политическим качествам обычно относят патриотизм, способность отстаивать конституционный строй страны, наличие гражданства, то

есть принадлежности к тому сообществу, государству, интересам которого и подчинена государственная служба.

В систему деловых качеств служащих входят следующие: интеллектуальность, компетентность, организаторские способности, умение эффективно действовать, новаторство. К личностным относятся целые группы качеств: моральные, физические, коммуникационные. К моральным качествам – честность, добросовестность, справедливость, порядочность и т.п. Физические качества включают в себя состояние здоровья, работоспособность, пригодность к работе в особых условиях. Коммуникационные качества – общительность, доброжелательность, умение слушать людей, налаживать деловые контакты, регулировать межличностные отношения, способность воспринимать чужое мнение, убеждать. Подобные качества формируются социальным строем, системой воспитания и образования, практикой функционирования государственной службы.

В ходе анализа теоретических подходов к феноменам личности и психологической структуры личности последних десятилетий можно выделить четыре группы личностных характеристик, которые связаны одним или целым рядом близких по содержанию мотивов. В результате наметилась четырехкомпонентная модель направленностей личности государственного служащего на основе ценностных ориентаций.

Первая компонента модели объединяет такие личностные характеристики, как глубокое осознание, признание ценности государственной службы и ее миссии – «служение российскому народу»; забота о развитии социального государства и гражданского общества; принятие решений и ответственность за них; инициатива в принятии управленческих решений; доминирование общественных интересов над частными утилитарными; уважение прав и свобод личности. Ведущая мотивационно-смысловая направленность государственного служащего – забота о повышении качества жизни людей, личная нравственная ответственность за них. Эту компоненту можно обозначить как мотивацию к нравственно-духовному саморазвитию, нравственной зрелости, глубокой альтруистической устремленности.

Вторая компонента психологической модели личности госслужащего включает такие личностные характеристики, как уверенность в себе, склонность к формированию выраженного индивидуального стиля деятельности, стремление к профессиональному и нравственному росту, высокая саморегуляция; компетентность и коммуникабельность на разных уровнях. Ведущая мотивационно-смысловая направленность – стремление к внутриличностной стабильности и гармоничности. Эту компо-

ненту можно обозначить как мотивацию на силу «Я», личностную саморегуляцию, зрелость.

Третья компонента модели личности управленца охватывает такие характеристики, как высокий уровень интеллекта, общего и культурного развития; системное мышление; компетентность; эрудиция. Ведущая мотивационно-смысловая направленность – стремление к непрерывному образованию, интеллектуальному и культурному росту. Эту компоненту можно обозначить как мотивацию на интеллектуальное и культурное саморазвитие.

Четвертая компонента модели личности успешного государственного служащего включает комплекс творческих параметров личности: развитое воображение, свежесть, спонтанность восприятия; стратегичность и гибкость мышления. Ведущая мотивационно-смысловая направленность – склонность к созиданию. Эту компоненту можно представить как личностную креативность (творческие возможности).

Описанная четырехкомпонентная модель направленностей личности являет собой психологическую модель идеального государственного служащего. Основной ценностной ориентацией такого служащего должна быть устойчивая направленность на соблюдение государственных интересов, интересов гражданского общества, на достижение поставленных перед государственным аппаратом социальных целей. Поэтому главная задача в процессе формирования чиновника нового типа состоит в том, чтобы нормы и ценности государственной деятельности превратить в положительные мотивы личного поведения конкретного государственного служащего, занимающего определенную должность.

Представленные тезисы могут быть положены в теоретическое обоснование проводимых исследований по проблеме идентификации государственных служащих. Изучение процесса идентификации в данной профессиональной группе позволит осуществить контроль над происходящими личностными и внутригрупповыми изменениями и, таким образом, найдет применение в разработке принципов и методов работы с кадрами управления, при анализе как сложных связей внутри данной профессиональной группы, так и ее связей с окружающей средой. В свою очередь, проблема имеет множество аспектов, главные среди них следующие:

- в соответствии с какими направлениями формируется идентичность государственного служащего на современном этапе?
- какие личностные потребности стимулируют идентификацию государственного служащего?

– какие социальные обстоятельства оказывают большее воздействие на процесс идентификации: опыт личных достижений, культурные стереотипы, воздействие средств массовой информации и общественных настроений?

На основе выведенных идентификационных критериев можно провести эмпирическое исследование и тем самым ответить на ряд поставленных в работе вопросов, которые могут стать основой для разработки практических рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти и управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Климов И.А.* Психосоциальные механизмы возникновения кризиса идентичности // Трансформация идентификационных структур в современной России / Под ред. Т.Г. Стефаненко. М., 2001.
2. *Ермолаева Е.П.* Проблема личностного выбора в ситуации профессионального кризиса // <http://new.psychol.ras.ru/conf/ermol.htm>
3. *Заславская Т.И.* О социальном механизме посткоммунистических преобразований в России // Социологические исследования. 2002. № 8.
4. *Голенкова З.Т., Игитханян Е.Д., Казаринова И.В.* Маргинальный слой: феномен социальной идентификации // Социологические исследования. 1996. № 8.
5. *Наумов С.Ю., Масленникова Е.В., Марченко О.И.* Социальный статус государственного служащего. Саратов, 2001.
6. *Ядов В.А.* О диспозиционной регуляции социального поведения личности // Методологические проблемы социальной психологии. М., 1975.

ИНФОРМАЦИОННОЕ И ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

МОДЕЛЬ УЧЕТА ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В АПК

*А.И. Безруков,
М.Д. Элькин*

Более чем десяти-
летняя история реформирования сис-
тем управления в России показывает,
что темпы проведения реформ, как
правило, оказываются ниже планиру-
емых, а их результаты – иногда про-
тивоположными ожидаемым.

Одной из основных причин неудач
реформаторов, на наш взгляд, являет-
ся недостаточный учет интересов всех
участников реформирования при его
планировании и реализации. Преоб-
разования системы управления всегда
связаны с психологической перестрой-

БЕЗРУКОВ
Алексей
Иосифович –
кандидат
экономических наук,
главный специалист
ФГУП СМПФ
«Агроприбор»

ЭЛЬКИН
Михаил
Давыдович –
доктор физико-
математических
наук, профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

кой участников, с изменением системы их представлений, стиля работы и т.д.

Интересы участников, их представления и отношения к реформе могут меняться в ходе и под воздействием преобразований. Поэтому при планировании мероприятий, связанных с реформированием, необходимо прогнозировать, как повлияют предлагаемые изменения на всех участников, как могут измениться их интересы и позиции. В хорошо продуманном плане реформы последовательность и темпы проведения мероприятий должны определяться не только традиционно учитываемыми причинно-следственными связями, но и готовностью участников поддержать и реализовать предлагаемые изменения. Для учета интересов участников при планировании преобразования желательно иметь хотя бы упрощенную модель, позволяющую сформулировать интересы участников, оценить влияние планируемого преобразования на эти интересы, выстроить «баланс интересов»: оценить, выгодно ли в целом данное мероприятие участнику.

Модель «Поле интересов» предназначена для первичной оценки (учета) совокупности интересов всех участников процесса управления качеством в отрасли. Цель использования модели – выбор направлений и темпов реформирования, а также оценка реализуемости выбранных направлений.

Для формализации учета совокупности интересов применяется метод, аналогичный декомпозиции функции качества (QFD) [1]. Предполагается, что состояние системы управления определяется соотношением активности выполняемых ею функций. Реформирование системы управления заключается в том числе и в увеличении активности одних функций за счет сокращения других. Таким образом, предполагается, что общая активность системы практически не изменяется, то есть реформирование не связано с увеличением или сокращением затрат на функционирование системы. Каждый участник процесса управления имеет свои интересы, причем интересы одних участников могут противоречить интересам других. Изменение соотношения активности функций влияет на интересы участников. Очевидно, что если в результате предлагаемых реформ сильно пострадают интересы какого-либо участника, он будет сопротивляться их проведению. Итак, для того чтобы процесс реформирования проходил с минимальным сопротивлением, необходимо продемонстрировать каждому участнику, что он только выиграет от предлагаемых изменений. При этом максимальный выигрыш от изменений должно получить общество в целом.

Описание модели. Модель представляет собой систему связанных электронных таблиц (рис. 1), каждая из них содержит списки объ-

ектов (участников, интересов, функций) и экспертные оценки связей между этими объектами. Результирующая таблица «Баланс интересов участников» содержит интегральные оценки воздействия предлагаемых изменений на интересы участников. Основой для моделирования являются описания интересов участников процесса управления. В результате анализа формируется единый список интересов. Значимость каждого интереса для каждого участника (столбец W таблицы «Интересы участников») оценивается по весьма грубой шкале. Если участнику свойствен данный интерес, ставится 1, если противоположный –1. Интересы, не свойственные участнику, отмечаются 0. Также оцениваются интересы, положительные моменты которых компенсируются отрицательными. В более совершенных моделях возможно большее число градаций значимости.

Из сказанного следуют требования к формированию списка интересов:

1. Список интересов должен быть общим для всех участников. Формулировки интересов должны быть понятны (интерпретируемы) для каждого участника процесса.
2. Значимости интересов для участников должны быть соизмеримы (нет смысла вставлять в один список весьма значимые и незначительные интересы).
3. Шкала градаций должна быть симметричной (0 посередине).

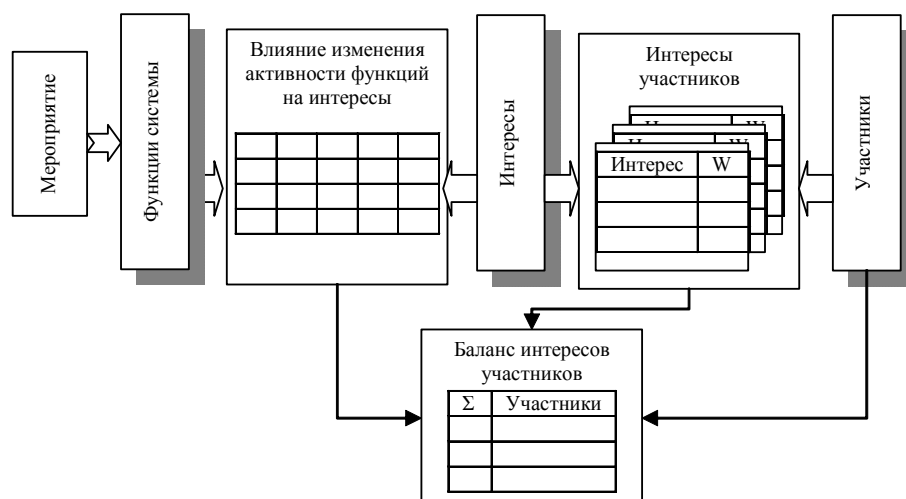


Рис. 1. Модель учета интересов участников

Описание состояния системы управления. Для числовой оценки состояния системы управления привлечем понятие «активность

исполнения функций». Активность оценивается экспертно с учетом затрат человеческих и материальных ресурсов на исполнение каждой функции. Для укрупненных оценок активности воспользуемся деревом декомпозиции функций и будем считать, что активность укрупненной функции равна сумме активностей входящих в нее функций.

Системы управления, приспособленные к работе в различных условиях и ориентирующиеся на различные цели, тем не менее должны исполнять схожие функции. Поэтому реформирование системы, как правило, заключается не столько в изменении набора функций, сколько в перераспределении активности между имеющимися функциями. Чтобы учесть относительно небольшое количество вновь появившихся функций, включим их в первоначальный список, приписав им нулевую текущую активность.

Оценки текущей и желательной активности функций проставляются экспертно. Для этого рассматривается сущность мероприятия и определяется роль каждой из функций для его реализации. Для удобства расстановки числовых значений активности функций используются четыре столбца таблицы «Функции системы». В первый столбец вводятся экспертные оценки текущей активности. При этом масштаб оценок может быть любым. Это позволяет экспертам пользоваться удобным для себя масштабом и более ясно выразить свои представления о соотношении функций. Во втором столбце введенные значения автоматически нормируются (в процентах от суммарной активности). Аналогично в третьем и четвертом столбцах вводятся и пересчитываются желаемые активности функций. Изменение состояния системы отображается вектором изменений активности функций (в процентном выражении). Для повышения наглядности оценки активности укрупняются, в соответствии с деревом декомпозиции функций для них строится график распределения. На рис. 2 представлен график исходной и желаемой активности функций отраслевой системы управления качеством.

Интерпретация влияния изменения активности функций на интересы участников. Для интерпретации влияния используется таблица «Влияние изменения активности функций на интересы» (матрица «Функция-интерес»). Если увеличение активности функции положительно влияет на интерес, в соответствующий матричный элемент записывается 1. Если для интереса желательно снижение активности функции – записывается –1. Наконец, если изменение функции никак не влияет на интерес – пишется 0. В принципе возможна более детальная оценка влияния. При этом важно, чтобы все матричные элементы были заполнены значениями из одной шкалы (например, по пятибалльной шкале: –2; –1; 0; 1; 2).

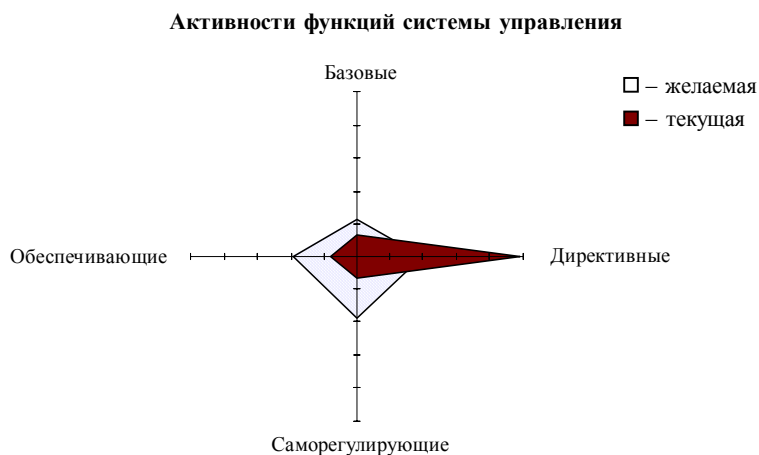


Рис. 2. Распределение активности укрупненных функций системы управления качеством

Оценка желательности изменений для различных участников. Для оценки желательности использована линейная свертка (скалярное произведение) векторов, описывающих значимость интересов и активность изменений параметров с помощью матрицы «Функция-интерес».

Влияние изменений активности функций на удовлетворение интересов вычислим по формуле

$$\Delta I_j = \sum (f_i \cdot FI_{ij}), \quad (1)$$

где ΔI_j – изменение удовлетворения j -того интереса,

f_i – изменение активности i -той функции,

FI_{ij} – изменение степени удовлетворения j -того интереса при изменении активности i -той функции на 1.

Суммирование проводится по всем функциям.

В векторных обозначениях данную формулу можно записать так:

$$\Delta I = \langle F \rangle \cdot |F_I|, \quad (2)$$

где ΔI – вектор изменений удовлетворения интересов,

$\langle F \rangle$ – вектор изменений активности функций,

$|F_I|$ – матрица «Функция-интерес».

Предположим, что привлекательность изменений для всех участников определяется суммой изменений удовлетворения всех их интересов. Это значит, что участник готов поступиться некоторыми своими

интересами при условии, что лучшее удовлетворение других его интересов компенсирует эту жертву.

Учет баланса интересов для каждого участника вычислим по формуле

$$B_j = \langle I \rangle \cdot \langle I_j \rangle, \quad (3)$$

где B_j – баланс интересов j -того участника,

$\langle I_j \rangle$ – вектор интересов j -того участника.

Ограничения модели. При построении модели молчаливо предполагалась пропорциональность изменения всех характеристик в зависимости от изменения соотношения активностей функций. Однако такое предположение справедливо только при относительно небольших переменных системы управления. При сильных изменениях, а также просто со временем интересы участников могут измениться. Также может измениться влияние активности функций на интересы. Собственно, в этом и заключается сущность институциональных преобразований. Таким образом, предложенная модель может применяться только для оценки локальных шагов реформирования. Каждый шаг приводит к изменению ситуации, поэтому после его завершения необходимо пересмотреть все поле интересов и влияния на них функций системы. Фактически для каждого шага необходимо строить модель заново.

Отметим, что основным источником ошибок моделирования является не примитивный алгоритм расчета или грубые шкалы оценки параметров модели, а неточности в формулировке интересов и их интерпретации. То есть основной источник ошибок заключен в качестве экспертной информации.

Использование модели. Проиллюстрируем возможности модели на примере планирования преобразований системы обеспечения безопасности и управления качеством в агропромышленном комплексе (АПК) России.

В настоящее время АПК – один из наиболее динамично развивающихся комплексов народного хозяйства страны. Современное развитие АПК началось с перерабатывающей промышленности. Вступившие в жесткую конкурентную борьбу переработчики жизненно заинтересованы в стабильном выпуске качественной продукции. Но ни стабильности, ни качества пищевой продукции нельзя добиться без стабильно поступающего качественного сельхозсырья. Традиционно ориентированные «на вал» сельхозпроизводители не готовы удовлетворить повышающийся спрос на качественное сырье. В результате переработчики вынуждены переориентироваться на импортируемое сырье, что подрывает отечественное сельское хозяйство и чревато поте-

рей продовольственной независимости страны. Отсутствие четко выраженной государственной политики в области качества в АПК усугубляет проблему.

Еще одна беда АПК – неразвитость рыночной инфраструктуры. В настоящее время эту неразвитость компенсирует огромное число посредников, занимающихся перепродажей сельхозсырья. Посредники, безусловно, выполняют важную роль на рынке, но их доля в структуре затрат АПК неоправданно высока.

Контроль за обеспечением безопасности продукции АПК выполняют многочисленные государственные инспекции, преимущественно отраслевого подчинения. Ориентированные в основном на сплошной контроль они не справляются с существенно возросшим числом контролируемых предприятий и невозможностью прямого административного воздействия на них. В результате повышается риск появления на рынке потенциально опасной продукции.

Как видим, реформа управления качеством в АПК назрела. Ее цели состоят в том, чтобы согласовать интересы сельхозпроизводителей и переработчиков и тем самым повысить конкурентоспособность отечественного АПК; снизить до приемлемого уровня риски появления потенциально опасной и некачественной продукции.

Основное направление реформ – внедрение новых методов управления, адекватных рыночной экономике.

Покажем, как интересы участников и их готовность к проведению мероприятий должны учитываться при разработке планов реформирования. Рассмотрим два мероприятия, проведение которых планируется в ходе предстоящих реформ. Первое из них – координация работы государственных органов на региональном и районном уровнях – призвано повысить эффективность их работы, ориентировать на управление не только АПК страны в целом, но и находящихся в специфических условиях АПК регионов. Второе мероприятие – организация оповещения потребителей о качестве и безопасности продукции. Такое оповещение является требованием Закона РФ «О защите прав потребителей».

На первый взгляд, эти мероприятия не завязаны причинно-следственными связями и могут выполняться независимо друг от друга. Попытаемся оценить отношения к ним различных участников процесса управления и готовность участников реализовать эти мероприятия.

В настоящее время производители не готовы организовать оповещение потребителей. Разрозненные органы госконтроля не имеют для этого достаточной информационной базы. Их деятельность носит

нескоординированный отраслевой характер. Несмотря на прямое требование закона [2], функция сбора и распространения информации о качестве фактически отсутствует в их уставах. Наконец, потребители не привыкли получать подобную информацию и вряд ли будут доверять ей.

Теперь рассмотрим вариант, при котором второе мероприятие выполняется после первого. При реализации первого мероприятия органы госконтроля объединяются общей целью и для координации своей работы создают единую информационную базу о подконтрольных учреждениях. Одна из главных целей координации работы госорганов – управление качеством региональных и районных АПК. Участвуя в конкурентной борьбе, производители часто используют информацию о качестве своей продукции как рекламный ход. Для повышения доверия к подобной рекламе им требуется механизм добровольной сертификации их продукции. Потребители привыкли получать и использовать подобную информацию. В подобном случае реализация второго мероприятия не встретит сопротивления.

Польза от моделей, подобных описанной в данной статье, заключается в структурировании процесса решения задачи. Большая проблема разбивается на множество локальных задач. Для решения каждой из них можно привлекать специалистов, изучать предмет и литературу. Результат решения – некая оценка, обоснование которой находится внутри задачи. Главное условие, чтобы оценки были сопоставимы на следующем этапе – объединении. Даже простейший математический аппарат, используемый при объединении, позволяет выявить несостыковки оценок, отбросить заведомо плохие решения. Это поможет переосмыслить и уточнить задачу. Проведя несколько подобных итераций, специалист приходит к решению, которое в принципе могло быть получено и без модели. Но на это было бы затрачено значительно больше сил и времени.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Куме Х. Статистические методы повышения качества. М., 1990.
2. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ДОКУМЕНТА – ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ

Е.А. Плешкевич

Одним из знаковых элементов нового информационного общества стал компьютер и созданное благодаря ему виртуальное пространство. Вхождение человечества в XXI столетие ознаменовалось переходом от традиционного информационного пространства, где носителем социальной информации выступали материальные объекты (глина, папирус, бумага, кинофотофономатериалы), в виртуальное.

Эти изменения привели к революционным преобразованиям как в технологии документирования информации, так и в подходе к самому социокультурному феномену – документу. Три основных компонента: информация, материальный носитель и технологии ее фиксации и идентификация – составляют определение документа [1, с. 77]. Се-

**ПЛЕШКЕВИЧ
Евгений
Александрович –**
*кандидат
исторических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

годня из них пересматриваются сразу два. На смену технологии документирования информации путем закрепления ее на материальном носителе пришел электронный документ, не имеющий ярко выраженного материального носителя или находящийся в «электронной среде» [2, с. 266]. Кроме того, структура текста документа утрачивает свою линейность, а сам документ из одномерного превращается в многомерный.

Начиная со второй половины XX века происходят не только качественные изменения в структуре самой документированной информации, но и количественные изменения в сфере документообразования. Зарождение информационного общества, использование в делопроизводстве компьютера привело к экспоненциальному росту традиционных документов на бумаге, точное количество которых в настоящее время не берется оценить ни один специалист. Взрывное увеличение бумажного документооборота грозит возникновением бумажного «девятого вала», способного поглотить любое учреждение и парализовать его управление.

Меняется социально-экономическая среда документообразования. Значительно снизилась себестоимость документирования информации при одновременном увеличении скорости и простоты данного процесса. В результате этого в процесс документирования ежедневно вовлекаются миллионы людей. В наши дни многими учеными констатируется факт возникновения документной среды и документальной памяти ноосферы [3, с. 24]. Общество постепенно переходит от ситуативного управления документационными потоками к научным подходам по управлению документацией. Новая задача решается в рамках информационного менеджмента.

Таким образом, приступив к документированию информации около шести тысячелетий назад, в начале XXI века общество вышло на новый, поистине революционный рубеж, требующий осмысления накопленного опыта и определения путей дальнейшего развития. Решить этот вопрос возможно лишь в контексте развития теоретических знаний о природе документируемой информации и о самом документе как социокультурном феномене.

До сих пор пионерами в разработке виртуального документа были специалисты в области информатики, информационной техники и технологий, которые в сфере делопроизводства и документирования зачастую двигались наугад. Сегодня к ним подключились документоведы-практики, занимающиеся решением прикладных задач по адаптации автоматизированных систем к сложившимся структурам делопроизводства.

Однако сам феномен документирования, назначения и потенциал документа остаются до сих пор нерассмотренными и воспринимаются скорее на обыденном, чем научном уровне. Решить эти задачи может только общая теория документа, не только изучающая происхождение документа, его функции и классификацию, но и раскрывающая генетические связи документа, с одной стороны, с архивным документом, с другой – с источником документированной информации, прошедшей аналитико-синтетическую обработку и «превратившейся» в книгу.

Кроме общей теории документа сегодня, как никогда, важны и частные теории, рассматривающие отдельные ключевые понятия документа, такие, как формуляр документа, реквизиты, носитель информации.

До начала XX в. документом занималось практически лишь делопроизводство, где понятийная база ограничивалась здравым смыслом [4, с. 39–40]. Делопроизводство было призвано решить практические задачи документационного обеспечения управления. С развитием науки об управлении на рубеже XIX и XX веков делопроизводство стали рассматривать как чисто техническую операцию, а ее развитие было подчинено интересам управления. Связь делопроизводства с обеспечением управления впоследствии сказалось и на отношении к документоведению.

Попытки научного рассмотрения документа начались лишь в прошлом столетии, в рамках вспомогательных исторических наук, таких, как источниковедение и архивоведение. Однако теорией документа исторические науки занимались, как правило, избирательно, под углом своих конкретных познавательных целей. Их результаты использовались в рамках решения внутренних для этих наук задач.

В рамках источниковедения проблемой документа занимается дипломатика, палеография и такие новые направления, как документальная папирология, берестология. В теоретических работах по этим направлениям документ становился объектом исследования лишь после завершения выполнения им оперативных функций, для которых он был создан. Таким образом, истинная природа документированной информации не попадала в поле зрения исследователей.

Документоведение как научное направление сформировалось в структуре архивоведения, где оно было отнесено к наукам об управлении [5, с. 92]. Именно в его рамках впервые была осуществлена попытка системного рассмотрения. Термин «документоведение» появился в 1943 году, однако выделение документоведения в качестве

самостоятельного научного направления наметилось в нашей стране в 1960-е годы. До конца 1960-х годов в исторической науке господствовал немецкий подход [4, с. 40; 6, с. 169]. Для этого подхода характерен взгляд на документоведение как на дисциплину, изучающую постановку делопроизводства и порядок составления документов в учреждениях [4, с. 40]. Этот период впоследствии получил название делопроизводственного [7, с. 8].

С тех пор начался «разрыв» документоведения с делопроизводством путем вывода понятия «документ» из узкой сферы управления, существенно ограничивающей рассмотрение его подлинной природы. Однако теоретические проблемы документоведения продолжали рассматриваться в контексте решения прикладных задач управления, и в частности автоматизации управления и проектирования АСУ. Поэтому вектор исследований был направлен на разработку классификации и систематизации документов управления, их унификацию и стандартизацию [8, с. 3–9]. В течение 1970-х годов было разработано 15 унифицированных систем документации общесоюзного плана [7, с. 9].

Другой наукой, предпринявшей попытку системного рассмотрения документа, стало библиографоведение (библиография) в рамках книговедения. Под воздействием информатики в теории библиографии на смену книговедческой пришла документографическая концепция, где основным понятием является понятие «документ», а не «книга», как прежде [9, с. 19]. Подход к знаниям как информации особого рода, прошедшей аналитико-синтетическую обработку, позволил сделать документ в широкой его трактовке предметом рассмотрения в науках, занимающихся книговедением. Под документом в библиографии понимается любой материальный носитель, на котором зафиксирована социальная информация в целях ее хранения, распространения (передачи) и многократного использования [10, с. 91].

Развитие наук об информации привело к специальному рассмотрению информационных свойств документа. Кроме этого, в рамках теории информации и информатики был разработан информационный подход, ставший методологической базой для наук, занимающихся изучением различных форм документированной информации. В итоге в 1960-х годах было создано новое научное направление – документалистика, сделавшая предметом своего научного рассмотрения общие свойства документной информации, формы и «жанры» документов. Ее задачей стала оптимизация больших документных систем на базе

информационной теории документа, соединившей теорию семантической информации с теорией коммуникаций.

Таким образом, целый ряд наук рассматривает документ в качестве базового понятия, отмечает его информационную природу, однако целостного подхода, отражающего не только особенные, но и общие черты документа, до сих пор нет. Решить эту задачу должно документоведение, поскольку именно оно рассматривает наиболее полно генезис документированных форм информации. Решение может быть найдено в рамках общей теории документа.

Говоря о становлении нового научного направления, следует начать с предмета и объекта исследования общей теории документа. Объектом исследования для наук, занимающихся проблемой документа, выступает документная информация в определенной форме, например в архивоведении – в ретроспективной, в библиографии – в аналитико-синтетической форме.

В документоведении объектом исследования выступает первичная социальная оперативная информация, подлежащая фиксации для передачи во времени и пространстве [11, с. 153]. Создание документа начинается с вычленения части пронизывающей ткань общества социальной информации, которую необходимо зафиксировать и сформировать из нее информационное сообщение. Социальная предназначенность определяет форму, материал и содержание информационного сообщения, зафиксированного на информационном носителе. Помимо социальной заданности на форму документа влияет структура носителя информации, а также способ фиксации и кодирования информации. Последующие изменения свойств информации, например снижение ее оперативности, меняет назначение самой документной информации, однако это уже вторая «жизнь» документа, на которую создатель документа не ориентировался. Вместе с тем первая фаза существования документа определяет все последующие.

Предметом рассмотрения общей теории документа выступает структурный и иные аспекты документированной информации, а также все то, что человечество за свою долгую историю использовало для фиксации и передачи этого сообщения. Безусловно, ведущую роль играют текстовые документы и материальные носители информации, но наравне с ними предметом могут выступать как нетекстовые способы передачи информации, так и виртуальные ее носители.

Основной задачей общей теории документирования выступает поиск ответов на вопросы: почему на определенном этапе своего разви-

тия человечество приступило к фиксации информации, каковы были этапы становления документирования и какие факторы определили технологию того или иного носителя информации, форму и содержание документированного информационного сообщения? Примечательно, что документирование информации свойственно не всем известным сегодня человеческим сообществам, а в ряде случаев, как отмечают историки, происходило свертывание процессов документирования. Подобные факты свидетельствуют, что феномен превращения информационного сообщения в документ обусловлен рядом социальных причин и для его возникновения необходимы особые условия. Изменение информационных потребностей общества, а также социальных и технологических условий может привести к различным для документа последствиям. Так, например, телефонизация ведет к постоянному снижению потребности в таком виде информационного сообщения-документа, как письмо. Возможно, в будущем информационное сообщение, принявшее в ходе исторического развития именно эту форму, приобретет иной вид, который учеными уже не будет отнесен к документам. Исследование генезиса документа – одна из основных методологических задач документоведения [12, с. 27].

Определение объекта и предмета общей теории документоведения позволяет выделить междисциплинарные связи нового научного направления. Безусловно, следует начать со связей с исторической наукой во всем ее современном разнообразии, с науками об информации, с теорией коммуникации, то есть со всеми науками, связь с которыми была уже намечена. Разрыв документоведения с делопроизводством, конечно, условен, и документоведение вместе с менеджментом и в будущем будет осуществлять методическое обеспечение процессов документирования в делопроизводстве. В сложившийся комплекс междисциплинарных связей, как представляется, необходимо включить культурную антропологию, социологию, культурологию и лингвистику.

Революционные изменения в понимании информации, и прежде всего документированной, привели к переосмыслению сложившегося представления о самом общественном развитии и его движущих силах, к появлению информационных технологий, ускоряющих общественное развитие. Сегодня общая теория документоведения, необходимость которой доказывается многими учеными, должна объединить достижения архивоведения, источниковедения, библиографоведения и других наук, изучающих документ [7, с. 3; 13, с. 17; 14, с. 24].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Ларин М.В.* Управление документацией в организации. М., 2002.
2. *Клименко С.В., Крохин И.В., Куц В.М., Лагутин Ю.Л.* Электронные документы в корпоративных сетях. М., 1999.
3. *Гельман-Виноградов К.Б.* Пространственная одиссея документов как глобальное явление // Отечественные архивы. 1992. № 6. С. 24–30.
4. *Каштанов С.М.* Дипломатика как специальная историческая дисциплина // Вопросы истории. 1965. № 1. С. 39–44.
5. *Автократов В.Н.* Теоретические проблемы отечественного архивоведения. М., 2001.
6. *Ступникова Т.С.* Некоторые вопросы документации // Библиотековедение и библиография за рубежом. М., 1959. Вып. 2. С. 165–175.
7. *Сокова А.Н.* Современные системы документации в аспекте документоведения: современные документальные системы // Вопросы кибернетики. М., 1979. Вып. 27. С. 3–23.
8. *Сокова А.Н.* Унифицированная система организационно-распорядительной документации // Советские архивы. 1973. № 5. С. 3–9.
9. Справочник библиографа / Науч. ред. А.Н. Ванеев, В.А. Минкина. СПб., 2002.
10. *Коршунов О.П.* Библиография: теория, методология, методика. М., 1986.
11. *Кушнарченко Н.Н.* Документоведение: Учебник. 3-е изд. Киев, 2001.
12. *Сокова А.Н.* Принцип историзма в документоведении // Советские архивы. 1981. № 4. С. 26–31.
13. *Медведева Е.А.* Современная трактовка понятия «информация» // Научные и технические библиотеки. 1998. № 8. С. 10–23.
14. *Ларин М.В.* Управление документацией в организациях: проблемы истории и методологии: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000.

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ОРГАНИЗАЦИЙ

А.А. Лаврентьева

ЛАВРЕНТЬЕВА
Анна
Александровна –
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

До 30-х годов XX века в России не отвергалась концепция существования рисков в экономике, понятие производственно-хозяйственного риска содержалось в законодательных актах того времени. У ученых не вызывало сомнений существование взаимозависимости темпов развития экономики и необходимости управления рисками. В печально знаменитые 1930-е годы подобное убеждение вошло в противоречие с официальной идеологией, утверждавшей, что при плановом характере экономики хозяйственные риски имеют тенденцию к отмиранию и полному исчезновению. Понятия коммерческих и финансовых рисков стали рассматриваться как элементы чуждой идеологии и не подлежали публичному обсуждению. Трудно поверить, чтобы страна, контролирующая огромную

часть мирового пространства, проблемы управления рисками оставила вне рамок своих геополитических интересов.

При командно-административной системе использовалась распределительная система благ. Капитальные вложения делались по указке «сверху», в соответствии с плановым ведением народного хозяйства. Правящая партия обязывала считать любые капитальные вложения, сделанные государством, эффективными, термин «риск» игнорировался отечественными экономистами. Понятие риска не включалось в политико-экономические словари и справочники. «Характерно, что в специальных словарях (философских, военных, экономических и других) понятие «риск» вообще отсутствует. Его нет в последних изданиях Большой советской энциклопедии и Советского энциклопедического словаря, в пятитомнике Философской энциклопедии» [1, с. 21].

Снижение темпов экономического развития СССР и некоторых стран – членов СЭВ в конце 70-х начале 80 годов XX века не связывалось с просчетами в области управления и игнорированием законов экономического развития. Как правило, это снижение объяснялось лишь «исчерпанием экстенсивных факторов производства и обострением международной обстановки...» [2, с. 156].

Зарубежные публикации об исследованиях риска, взаимодействии риска и доходности, разработке показателей, по которым можно измерить риск, связаны с именами известных американских экономистов Франка Хайнемана Найта, Гарри Марковица, Уильяма Шарпа и других [3, с. 322]. В концепции Ф. Найта прибыль рассматривалась как выигрыш от рискованных ситуаций [4]. В 50-х годах XX века Г. Марковиц разработал модель оценки эффективного множества и выбора оптимального портфеля. У. Шарп развил теорию оценки финансовых активов [5].

Предвестником грядущих перемен явилась книга венгерских экономистов Т. Бачкай, Д. Мессена о методах измерения хозяйственного риска [6]. В России публикации об исследованиях рисков и управления ими приобрели актуальность в период становления рыночных отношений. При плановом ведении народного хозяйства в России не стоял вопрос о менеджменте инвестиций, в российской практике не было места понятию «риск-менеджмент» [7, с. 6]. Переход к рыночным отношениям ознаменовался разрушением сложившейся системы управления. Отсутствие опыта управления инвестициями отрицательно сказалось на первых рыночных шагах российской экономики в целом. Теоретические разработки отечественных ученых, имеющих практическое значение, появились в конце XX века. Проблемы риска обо-

значены в работах ученых И.Т. Балабанова, В.В. Ковалева, В.А. Чернова и других авторов. Вызывают интерес также разработки ученых-экономистов в области классификации и управления рисками, среди которых можно выделить труды В.М. Гранатурова, М.В. Грачевой, П.Г. Грабового, Л.Н. Тэпмана, Н.В. Хохлова, В.П. Буянова [1, 7–11]. В монографии В.П. Буянова, К.А. Кирсанова и Л.А. Михайлова подведена фундаментальная база под самостоятельное направление научных исследований – рискологию [8].

Рискология рассматривается как наука о законах и закономерностях действия целеполагающих и целеосуществляющих систем по определению возможных опасностей, которые могут встретиться в будущей деятельности. Это наука о прогнозировании действий в будущем, чтобы выжить или добиться успеха при минимальном вложении усилий в собственные действия. Прогнозные оценки связаны с такими понятиями, как риск, альтернатива, опасность, удача, потенциал, деятельность.

Взаимосвязанная проблема риска и дохода является ключевой в финансовой и производственной деятельности предприятий. Существует два подхода к толкованию понятия «риск». В словаре С.И. Ожегова «риск» определяется как действие наудачу, в надежде на счастливый исход. В данном случае риск относится к возможности наступления какого-либо благоприятного либо неблагоприятного события. Есть и другое толкование риска как опасности, возможности убытка или ущерба. Следовательно, риск относится к возможности наступления какого-либо неблагоприятного события. Под риском принято понимать вероятность (угрозу) потери предприятием всех или части своих ресурсов, недополучения доходов или появления дополнительных расходов в результате осуществления производственной и финансовой деятельности.

Рыночная среда немыслима без риска. Анализ рисков проводится для оценки и учета рисков. Все участники проекта заинтересованы в получении дохода или безубыточного результата. В условиях нестабильной, быстро меняющейся ситуации участники вынуждены учитывать все возможные последствия от действия своих конкурентов, а также изменение рыночной ситуации. Назначение анализа риска – дать потенциальным партнерам необходимые данные для принятия решений о целесообразности участия в проекте и предусмотреть меры по защите от возможных финансовых потерь. Стандартная схема анализа риска содержит такие этапы, как определение внутренних и внешних факторов, увеличивающих и уменьшающих конкретный вид риска;

анализ выявленных факторов; оценка конкретного вида риска с финансовой стороны; определение финансовой состоятельности (ликвидности проекта); определение экономической целесообразности (эффективности вложений финансовых средств); расчет приемлемого уровня риска; анализ отдельных операций по выбранному уровню риска; разработка мероприятий по снижению уровня негативного проявления риска.

Некоторые исследователи различают следующие виды рисков: производственный риск, связанный с возможностью невыполнения фирмой своих обязательств по контракту или договору с заказчиком; финансовый (кредитный) риск, из-за невыполнения фирмой своих финансовых обязательств перед инвестором; инвестиционный риск, связанный с возможным обесцениванием инвестиционно-финансового портфеля, состоящего из собственных и приобретенных ценных бумаг; рыночный риск, определяющийся колебанием рыночных процентных ставок как собственной национальной денежной единицы, так и зарубежных курсов валют. Существуют и иные подходы к классификации и выделению видов рисков [1, 7, 9, 10, 11]. В процессе деятельности предприниматели сталкиваются с совокупностью различных видов рисков, различающихся по месту и времени возникновения, обусловленных внешними или/и внутренними факторами и различных по характеру последствий. В условиях современной российской действительности произошло изменение экономических отношений в обществе, сопровождающееся внедрением новых для России экономических категорий в практику. По определению, риски являются сложнодинамической категорией, их необходимо оценивать во всех видах деятельности [11, с. 18].

Главной задачей управления рисками является обеспечение такого положения предприятия на рынке, чтобы оно не оказалось в кризисной ситуации и смогло преодолеть временные трудности, в том числе и финансовые, посредством использования всех возможностей современного менеджмента, разработки и практической реализации на каждом предприятии специальной имеющей стратегический характер программы управления рисками, позволяющей достичь успеха [11].

Развитие рыночных отношений в экономике Российской Федерации, интеграция страны в международное экономическое сообщество потребовали в начале 1990-х годов реструктуризации и реклассификации отраслей и производственных единиц в соответствии с принципами принятой в международной практике системы националь-

ных счетов (СНС). Определение «национальные счета» впервые сформулировано в 1942 году норвежским экономистом Р. Фришем. Информация СНС используется на всех уровнях экономической деятельности при оценке ее результатов, определении целесообразности направлений ее инвестирования, оценке степени риска и международных сопоставлений. Система национальных счетов тесно связана с менеджментом всех уровней, как государственным, так и менеджментом фирм. На микроуровне информация СНС используется предпринимателями стран рыночной экономики для оценки макроэкономической ситуации с целью определения целесообразности инвестирования, оценки степени риска, выбора направлений внешнеэкономических связей [12].

Традиционные методы менеджмента, ориентированные на работу предприятий в условиях рынка, оказались неэффективными для России, ищущей свой путь к благополучию и стабильным рыночным отношениям [11]. Поэтому столь важной оказалась проблема оценки и учета риска как элемента системы управления и как самостоятельной системы управления рисками. Вопросы проектирования систем управления рисками организаций приобретают особую актуальность для России, возрождающей промышленность в условиях высокорисковой среды.

Управление рисками существенно отличается от обычных приемов, форм и технологий менеджмента, во-первых, потому что главной целью управления рисками является обеспечение прочного положения организации при любых экономических, политических и социальных изменениях в стране [11]. Во-вторых, главное в управлении рисками – это создание системы, обеспечивающей на основе альтернативных вариантов ускоренную и действенную реакцию на существенные изменения внешней среды. В-третьих, при проектировании системы управления рисками организаций необходимо предусмотреть возможность превентивного предупреждения возможных затруднений при оперативном решении текущих проблем организации. В-четвертых, при создании действенной системы управления рисками организаций необходимо обеспечить процесс постоянных и последовательных инноваций во всех звеньях и областях действий организации. В-пятых, система управления рисками должна предусматривать возможность проведения антикризисных мероприятий, позволяющих выйти из затруднительных положений с наименьшими для предприятия потерями.

Рыночные условия определяют необходимость такого управления

российскими предприятиями, при котором будет обеспечена доходность предприятия при допустимом уровне риска. В связи с этим вопросы проектирования систем управления рисками организации чрезвычайно актуальны. Системный подход к постановке и решению задач управления рисками организаций позволит по-новому оценить имеющиеся проблемы, наметить пути преодоления негативного проявления и усилить положительные проявления риска как «шанса на успех».

Для построения системы, эффективно решающей проблемы управления рисками, необходимо определить сущность системы управления рисками; проанализировать риски для их оценки и учета в системе; разработать структуру системы управления рисками; выбрать модель жизненного цикла системы; детальным образом рассмотреть и реализовать принципы проектирования экономических систем применительно к управлению рисками. При проектировании конкретной системы управления рисками учитываются особенности, связанные с масштабами организации, этапом жизненного цикла организации. Риск-план, разрабатываемый как элемент системы управления рисками, позволяет предусмотреть возможность ситуационного управления, возможность совершенствования учета и оценки управления рисками на всех этапах жизненного цикла организации.

При разработке проекта управления рисками организации возможно использование CASE-технологий и CASE-средств. Качественно новый комплекс компьютерных средств и технологий – Computer-Aided Software Engineering (CASE) – предназначен для создания инфологических и даталогических моделей при проектировании систем различного назначения. В процессе создания функциональной модели CASE-средствами, например средствами Brwin (производство фирмы Platinum), можно моделировать реальные ситуации, учитывающие и оценивающие риск, с получением альтернативных моделей. Этот программный продукт позволяет параллельно с разработкой функциональной модели производить функционально-стоимостной анализ (ABC-анализа). Механизм создания проекта управления рисками и оценки стоимости риска прост, не требует использования труда программистов. Риск-менеджер, владеющий основами компьютерной грамотности, умеющий поставить задачу, способен получить отличный результат, затратив несколько дней на постановку задачи и несколько часов на моделирование рискованных ситуаций. Для создания модели данных можно использовать и другое CASE-средство, например программный продукт ERwin (производство фирмы Platinum). ERwin позволяет создать модель данных и перенести ее на платфор-

му, выбранную для реализации проекта – СУБД (Систему Управления Базами Данных) [13].

Системный подход к управлению рисками, наряду с использованием современных методов и технологий проектирования бизнеса, позволит обеспечить надежную основу для эффективной деятельности и развития организации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Гранатуров В.М.* Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М., 1999.
2. Содружество стран – членов СЭВ: Политико-экономический словарь-справочник / Х.Т. Айдинов, Л.Ф. Бибик, Н.П. Варзин и др. / Под ред. О.А. Чуканова. 2-е изд., доп. М., 1986.
3. Экономическая школа: Научно-популярный журнал. 1993. № 3.
4. *Найт Ф.* Понятие риска и неопределенности. Бостон, 1921.
5. *Шарп У., Александер Г., Бэйли Дж.* Инвестиции / Пер. с англ. М., 1997.
6. *Бачкай Т., Мессен Д.* Хозяйственный риск и методы его измерения. М., 1979.
7. *Грачева М.В.* Анализ проектных рисков: Учебное пособие для вузов. М., 1999.
8. Риски в современном бизнесе / П.Г. Грабовый, С.Н. Петрова, С.И. Полтавцев, К.Г. Романова, Б.Б. Хрусталева, С.М. Яровенко. М., 1994.
9. *Тэпман Л.Н.* Риски в экономике: Учебное пособие для вузов / Под ред. В.А. Швандара. 2002.
10. *Хохлов Н.В.* Управление риском. М., 1999.
11. *Буянов В.П.* Управление рисками (рискология) / В.П. Буянов, К.А. Кирсанов, Л.А. Михайлов. М., 2002.
12. Национальное счетоводство: Учебник / Под ред. Г.Д. Кулагин. М., 1997.
13. *Калянов Г.Н.* CASE-технологии. Консалтинг при автоматизации бизнес-процессов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

*Г.В. Матвиенко,
С.Е. Чаннов*

Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [1], принятый 1 июля 2002 года, призван решить ряд проблем, которые в течение многих лет оставались неурегулированными в отечественном административном законодательстве. Одной из них является определение понятия «должностное лицо» применительно к административному законодательству.

Должностные лица, как известно, являются специальными субъектами

МАТВИЕНКО

Галина

Владимировна –

кандидат

юридических наук,

доцент

ЧАННОВ

Сергей

Евгеньевич –

кандидат

юридических наук,

доцент

Поволжской академии

государственной

службы

им. П.А. Столыпина

административной ответственности. В силу этого административная ответственность за многие правонарушения предусмотрена только в том случае, если они совершены должностными лицами, которые в большинстве случаев несут ее в повышенном, по сравнению с простыми гражданами, размере.

Между тем в течение долгого времени определение должностного лица имело только в уголовном законодательстве; до принятия КоАП РФ ни в советском, ни в российском административном законодательстве определения этого понятия не давалось. Однако в уголовном праве в силу специфических задач, отличных от административного права, понятие должностного лица используется для определения специального субъекта должностного преступления, поскольку «уголовное законодательство имеет в виду не определение должностного лица, его прав и обязанностей в целом, а лишь установление возможности повышенной ответственности для лиц, выполняющих функции, важные для государства» [2, с. 143].

Отсутствие закрепленного в административном законодательстве определения должностного лица влекло за собой многочисленные попытки установить характерные признаки, выделяющие должностных лиц из массы остальных служащих.

Еще в 1949 году Ц.А. Ямпольская подчеркнула в своем определении, что «должностными лицами являются те государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий и, в частности, административных актов» [3, с. 141]. Ряд ученых делают акцент и на другие признаки. Например, В.М. Манохин и Н.М. Конин относят к таковым обладание полномочиями распорядительного характера [4]. И.Н. Пахомов определяет должностных лиц как государственных служащих – носителей государственно-властных полномочий [5, с. 56].

Позиция Ц.А. Ямпольской была подвергнута критике со стороны Ю.А. Петрова. В частности, он отмечал, что использование в качестве единственного критерия определения должностного лица права на совершение юридически значимых действий не позволяет его отграничить от иных служащих: «...юридически значимые действия в определенном смысле осуществляют все государственные и общественные служащие. Само по себе выполнение трудовых функций техническими исполнителями не может не вызвать тех или иных правовых последствий. Так, невыполнение задания в установленный срок или недоброкачественное выполнение задания вызывает ответственность перед руководителем. С другой стороны, образцовое исполнение обязанностей техническим исполнителем, как правило, влечет его поощрение

в юридически установленном порядке. Поэтому признак «право на совершение юридически значимых действий» неточно выражает социальное содержание тех прав, о которых идет речь в определении Ц.А. Ямпольской». Ю.А. Петров предложил относить к должностным лицам всех служащих, в той или иной мере осуществляющих управление как людьми, так и вещами [6, с. 35].

Именно такой подход в конечном счете и возобладал при определении должностного лица в новом Кодексе. В соответствии с примечанием к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Данное определение практически совпадает с понятием должностного лица, данным в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса РФ [7]. Безусловно, это положительный момент. Впервые в отечественном законодательстве появилось единое определение должностного лица применительно к этим двум отраслям права. Вместе с тем, чтобы определить, является ли тот или иной служащий должностным лицом, а следовательно, специальным субъектом административной и уголовной ответственности, необходимо рассмотреть выделяемые в законе признаки более подробно.

При анализе примечания к ст. 2.4 КоАП РФ становится очевидно, что в основу определения понятия должностного лица положены два критерия: первый – обладание полномочиями распорядительного характера; второй – обладание полномочиями административно-хозяйственного характера (представители власти обладают распорядительными полномочиями внешневластного характера). Таким образом, необходимо установить, какие полномочия в сфере государственной и муниципальной службы можно отнести к организационно-распорядительным, а какие – к административно-хозяйственным.

Попытка дать подобного рода разъяснения применительно к уголовному законодательству делается в Постановлении Пленума Верхов-

ного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе». В нем устанавливается, что «к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности».

В целом, выделение такого круга представителей власти совпадает с перечнем представителей власти по КоАП РФ. Однако необходимо выяснить, что имеется в виду в обоих случаях под «распорядительными полномочиями». К сожалению, Верховный Суд РФ не дал однозначного ответа на этот вопрос, ограничившись простым перечислением некоторых функций организационно-распорядительного характера (руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения, наложение дисциплинарных взысканий) в качестве примера. Такой подход, на наш взгляд, оставляет слишком широкое поле для правового толкования. Точно так же Верховный Суд РФ лишь перечисляет некоторые административно-хозяйственные функции (управление и распоряжение имуществом и денежными средствами, принятие решений о начислении заработной платы, осуществление контроля за движением материальных ценностей и др.), оставляя остальные на усмотрение правоприменителя.

Тем не менее комментарий Верховного Суда РФ позволяет понять, какие именно группы функций являются организационно-распорядительными и административно-хозяйственными. Вместе с тем прежде чем использовать его в сфере административно-правового регулирования, необходимо определить насколько это оправданно в каждом конкретном случае.

Правовая система Российской Федерации допускает в общем случае применение аналогии закона, когда отсутствует норма права, регулирующая рассматриваемый вопрос, но в законодательстве имеется другая норма, регулирующая сходные отношения. Применение аналогии в праве не всегда допустимо, например, в области уголовного права. В российском законодательстве действует непреложный принцип «нет преступления без указания на то в законе» [8, с. 464]. Однако в данном случае речь идет о применении по аналогии уголов-

но-правовой нормы в административном законодательстве. К тому же имеется в виду не расширение карательной нормы, а лишь уточнение понятия, уже имеющегося в законодательстве. Представляется, что такая аналогия закона вполне допустима. Поэтому разъяснения Верховного Суда относительно понятия «должностное лицо» вполне могут быть использованы и применительно к административному законодательству.

Следует также отметить, что в юридической науке нет единого мнения по поводу юридической силы разъяснений Верховного Суда РФ. Касаясь разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики, Р.З. Лившиц поясняет: «Авторитет таких разъяснений очень велик, они безоговорочно принимаются судами, и не только судами. Каждое из разъяснений состоит из конкретных правовых норм. Если обычное решение общего или арбитражного суда имеет обязательное значение только для участников судебного процесса, т.е. носит персонифицированный характер, и его общее значение основывается скорее на авторитете суда, чем на конкретной норме, то разъяснение Пленума носит общий, не персонифицированный характер и подлежит всеобщему применению в силу закона» [9, с. 9].

Напротив, А.И. Рарог считает, что «ни из Конституции РФ, ни из федеральных конституционных законов, ни из других федеральных законов не следует, что разъяснения Пленума Верховного Суда РФ имеют нормативный характер и являются обязательными для судебных органов страны. Степень их обязательности определяется высоким авторитетом Верховного Суда РФ, высокой квалификацией членов Пленума Верховного Суда, правильностью и обоснованностью даваемых Верховным Судом разъяснений. Поэтому судебные и иные правоохранительные органы обычно руководствуются разъяснениями и указаниями Верховного Суда РФ, содержащимися не только в постановлениях его Пленума, но также в обзорах судебной практики по отдельным категориям дел, кассационной или надзорной практики и т.д. Однако разъяснения Пленума Верховного Суда РФ не всегда являются истиной в последней инстанции» [10, с. 53].

Не углубляясь в анализ дискуссии по этому вопросу, отметим, что, с нашей точки зрения, в соответствии с положением Верховного Суда в судебной системе Российской Федерации его разъяснения по вопросам судебной практики все же должны быть обязательными для всех нижестоящих судов общей юрисдикции. Другие органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, могут руководствоваться указанным выше Постановлением Пленума Вер-

ховного Суда РФ в качестве авторитетного разъяснения конкретной правовой нормы.

Из приведенных Пленумом Верховного Суда примеров организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, а также сформулированного определения представителя власти, можно сделать вывод о том, что речь идет по сути о двух группах полномочий: по управлению людьми или организациями и управлению вещами.

Таким образом, для того чтобы определить, является ли конкретный служащий должностным лицом, необходимо выяснить, обладает ли он правом осуществлять управление людьми, организациями или вещами. Такие полномочия могут указываться как в его должностной инструкции, так и в общих компетенционных актах (например, в положении о государственной или муниципальной организации, в которой он работает). Управление в данном случае означает возможность совершения действий, которые вызывают возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений, субъектами которых выступают физические или юридические лица (например, назначение конкретного лица на должность в государственной организации), а также совершение юридически значимых действий по изменению правового статуса материальных объектов (например, списание имущества, находящегося на балансе организации).

При этом правомерные действия любого должностного лица вызывают юридические последствия напрямую, минуя любые другие инстанции. Так, Ю.А. Петров невыполнение задания в определенный срок обычным техническим исполнителем причислял к действиям, вызывающим ответственность перед руководителем, что является юридически значимым последствием [6, с. 37]. Однако при этом следует учесть, что меры ответственности будут наложены на него в подобном случае руководителем, определяющим меру взыскания, причем он может вообще освободить рядового исполнителя от взыскания. Ответственность, являющаяся для технического исполнителя определенным правовым последствием, наступает для него не напрямую, а опосредованно, через его руководителя, который, являясь носителем распорядительных полномочий, наделен в том числе правом наложения взысканий и как раз является должностным лицом.

Должностное лицо, благодаря закрепленным за ним правам и обязанностям, может осуществлять организацию и контроль работы других лиц. При этом все действия должностных лиц имеют общую особенность: в них реализуются полномочия по осуществлению госу-

дарственной или общественной власти в процессе социального управления в широком смысле. Иными словами, так называемые «юридически значимые действия» подразумевают осуществление организационно-распорядительных управленческих функций, что невозможно без реализации власти, без формулирования управляющим субъектом властных предписаний, направленных на организацию поведения других лиц [11].

При определении круга должностных лиц государственной и муниципальной службы возникает еще одна сложность, обусловленная наличием этого понятия в некоторых других правовых актах. Так, ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» [12] устанавливает, что должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Фактически под данное определение попадают все лица, занимающие муниципальные должности, как выборные, так и должности муниципальной службы. Однако следует иметь в виду, что в соответствии с той же ч. 1 ст. 2 данное определение используется только для целей настоящего Федерального закона. Таким образом, при привлечении должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности следует использовать определение, приведенное в КоАП РФ, в других случаях – определение, данное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует отметить, что определения должностного лица встречаются в региональном, а также местном законодательстве. Некоторые из них совпадают с используемым КоАП РФ. В качестве примера можно привести ст. 4 Кодекса Свердловской области об административной ответственности [13]. В отдельных нормативных актах выделяются дополнительные признаки должностных лиц. Например, в ст. 30 Устава г. Саратова должностные лица администрации города определяются как муниципальные служащие, выполняющие властные, организационно-распорядительные и управленческие полномочия [14].

На практике при привлечении государственных и муниципальных служащих к административной ответственности следует учитывать следующие правила. В случае противоречия между законом и подзаконными актами действует закон, то есть Кодекс Российской Федерации

об административных правонарушениях. Противоречия же между Кодексом и законодательными актами разрешаются исходя из конституционных норм о соотношении федерального и регионального законодательств.

В соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов. В случае противоречия между федеральными законами и законами субъектов, принятыми по предметам совместного ведения, в соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции действует федеральный закон. Исходя из этого, все юридические коллизии между Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и региональными нормативными актами разрешаются в пользу Кодекса.

КоАП РФ закрепляет также основные положения об административной ответственности должностных лиц. В соответствии со ст. 2.4 Кодекса должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Непременным условием привлечения таких лиц к административной ответственности является наличие в их действии (бездействии) вины (ст. 2.2 КоАП РФ).

Глава 3 Кодекса определяет цели административного наказания и виды наказаний. По сравнению с КоАП РСФСР 1984 года основные виды мер административной ответственности сохранены, однако законодатель отказался от исправительных работ, но ввел новую меру административной ответственности – дисквалификацию. Согласно ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие виды наказаний (мер административной ответственности):

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие орудия или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация.

Статья 3.3 Кодекса подразделяет эти административные наказания

на основные и дополнительные. В науке административного права к основным наказаниям принято относить такие меры административной ответственности, которые назначаются самостоятельно и не могут применяться в дополнение к другим (предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, дисквалификация). Дополнительными, по общему правилу, считаются такие административные наказания, которые самостоятельно не назначаются, а могут лишь присоединяться к основным. Однако этот принцип является относительным, поскольку отдельные виды наказаний могут применяться, согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях, как в качестве основных, так и в качестве дополнительных мер административной ответственности (возмездное изъятие орудия или предмета административного правонарушения, конфискация орудия или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства). Такое деление необходимо прежде всего при назначении определенной меры ответственности в процессе квалификации содеянного.

Должностные лица, выполняющие функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные полномочия в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, являются субъектами административной ответственности различных групп правонарушений, составы которых содержит Особенная часть Кодекса (раздел II).

Сравнивая КоАП РФ 2000 года с КоАП РСФСР 1984 года, можно с уверенностью утверждать, что законодатель сохранил подход к административно-правовому статусу должностных лиц в части их ответственности. По-прежнему в качестве основных к ним применяются такие наказания, как предупреждение и административный штраф. Данные взыскания могут быть применены в отношении любой категории должностных лиц, указанных в ст. 2.4 КоАП РФ. Примечательно, однако, что в большинстве составов именно административный штраф как санкция превалирует над остальными мерами ответственности, и не только в отношении должностных лиц, но и иных субъектов ответственности.

К некоторым категориям должностных лиц может применяться новая, ранее не предусмотренная санкция – дисквалификация. Это касается той категории должностных лиц, которые выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные

функции в исполнительном органе управления юридического лица, являются членами совета директоров, осуществляют предпринимательскую деятельность в качестве юридического лица. Распространяется данное наказание и на арбитражных управляющих. Согласно ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица на срок от 6 месяцев до 3 лет права занимать определенные должности, связанные с управлением юридическим лицом (например, входить в совет директоров), и заниматься иной деятельностью. Указанная мера административной ответственности назначается только в судебном порядке.

Предупреждение согласно ст. 3.4 КоАП РФ – мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Несомненным достоинством нового административного Кодекса является тот факт, что законодатель четко определил размеры штрафных санкций, в том числе применяемых к должностным лицам (ст. 3.5 КоАП РФ). Это позволит избежать путаницы при назначении административного наказания.

Административный штраф является денежным взысканием, сумма которого подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок исчисления административного штрафа законодатель ставит в зависимость от следующих базовых сумм:

- минимального размера оплаты труда (без учета районных коэффициентов), установленного федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения;
- стоимости предмета административного правонарушения на момент правонарушения или его пресечения;
- суммы неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

При наложении взысканий следует также учитывать, что по общему правилу размер административного штрафа, налагаемого на должностных лиц и исчисляемого в минимальном размере оплаты труда (далее – МРОТ), не может превышать 50 МРОТ (ч. 3 ст. 3.5 КоАП РФ). Однако за отдельные правонарушения может предусматриваться административный штраф, превышающий указанные максимальные пределы (но не более 200 МРОТ).

КоАП РФ содержит исчерпывающий перечень составов таких пра-

вонарушений: нарушения законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне России, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства, а также законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, о рекламе, об охране окружающей природной среды, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Данный перечень появился в ст. 3.5 не случайно. В целях кодификации административного законодательства и удобства квалификации содеянного в КоАП РФ были перенесены административные правонарушения, ответственность за совершение которых предусматривалась не в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, а в иных нормативных актах: Налоговом кодексе РФ, Таможенном кодексе РФ, антимонопольном законодательстве и т.д. В результате проведенной кодификации ряд нормативных актов полностью или частично (в части административной ответственности) утратили силу [15]. В большинстве случаев ответственность за совершение указанных выше правонарушений появилась в административном законодательстве относительно недавно — после либерализации российской экономики, принятия Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, признавших равенство всех форм собственности, а также установивших приоритет прав и свобод человека и гражданина. Как правило, размеры штрафных санкций за совершение подобных деяний определялись исходя из оформившихся в российской экономике рыночных отношений. Кроме того, относительно высокий размер штрафов в данном случае объясняется огромным ущербом, который может быть причинен обществу, государству, окружающей природной среде, экономической стабильности государства в результате совершения должностными и иными лицами подобных деяний.

В качестве дополнительного наказания, применяемого к должностным лицам, КоАП РФ называет конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения. Учитывая множество постановлений и определений Конституционного Суда РФ, отменяющих административный порядок конфискации, законодатель теперь прямо указывает на то, что данное взыскание может применяться только в судебном порядке.

Таким образом, вступивший в силу новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях достаточно четко регламентирует особенности административной ответственности должностных лиц и решает ряд проблем науки административного права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российская газета. 2001. 30 дек.
2. Советское административное право. М., 1962.
3. *Ямпольская Ц.А.* О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949.
4. Служба в государственных и общественных организациях / Под ред. Д.Н. Бахраха, В.М. Манохина, Н.М. Конины. Свердловск, 1988.
5. *Пахомов И.Н.* Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965.
6. *Петров Ю.А.* К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6.
7. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000.
9. *Лившиц Р.З.* Судебная практика как источник права. М., 1997.
10. *Рарог А.И.* Правовое значение разъяснений Верховного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 2.
11. *Петухов Г.Е., Васильев А.С.* Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Известия вузов. Правоведение. 1980. № 3.
12. Российская газета. 2003. 8 окт.
13. Областная газета. 1997. 10 дек.
14. Устав города Саратова от 22 декабря 1996 г. (в редакции от 28 сентября 2000 г.) // Саратовская мэрия. 1997. 25–31 июля. № 29 (222).
15. Федеральный закон РФ от 20 декабря 2001 г. «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2001. 31 дек.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА

Ю.В. Ковалев

Современный период развития цивилизации характеризуется переходом от индустриального общества к обществу информационному. Значительное увеличение воздействия информационной среды на жизнь общества становится все более очевидным. Если первоначально понятие «информация» функционировало как элемент повседневно-бытовой коммуникации, то в XIX веке в физике и в логико-семиотических построениях информация упоминается как специфическое средство познания. Позднее это понятие приобретает новое значение в теории информатики и кибернетики.

В условиях современного динамичного развития общества, усложнения технической и социальной инфраструктуры информация становится таким же стратегическим фактором, как

КОВАЛЕВ
Юрий
Викторович –
доцент
Саратовского
государственного
социально-
экономического
университета

традиционные материальные и энергетические ресурсы. Современные информационные технологии, позволяющие создавать, хранить, перерабатывать информацию и обеспечивать эффективные способы ее представления потребителю, стали важным фактором жизни общества и средством повышения эффективности управления всеми сферами общественной деятельности [1, с. 18]. Информация находится в сфере регулирования как публичного, так и гражданского права.

Информация, как таковая, представляет собой категорию идеального, она неосвязаема и не может быть объектом правоотношений безотносительно к ее носителю и содержанию.

Конституционно-правовые основы защиты права на информацию закладываются целым рядом норм Конституции РФ, в частности ч. 1, 2 ст. 13; ч. 3, 4, 5 ст. 29; ст. 42, 23, 24; ч. 1 ст. 44, ч. 1 ст. 68 и другими. Подробный перечень и анализ конституционных норм приведен в работе А.В. Трофименко [2, с. 118]. Защита права на информацию прямо связана с защитой информации ограниченного доступа, с укреплением информационной безопасности. Гарантии и одновременно пределы осуществления информационных прав и свобод человека и гражданина закреплены в ст. 24 Конституции РФ.

В современной России формируется особая отрасль – информационное право. По определению И.Л. Бачило (Институт государства и права РАН), информационное право есть совокупность доктринальных положений юридической науки, правовых норм Российской Федерации, образующих самостоятельный массив национального права, норм международного законодательства, а также состояние правового сознания субъектов права в области информационных ресурсов, функционирования информационных систем и сетей в условиях применения современных информационных технологий, направленных на обеспечение безопасного удовлетворения информационных потребностей граждан, их организаций, государства и общества в целом, обеспечение адекватной реакции юридической системы на нарушение установленных законодательством правил в области информации и информатизации.

Среди причин необходимости выделения особой отрасли права можно отметить следующие: бурное развитие науки и техники, экономическую составляющую (информационный ресурс сегодня является товаром, объектом производства, рыночных отношений), двойственность природы информации (нематериальная природа возникновения), воздействие на общество, на каждого человека. Сформировались право-

вые институты информационного права (например, «тайна», «защита информации» и др.).

Система информационного законодательства формируется как на федеральном, так и на региональном уровне. Среди основных групп информационных отношений можно выделить отношения, складывающиеся по поводу создания и использования результатов интеллектуальной деятельности.

Возникает потребность в защите интересов субъектов, использующих информацию в своей деятельности.

Выделение информации как самостоятельного объекта гражданского права обусловлено не только ее государственной значимостью, коммерческой ценностью и оборотом, но и необходимостью защиты информации как нематериального, свободно распространяемого (если нет ограничений, соответствующего грифа), легко доступного блага, необходимого человеку в его жизни и деятельности.

Обеспечение безопасности и защиты информации – специфический вид деятельности, который имеет вспомогательный характер, требует определенной специализации и подготовки сотрудников, выделенных для этой цели, чтобы эффективно противодействовать квалифицированным посягательствам [3, с. 47].

Конфиденциальная информация сегодня прямо связана с безопасностью бизнеса. Целью защиты конфиденциальной информации является максимальное усложнение или недопущение незаконного снятия указанной информации и дальнейшего ее использования в нечистой конкуренции или преступных целях. Перечень таких сведений дан в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 года № 188 [4].

Очевидно, что без объединения усилий частного капитала и государственных структур, без взаимодействия с международными организациями обеспечить безопасность структуры, которая является технологической основой информационного общества, весьма затруднительно. Очень важной составляющей информационной безопасности России в целом является проблема информационной безопасности субъектов Федерации. Субъекты РФ заинтересованы в решении этой задачи еще и потому, что создаваемые информационные ресурсы имеют большую коммерческую ценность, и умелое их использование может в определенной степени способствовать и развитию самих субъектов Российской Федерации [3, с. 7].

С выходом «Специальных требований и рекомендаций по технической защите конфиденциальной информации» Гостехкомиссией России создана методическая основа для организации защиты конфиден-

циальной информации [5]. В Управлении по военно-мобилизационной работе и защите информации Правительства Саратовской области готовится методическое пособие по организации технической защиты конфиденциальной информации в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления области [6, с. 9].

Безусловно, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 года № Пр-1895 [7], и принятая Концепция защиты информации ограниченного доступа в органах исполнительной власти Саратовской области на период 2003–2008 годов послужат основой для дальнейшего совершенствования всех составляющих мероприятий по обеспечению защиты информации ограниченного доступа в органах исполнительной власти области.

Информационные ресурсы становятся основной частью национального богатства государства. Обеспечение их безопасности и сохранности – задача первостепенной важности. Решение этой задачи невозможно без участия государственных органов. Государственные органы владеют информацией о различных сторонах деятельности государства, населения, конкретных граждан и их личной жизни в политическом, экономическом, моральном и имущественном аспектах.

В настоящее время перечень нормативных документов, регламентирующих сферу деятельности по защите информации, в России насчитывает более 140 наименований (в США подобных нормативных актов более 500).

Не приходится сомневаться в актуальности проблем, связанных с защитой коммерческой и государственной тайны.

Под коммерческой тайной понимаются не являющиеся государственными секретами сведения, связанные с производственно-технической, научно-исследовательской, опытно-конструкторской и другой деятельностью предприятия, а также технологическая, управленческая, финансовая информация, разглашение (передача, утечка) которых может нанести ущерб его интересам.

В положении о коммерческой тайне (утверждается руководителем предприятия, организации, фирмы) должны быть определены: перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну согласно постановлению Правительства РФ от 5 декабря 1995 года № 35; сведения, которые составляют коммерческую тайну предприятия; порядок ведения делопроизводства, связанного с коммерческой тайной, и, главное, ответственность лиц, допущенных к коммерческой тайне.

Допуск лиц к сведениям, составляющим государственную тайну,

оформляется согласно Инструкции о порядке допуска должностных лиц Российской Федерации к государственной тайне (утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 года № 1050). Номенклатура должностей работников согласовывается с УФСБ по данному субъекту РФ и утверждается руководителем предприятия. Лицо допускается только к конкретной информации, необходимой по роду его деятельности. Допуск к конфиденциальной информации (например, с грифом «коммерческая тайна») также осуществляется распоряжением руководителя предприятия, организации, фирмы, при этом должностное лицо (гражданин) может не иметь допуска к сведениям, составляющим государственную тайну (грифы «особой важности», «совершенно секретно», «секретно», «для служебного пользования»).

По действующему законодательству Положение о защите информации на предприятиях можно отнести к трудовому распорядку, регулируемому местными правилами, оформленными в виде Инструкции по режиму конфиденциальности. Обязательство со стороны работника соблюдать режим конфиденциальности, оговаривается в трудовом договоре при поступлении на работу. В этом случае нарушителя можно привлечь к дисциплинарной ответственности согласно Трудовому кодексу РФ. Материальная ответственность работника наступает независимо от привлечения его за причиненный ущерб к другим видам юридической ответственности (административной, дисциплинарной и т.д.).

Многих предпринимателей волнует проблема сохранности коммерческих секретов после увольнения работника, допущенного к конфиденциальной информации, с данного предприятия, фирмы.

Зарубежный опыт и практика отечественного регулирования сохранения государственной тайны после увольнения сотрудника государственных и региональных органов власти и режимных предприятий подсказывают, что эту проблему следует также предвидеть заранее и оговаривать в трудовом договоре ряд условий, обеспечивающих безопасность интеллектуальной собственности предприятия. Как правило, эти условия касаются прав владения на данном предприятии производственными продуктами интеллектуального труда, сроков, ограничивающих использование их лицом, уволившимся с предприятия, условий найма на работу в конкурирующую фирму и т.п. В России такие договоры встречаются редко.

Обеспечение безопасности коммерческой тайны организации (как и во многом органов государственной власти и государственных предприятий) реализуется посредством системы защиты, понимаемой как комплекс мер и средств, направленных на выявление, отражение и ликвидацию различных видов угроз деятельности организации.

Мировой опыт создания систем защиты различного рода объектов позволяет выделить три базовых элемента, входящих в состав практически любого объекта и требующих обеспечения их безопасности: физические лица (персонал и посетители объекта), материальные ценности (имущество, оборудование) и информация. Очевидно, что к главным функциям защиты относятся охрана, контроль, обнаружение, отражение и ликвидация угрозы. В соответствии с методами защиты выделяют три основные группы средств защиты: организационно-правовые, инженерно-технические и информационно-технологические.

Информационно-технологические средства защиты предназначены для обеспечения безопасности информации в процессах сбора, передачи, приема, обработки и хранения. Проблема защиты информации является далеко не новой: существует достаточно стройная система защиты применительно к традиционным технологиям циркуляции и обработки информации. В связи с переносом информационно-технологических процессов в компьютерные системы, с одной стороны, неуклонно возрастает доля безбумажных процессов циркуляции, обработки и хранения информации для коммерческих объектов, а с другой – появляются совершенно новые и достаточно серьезные проблемы, связанные с предотвращением несанкционированного доступа к информации в компьютерных системах [8, с. 6–7].

К инженерно-техническим средствам защиты информации относятся физические, аппаратные, программные средства защиты. Организационно-технические мероприятия обеспечивают блокирование возможных каналов утечки информации через технические средства обеспечения производственной и трудовой деятельности с помощью специальных технических средств, устанавливаемых на элементах конструкции зданий, помещений и технических средств, потенциально образующих возможные каналы утечки информации [9, с. 15–19].

Различают технические средства пассивной, активной защиты и аппаратно-программных систем разграничения доступа к информации в автоматизированных системах с применением права разграничения доступа. К техническим средствам пассивной защиты относятся ограничители и тому подобные средства развязки электрических и электромагнитных сигналов, систем защиты сетей электроснабжения, радиофикации. К техническим средствам активной защиты информации можно причислить различного типа датчики акустических шумов и электромагнитных помех («белый шум»).

Анализ практики деятельности подразделений по защите информации показал, что требуется защита от несанкционированного получе-

ния конфиденциальной информации по следующим направлениям: защита от наблюдения (визуального, с помощью оптических приборов), от фото-видеозаписи, от аудиозаписи и прослушивания, от перехвата побочных электромагнитных излучений и наводок.

Инженерно-технические средства защиты конфиденциальной информации включают в себя различные приборы, датчики, аппаратуру, устройства и системы для обнаружения и определения угроз, создания преград на пути их распространения, а также их ликвидации.

Таким образом, все перечисленные средства можно разделить на три категории: средства обнаружения, отражения и ликвидации угроз. Более подробно методы и способы решения этих задач рассмотрены в работах С.А. Овчинникова, С. Мироничева и других авторов [3, 15].

Законодательный уровень защиты информации является важнейшим условием для обеспечения информационной безопасности. Стало понятно, что без полномасштабной подготовки специалистов по данной проблематике не обойтись.

В 1996 году на базе Института криптографии, связи и информатики ФСБ России создано учебно-методическое объединение, деятельность которого призвана поднять на высокий уровень качество образования в области информационной безопасности. Разработаны и внедряются в учебный процесс вузов учебные планы и программы дисциплин, обеспечивающих профессиональную подготовку по специальностям «Криптография» и «Организация и технология защиты информации» [10, с. 30]. Например, в курсе «Информационная безопасность и защита компьютерных систем» большое внимание уделено правовым вопросам и законодательной основе для борьбы с информационными и компьютерными преступлениями, критически проанализирован опыт зарубежного законодательства в данной сфере.

К информации как объекту правового регулирования не ослабевает интерес исследователей [11, с. 9]. Их внимание привлекает и проблема защиты прав собственности на результаты интеллектуальной деятельности [12]. По мнению Н.В. Мизюн, права собственности на результат интеллектуальной деятельности являются видом абсолютных прав. Они не могут быть квалифицированы как вещные права. Из положений Бернской конвенции, к которой Российская Федерация присоединилась в 1995 году, следует, что сама информация не является объектом интеллектуальной собственности; ее необходимо закрепить на носителе (в той или иной материальной форме) [13, с. 121–122].

Большинство исследователей данной проблемы отмечают, что среди неотложных мер по совершенствованию правового обеспечения ин-

формационной безопасности, защиты конфиденциальной информации первостепенной является разработка и принятие федеральных законов «О персональных данных», «О праве на информацию», «О коммерческой тайне», «О неприкосновенности частной жизни, о личной и семейной тайне», «О защите нравственности», «О служебной тайне» и других. Активная работа межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по информационной безопасности будет способствовать улучшению законодательной деятельности по решению проблемы защиты информации в России.

На наш взгляд, необходимо придать коммерческой тайне статус полноправного объекта защиты, что будет означать качественно новый подход в решении проблем защиты одного из видов интеллектуальной собственности. Это будет соответствовать мировым стандартам. Следует совершенствовать систему допуска сотрудников к такого рода информации, обеспечивать порядок работы с документами, имеющих гриф «КТ», их сохранность. Крайне важно обучить всех сотрудников методам и способам защиты информации от несанкционированного доступа и правилам работы с документами, имеющими гриф [14, с. 121–122]. Регулирование с помощью правовых средств этих сложных общественных отношений является не только потребностью государственных органов, коммерческих структур и граждан, но и составной частью построения в России правового демократического государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Фортунов В.А.* Новые информационные технологии в системе образования // Профессиональная направленность, пути активизации и повышения качества подготовки кадров государственного и муниципального управления: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Саратов, 2002.
2. *Трофименко А.В.* Конституционно-правовые основы защиты права на информацию // Конституция РФ и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития: Международная научно-практическая конференция: В 3 ч. / Под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. Саратов, 2003. Ч. 1.
3. *Безопасность бизнеса* / Под ред. В.А. Динеса. Саратов, 2002.
4. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

5. Гостехкомиссия России: Специальные требования и рекомендации по защите информации, составляющей государственную тайну, об утечке по техническим каналам: (Руководящий документ). М., 1997.

6. *Усынин Ю.А.* О ходе создания элементов системы защиты информации ограниченного пользования в Саратовской области // Информационная безопасность региона в новом тысячелетии: Тезисы выступлений на первой Поволжской региональной научно-практической конференции. Саратов, 2003.

7. Доктрина информационной безопасности РФ, утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сент.

8. *Пашков Ю.Д., Казеннов В.Н.* Организация защиты информации от несанкционированного доступа в автоматизированных системах. СПб., 1995.

9. *Ковалев Ю.В., Федюнин А.Е.* Средства специальной техники органов внутренних дел: Учебно-справочное пособие. Саратов, 1999.

10. *Нестеров В.Н., Лазарев Ю.Н.* Актуальность обучения будущих юристов основам информационной безопасности и защиты информации // Проблемы повышения эффективности учебно-воспитательного процесса в условиях реализации государственных стандартов второго поколения: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Саратов, 2001. Ч. 1.

11. *Малуев П.А.* Информация как объект правового регулирования // Управление общественными институтами и процессами в России: вопросы теории и практики: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Саратов, 2002. Ч. 2.

12. *Копылов В.А.* Информационное право. М., 1996.

13. *Мизюн Н.В.* Право собственности на результаты интеллектуальной деятельности // Управление общественными институтами и процессами в России: вопросы теории и практики: Материалы межвузовской конференции. Саратов, 2002. Ч. 2.

14. *Стрельцов А.А.* Некоторые проблемы реализации доктрины информационной безопасности Российской Федерации // Информационная безопасность России в условиях глобального информационного общества: Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции. М., 2001.

15. *Мироничев С.* Коммерческая разведка и контрразведка, или Промышленный шпионаж в России и методы борьбы с ним. М., 1995.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

С.Н. Туманов

**ТУМАНОВ
Сергей
Николаевич –**
*проректор
по учебной работе
ПАГС,
кандидат
исторических наук,
профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

Современная наука о государстве и праве большое внимание уделяет изучению функций государства. Функциональный подход в исследовании государственно-правовых явлений помогает глубже усвоить само понятие государства, увидеть его историческое предназначение и роль в жизни общества, дает возможность научно определить содержание деятельности государства, его механизм в конкретных исторических условиях.

Функции государства – это основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами. Следует подчеркнуть, что функция го-

сударства есть не любое, а именно основное, главное направление его деятельности, без которого государство на определенном историческом этапе либо на протяжении всего своего существования обойтись не может. Это устойчивая, сложившаяся предметная деятельность государства в той или иной сфере – в экономике, политике, охране природы и других.

В функциях предметно выражается самое глубинное и устойчивое в государстве – его сущность. Поэтому через функции можно познать сущность государства, его многосторонние связи с обществом. Выполняя свои функции, государство тем самым решает стоящие перед ним задачи по управлению обществом, а его деятельность приобретает практическую направленность.

Необходимо иметь в виду, что функция государства – это понятие управленческое. Оно конкретизирует цели государственного управления на каждом историческом этапе развития общества, а реализация функции государства происходит в определенных (преимущественно правовых) формах и особыми, характерными для государственной власти методами.

Функции государства по сути своей объективны. Они обусловлены закономерностями взаимодействия общества и государства, а потому у последнего нет выбора – выполнять их или не выполнять. Невыполнение государством своих функций, несомненно, вызовет цепную реакцию негативных последствий в общественной жизни. Так, если государство перестанет осуществлять функцию по обеспечению правопорядка, общество неизбежно будет дестабилизировано, наступит анархия, ведущая к его разрушению.

В то же время объективный характер функций государства вовсе не означает, что они реализуются помимо воли и сознания людей. Напротив, роль субъективного фактора здесь очень велика. Государство только тогда функционирует плодотворно, когда его функции в полной мере соответствуют объективным потребностям общества. Значит, сначала должны быть осознаны объективные общественные потребности, а уж затем определены функции государства и механизм их осуществления. Причем все это обеспечивается сознательной деятельностью людей, так как ошибки и недостатки в функционировании государства оборачиваются для общества разной остроты кризисными явлениями.

Функции государства различны, порядок их возникновения и изменения зависит от очередности задач, которые встают перед обществом в ходе его эволюции, и целей, которые он преследует. Задача – это то,

что требует разрешения, а функция – вид деятельности, направленной на такое разрешение. Другими словами, задачи и функции являются взаимосвязанными, но не тождественными понятиями. В отдельные исторические периоды приоритетными становятся различные задачи и цели государства, а следовательно, и разные его функции. Выполнение каких-либо задач ведет к исчезновению одних функций, появление новых – к возникновению других.

Каждая функция государства имеет свой объект воздействия и свое содержание. Объект – определенная сфера общественных отношений (экономика, культура и др.), на которую направлено государственное воздействие. Согласно объектам происходит разграничение функций государства. Содержание функций показывает, что делает государство, какие управленческие действия в данной сфере оно совершает, чем конкретно занимаются соответствующие органы.

Функции государства необходимо отличать от функций его отдельных органов. Последние раскрывают социально-целевое назначение конкретного органа, который через функции реализует свою компетенцию. В отличие от функций государственных органов функции государства выполняются всеми или многими органами. Однако сказанное не исключает того, что отдельные государственные органы играют преимущественную (лидирующую) роль в деле осуществления какой-либо функции государства. Так, защита страны от нападения извне – главная задача военного ведомства.

Все функции конкретных государственных органов подчинены функциям государства, не могут им противоречить. Поэтому деятельность государственных органов должна протекать в русле основных функций государства. Функции государства можно классифицировать по некоторым общим для них признакам.

Прежде всего, на функции любого государства решающее влияние оказывает его сущность. Сущность же государства противоречива, имеет две основные стороны, два начала – общесоциальное и классовое. Общесоциальное начало обусловлено потребностями общества в целом, классовое – его классовыми противоречиями.

До недавнего времени было общепризнано, что все функции государства вытекают из классовых противоречий, носят классовый характер, что нет и быть не может надклассовых, общесоциальных функций. Это искажало представление о взаимодействии общества и государства. В действительности даже общество, разделенное на классы, является собой единый, целостный организм, в котором противостоящие классы, социальные группы и слои населения сосуществуют и

взаимодействуют. Государство как форма организации такого общества не может не выполнять общесоциальную деятельность, не может не выступать по ряду ее направлений представителем интересов всего общества, всех классов, групп и слоев населения. Так, уже восточно-деспотические рабовладельческие государства выполняли экономическую функцию – организовывали общественные работы по сооружению каналов и плотин, осушению болот и другие. Феодалные государства тоже предпринимали попытки регулировать социально-экономическую жизнь страны (проводили политику протекционизма, делали отдельные шаги в области просвещения и здравоохранения). Все названные государства обеспечивали правопорядок, без которого не может обойтись ни одно общество.

Развитие цивилизации и демократии открывает большой простор для общесоциальной деятельности государства. В наше время общесоциальные функции государства (экономическая, социальная, поддержания демократического правопорядка) становятся приоритетными. Расширяется и активизируется деятельность государства в духовной сфере (образование, культура, наука).

Сегодня особо актуальны глобальные проблемы, остро затрагивающие общечеловеческие интересы, – охрана природы и окружающей среды на всей планете, борьба с международной преступностью, демографические проблемы и другие. Для их решения необходимы совместные усилия всех государств, а значит, и развитие соответствующих функций – обеспечения мирового правопорядка, международной экологической и т.д.

Общесоциальные функции государства обеспечивают необходимую степень стабильности отношений и связей внутри общества, его целостность и единение на основе общесоциальных потребностей и интересов (экономических, социальных, духовных, национальных). Чем больше удельный вес общесоциальных функций государства, тем выше его роль в обществе как надежного инструмента преодоления противоречий, как средства согласования различных интересов и достижения общественного компромисса. Здесь мало подходят методы насилия, принуждения, а потому государству приходится обращаться к демократическим гуманистическим институтам и идеям (правового государства, господства права во всех сферах жизни общества, соблюдения прав и свобод человека, защиты национальных меньшинств, укрепления юридических гарантий законности и правопорядка и т.д.).

Доверие к государству, государственной власти, степень их поддержки населением (социальная легитимность власти) находятся в

прямой зависимости от демократического содержания функций государства, его умения и желания учитывать в своей деятельности многообразные классовые, групповые национальные и другие социальные интересы. «Государство, откровенно попирающее права человека, игнорирующее его неотъемлемые, естественные права и свободы, осуществляющее репрессии против своего народа или отдельных национальных групп, препятствующее контактам между людьми и организациями разных стран, не может считаться цивилизованным. Оно не вправе рассчитывать на нормальное сотрудничество с другими государствами, на благоприятное общественное мнение мирового общества» [1, с. 100].

В классовом обществе, где классы и другие социальные группы противостоят друг другу прежде всего по экономическому признаку, где коренные интересы классов непримиримы, государство становится политической организацией власти экономически господствующего класса, обслуживает его интересы. Отсюда главная функция такого государства – подавление сопротивления эксплуатируемых классов или социальных групп, имеющая четко выраженную классовую направленность. Но и другие его функции также приобретают определенную классовую окраску. Сказанное относится к рабовладельческому, феодальному и капиталистическому (XIX и первой четверти XX в.) обществу.

Во второй половине XX столетия в самих классах произошли значительные изменения, появился средний стабилизирующий слой общества. Это отразилось на функциональной деятельности государства: функции, рожденные классовыми противоречиями, отошли на второй план, формы и методы их осуществления изменились.

Итак, по причинам (источникам) возникновения функции государства можно подразделить на две группы: а) функции, вытекающие из классовых противоречий (подавление сопротивления эксплуатируемых классов и др.); б) функции, вытекающие из потребностей общества в целом (обеспечение правопорядка, охрана природы и окружающей среды и др.).

По направленности функции государства подразделяются на внутренние и внешние. Внутренние функции нацелены на решение внутренних задач страны, показывают степень активности воздействия государства на данное общество, а внешние – на установление и поддержание определенных отношений с другими государствами. Внутренние и внешние функции тесно связаны между собой, взаимно дополняют друг друга.

Среди внутренних можно выделить блок охранительных функций – охраны существующих форм собственности, обеспечения (охраны) правопорядка, охраны природы и окружающей среды, экономическую, социально-культурную и другие функции.

Охрана существующих форм собственности – функция, присущая всем государствам, ибо они охраняют и защищают свой экономический фундамент. Причем в обществах, где основной экономический потенциал сосредоточивался в руках того или другого класса (в эксплуататорских обществах), государственная деятельность нацеливалась на охрану рабовладельческой, феодальной, капиталистической частной собственности, за посягательства на которую устанавливались более суровые меры наказания, чем за посягательства на другие ее виды. В демократических обществах действует принцип равной правовой защиты всех форм собственности.

Охрана правопорядка – важнейшая и необходимая функция любого государства, вытекающая из потребностей общества. В демократическом государстве на первый план выдвигается охрана прав и свобод граждан, без чего невозможен подлинный правопорядок. Поэтому данная функция модифицируется и становится функцией охраны прав и свобод граждан и правопорядка.

Функция охраны природы и окружающей среды выдвинулась в последние десятилетия в число основных. Экологически агрессивное производство стало агрессивным и по отношению к человеку, его здоровью. А потому государство вынуждено заниматься деятельностью по охране природы и окружающей среды.

Вторая половина XX столетия характеризуется тем, что в развитых странах мира особую актуальность приобрела экономическая функция. Государство активно вмешивается в экономику, определяет темпы ее роста, устанавливает пропорции между отдельными ее отраслями. Возникли государственный сектор экономики, то есть государственная собственность, и государственное управление предприятиями и организациями, на ней базирующимися. В большинстве стран государство выступает крупнейшим предпринимателем: многочисленные акционерные общества являются государственными предприятиями. Оно играет роль крупного банкира, сосредоточившего в своих руках большую часть ссудного капитала. Современное государство способно прогнозировать и гибко регулировать экономические процессы в масштабе всей страны.

Экономическая функция государства имеет антикризисную направленность и нацелена на создание социально ориентированной рыноч-

ной экономики, учитывающей и согласующей интересы производителей и потребителей. Этому посвящено законодательство о компаниях, об акционерных обществах и других объединениях. Оно защищает права и интересы граждан – вкладчиков, акционеров потребителей, не допускает к участию в рынке недобросовестных контрагентов. Государство принимает антимонопольное законодательство, осуществляет лицензирование производства многих видов товаров широкого потребления и торговли данными товарами, контроль над экспортом и импортом ряда товаров, стимулирует развитие приоритетных отраслей и т.д. Словом, экономическая функция обусловлена потребностями развития общества в целом.

С экономической тесно связана социальная функция государства. Она многообразна по содержанию и масштабна по объему государственной деятельности. Главное ее назначение – устранить или смягчить возможную социальную напряженность в обществе, постараться выровнять социальное положение людей, развивать здравоохранение, образование, культуру.

Для выполнения социальной функции государство создает фонды, которые расходуются на пенсии, пособия, здравоохранение, образование. Оно разрабатывает и реализует программы, стабилизирующие занятость населения и сокращающие безработицу, регулирует (в той или иной мере) размеры заработной платы и т.п.

Социальная деятельность государства регламентируется особой отраслью – социальным правом. В таких развитых в этом отношении странах, как, например, ФРГ, уже многие годы действует Социальный кодекс, в котором сведены воедино (кодифицированы) нормы, устанавливающие различные виды социальных льгот и социального обеспечения, многообразные формы социальной помощи (жертвам войны, семьям военнослужащих, молодежи, детям, многодетным семьям и т.д.). Во всем этом отчетливо прослеживается цель государства – обеспечить человеку достойное существование, свободное развитие личности, помощь семье, социальную справедливость и социальную защищенность.

В современных условиях возрастает роль государства в деле поддержания и развития здравоохранения, народного образования и культуры. Для управления названными видами деятельности государство создает соответствующие органы и учреждения, финансирует их.

Современные условия развития цивилизации, глубокие социально-экономические и политические изменения, происходящие в настоящее время в нашей стране, обусловили необходимость реформирова-

ния всех сфер общественной и государственной деятельности. В связи с этим коренным образом меняется положение высшего учебного заведения в условиях рыночной экономики. Становясь субъектом товарно-денежных отношений, вуз обязан формировать оптимальную систему управления и оценки качества образования, обеспечивающую высокую эффективность работы, конкурентоспособность и устойчивость положения на рынке. Создание такой системы целесообразно осуществлять на основе скоординированных действий, в ходе постоянного обмена между вузами, в том числе с учетом требований, предъявляемых при аттестации учебных заведений [2].

Анализ различных источников по данной проблеме указывает на то, что к настоящему времени в научной среде и среди практических работников высшей школы сложились различные подходы к решению проблемы качества образования. Одни рассматривают ее как сугубо управленческую, связанную с процессом обеспечения, механизмами и факторами повышения качества образования в вузах; другие предлагают сосредоточиться на качестве подготовки специалистов; третьи – качестве образовательных стандартов, учебных программ и учебников для высших учебных заведений; четвертые – качестве организации учебного процесса и его научно-методическом, информационном, кадровом, материально-техническом обеспечении.

Безусловно, смысловое многообразие самого понятия «качество» применительно к сфере высшего образования позволяет предложить и другие варианты рассмотрения данной проблемы, например вариант формирования системы контроля качества, базирующийся на положениях международных стандартов ИСО серии 9000, применяемых в области систем управления качеством.

Проблема качества (как степень соответствия) является важнейшей в образовательном процессе вуза. Политика качества должна составлять безусловный приоритет в деятельности вуза. Системность в формировании вузовской политики качества понимается как распространение понятия качества на все основные виды деятельности вуза.

Управление качеством объекта или процесса предусматривает следующие основные этапы:

- целеполагание, то есть формулирование конкретно достижимых целей, представленных, например, в виде требований к уровню образовательных программ;

- создание механизма оценки состояния объекта управления, обеспечивающего как обоснованность управленческих воздействий, так и реальность реализации целей через их корректировку;

формирование рекомендаций для субъектов управления по повышению качества.

Существующая на сегодняшний день в Российской Федерации система контроля качества образования складывается из подсистем внешнего (по отношению к вузу) контроля качества образования и внутреннего контроля качества (которая функционирует в самих учебных заведениях).

Первая подсистема включает следующие элементы: государственное лицензирование деятельности вуза; государственная аттестация учебного учреждения; государственная аккредитация учебного учреждения; нострификация дипломов.

В сложившуюся подсистему внутреннего контроля качества обычно входят такие составляющие, как входной контроль качества; текущий контроль качества; заключительный контроль качества [3, с. 13–14].

В Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина в настоящее время ведется разработка внутривузовской системы управления и контроля качества образования, которая охватывает четыре функциональных компонента: цели использования системы; требования к системе; принципы построения и функционирования системы; внутреннюю структуру системы, то есть ее функциональные элементы. Первые три компонента достаточно широко изучены, и содержание их известно, четвертый же элемент пока мало кому знаком и заслуживает особого внимания.

Внутренняя структура системы включает в себя несколько функциональных элементов, на одном из них, наиболее важном – подсистеме внутреннего контроля качества образовательных услуг – хотелось бы остановиться более подробно. Для этого необходимо выделить субъект, объект, процесс и условия оказания образовательной услуги.

Под *субъектом* следует понимать прежде всего профессорско-преподавательский состав, обеспечивающий качество образовательной услуги своей учебной, учебно-методической, научно-исследовательской, воспитательной и организационно-методической работой.

Объектом образовательной услуги выступают студенты. Объект должен характеризоваться посредством оценок, полученных студентами.

Процесс оказания услуги весьма разнороден, его оценку следует осуществлять по показателям, отражающим качество образовательной программы, уровень организации учебного процесса, его методическую и техническую оснащенность.

Условия оказания образовательной услуги, на наш взгляд, должны охватывать две составляющие: внутреннюю и внешнюю. Внутренняя –

это различные стороны работы вуза, оказывающие более или менее существенное влияние на качество услуги. Внешняя понимается как комплекс характеристик конъюнктуры на рынке образовательных услуг определенной территории и позиций вуза на этом рынке.

Подсистема внутреннего контроля качества объединяет в себе критерии, показатели, различные методики, средства и алгоритмы получения данных, их мониторинг, формы итоговых отчетов о качестве, конструктивно-методические материалы и т.п.

Рассмотрение проблемы внутривузовской системы контроля качества образования в предлагаемом ракурсе требует выработки адекватной схемы оценки, которая предусматривает набор характеристик качества, его показателей и критериев. А это требует решения широкого круга технологических вопросов и усилий большой группы разработчиков, что является задачей не одного года исследований.

На настоящем этапе в академии эффективность качества образовательных услуг оценивается через характеристику объекта образовательных услуг и в рамках данной подсистемы определяется комплексным показателем, который складывается из внутрисеместровой оценки качества (текущего контроля), а также оценок, полученных в результате итогового контроля и оценки государственной итоговой аттестации (выходного контроля).

Для объективной оценки качества знаний, умений и навыков, приобретенных студентами и слушателями академии за период обучения, необходимо иметь представление об исходном уровне их профессиональной компетентности. Особенно важно это знать при осуществлении профессиональной переподготовки и организации процесса обучения для студентов, получающих второе высшее профессиональное образование. *Входной контроль* позволяет оценить готовность к обучению, уровень развития профессионально важных качеств, уровень имеющихся знаний и сформированных навыков по конкретному направлению переподготовки. Для академии получаемые данные ценны возможностью внесения оперативных корректив в процесс обучения, с тем чтобы сделать его наиболее эффективным. Для слушателей входной контроль позволяет определить наиболее значимые для профессионального развития разделы обучения.

Текущий контроль предназначен для проверки хода и качества усвоения учебного материала, стимулирования учебной работы обучающихся и совершенствования методики проведения аудиторных занятий. Он может проводиться в процессе всех видов учебных занятий в форме, избранной преподавателем или предусмотренной учебно-тема-

тическим планом, например: опрос, контрольная работа, индивидуальное и групповое проектирование, тестирование и т.п. Результаты текущего контроля используются управлением учебно-методического обеспечения и контроля качества образования, деканатами и кафедрами для оперативного управления образовательным процессом. Данный вид контроля широко применяется для оценки самостоятельной работы студентов и слушателей.

Общеизвестно, что объем самостоятельной работы при очной форме обучения – это примерно половина времени, предусмотренного рабочим учебным планом для изучения конкретной дисциплины. В целях повышения эффективности внеаудиторной работы обучающихся в академии разработано *Положение о самостоятельной работе* студентов, которое определяет планирование, методическое обеспечение, организацию и контроль самостоятельной работы. При проведении текущего контроля особое внимание уделяется фонду контрольных заданий (операционным формам заданий, вопросов, тестов, задач), которые позволяют оценить уровень знаний, навыков и умений, их соответствие положениям государственного образовательного стандарта специальности и квалификационным требованиям.

Начиная со второго курса студенты по одной-двум дисциплинам в течение семестра выполняют курсовые работы. В академии осуществляется принцип, согласно которому вторая часть курсовой работы должна содержать решение реальной практической проблемы и выполняться в проектной форме. Это не только готовит студента к выполнению выпускной квалификационной работы в форме дипломного проекта, но и формирует профессиональное мышление, сближает теорию с практической деятельностью.

Итоговый контроль имеет целью определить степень достижения учебных целей по каждой дисциплине и проводится в форме зачетов, экзаменов, защиты курсовых работ (проектов, задач). Формы итогового контроля устанавливаются рабочим учебным планом и отражаются в экзаменационных и зачетных ведомостях. Данный вид контроля (зачет, экзамен) осуществляется в разнообразных формах. Например, зачет проводится путем группового проектирования. Задание сформулировано таким образом, чтобы студенты могли проявить не только знания данной дисциплины, но и умения и навыки разработки и принятия решений в профессиональной области.

Современные технологии обучения в вузе таковы, что основной контроль знаний студентов осуществляется во время сессии, то есть ключевым является «итоговый» контроль. Промежуточные формы про-

верки знаний в большинстве российских вузов широко не применяются. В связи с этим выстраивается методически неправильная организация образовательной активности студентов, которая резко возрастает лишь два раза в год: в период зимней и летней сессий. Это препятствует организации систематической работы в течение учебного года, формированию прочных профессиональных знаний. Из практики работы российских вузов известно, что результаты текущей работы в учебном семестре не всегда напрямую влияют на итоговую экзаменационную оценку. Одним из путей исправления данной ситуации, на наш взгляд, является разработка и внедрение в образовательный процесс академии внутривузовской системы управления и оценки качества образования.

Государственная итоговая аттестация (выходной контроль) должна проверить и оценить знания выпускников, выявить соответствие их подготовки требованиям государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования и квалификационным требованиям к выпускникам по соответствующим специальностям; решить вопрос о присвоении выпускникам квалификации (степени) по полученной специальности и выдаче им дипломов государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании.

В академии используются формы и методы контроля результатов обучения, которые невозможно отнести ни к текущему, ни к итоговому контролю, ни к государственной итоговой аттестации. Это конкурсы, олимпиады, работа в студенческих научных кружках, конференции и т.д. Подобные формы также являются показателями качества обучения. Участие в них позволяет не только определить лучших студентов, но и оценить качество подготовленности будущих специалистов к практической работе, выявить уровень сформированных профессиональных знаний.

Получаемые результаты входного и выходного контроля дают возможность проследить динамику изменений качества образовательного процесса. Это придает дополнительный импульс развитию образовательной системы, стимулирует разработку инновационных методов, технологий и систем оценки качества образовательных услуг. Проблема создания и развития последних по настоящее время остается открытой и дискуссионной.

Реализуя свою социальную функцию в образовании, государство выступает как гарант качества образовательных программ и услуг, предоставляемых как общеобразовательными, так и профессиональными образовательными учреждениями независимо от их организационно-

правовых форм [4, с. 10]. Функциональная обязанность государства заключается в обеспечении современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности и общества.

Модернизация российского образования – одно из направлений в реализации социальной функции и не должна иметь характер ведомственного проекта. Интересы общества не всегда совпадают с отраслевыми интересами самой системы образования, а потому определение направлений модернизации и развития образования не может замыкаться в рамках образовательного сообщества и образовательного ведомства. Насущная задача ближайшего времени – уточнение и отработка взаимосвязей отдельных элементов системы управления и контроля качества образования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Морозова Л.А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6.
2. Рекомендации совещания проректоров по учебной работе высших учебных заведений Российской Федерации. М., 29–30 января 2002 г.
3. Управление качеством профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих: Информационные, методические, аналитические материалы / Под общ. ред. Ф.Д. Демидова, М.Ф. Королева. М., 2002. Вып. 2. С. 13–14.
4. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. М., 2002.

ВТОРОЕ ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

Г.А. Богатырева

В последние годы подготовка специалистов в вузах на основе высшего образования получила широкое распространение как целесообразная форма индивидуализации обучения с учетом полученных предшествующих знаний. В условиях реформирования государственной службы, изменений в области политики и экономики обретение новых профессиональных знаний становится настоящей необходимостью. Для большинства лиц второе высшее образование является двигателем их карьерного роста. Второе высшее образование – вполне сознательный выбор индивидуума, решившего повысить свою квалификацию, получить еще одну специальность, достичь в жизни чего-то большего.

В системе Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина функционирует факультет вто-

БОГАТЫРЕВА

Галина

Антоновна –

декан факультета

второго высшего

профессионального

образования,

кандидат

экономических наук,

доцент

Поволжской академии

государственной

службы

им. П.А. Столыпина

рого высшего профессионального образования. В соответствии с Концепцией модернизации российского образования до 2010 года основная цель факультета – подготовка квалифицированных работников соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособных на рынке труда, компетентных, ответственных, свободно владеющих своей профессией и ориентированных в смежных областях деятельности, способных к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готовых к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности.

На факультете осуществляется подготовка специалистов по основным образовательным программам высшего профессионального образования в сокращенные сроки по восьми специальностям: «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Менеджмент организации», «Управление персоналом», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Антикризисное управление», «Налоги и налогообложение», «Экономика и управление на предприятии отрасли (операции с недвижимым имуществом)».

Определение специальностей, по которым объявляется прием на факультет, базируется на системе постоянного изучения перспективных и текущих потребностей рынка труда в кадрах различной квалификации, в том числе с учетом международных тенденций.

В рамках академии факультет способен успешно осуществлять подготовку по различным специальностям в соответствии с политической и экономической ситуацией в России. Востребованность выпускников факультета очевидна, поскольку большинство из них поступают учиться именно в связи с необходимостью приобрести высшее образование по новой специальности с присвоением новой квалификации. Студенты факультета, как правило, работают. Однако обучаются на факультете и лица, временно не работающие. Из 787 студентов факультета (по контингенту на 01.02.2004 г.) в органах законодательной и исполнительной власти трудятся 128 человек; в органах местного самоуправления – 72; 279 человек – руководители и работники предприятий и организаций различных форм собственности; 15 – частные предприниматели; 165 человек – специалисты – учителя, врачи, военнослужащие; 128 – временно не работающие.

Нормативно-правовое регулирование получения второго высшего профессионального образования охватывает пять аспектов. Первый – общие нормативно-правовые материалы, регулирующие деятельность факультета, его правовой статус; второй – материалы, определяющие правовой статус студентов факультета; третий, наиболее важный, –

нормативные акты, регулирующие учебный процесс; четвертый – материалы, регулирующие выпуск студентов; пятый – все нормативные акты, лежащие в основе организации приема на факультет.

Анализ нормативно-правового регулирования освоения основных образовательных программ на факультете позволяет сделать вывод, что в настоящее время сформированы единые методологические и методические подходы к организации учебного процесса, к определению сроков обучения по различным специальностям, к формированию сокращенных программ обучения, индивидуальных учебных планов по специальностям. Следует отметить, что в ряде высших учебных заведений России практикуются различные подходы к организации учебного процесса по получению второго высшего профессионального образования. В некоторых из них, например, второе высшее образование студенты получают на факультете переподготовки специалистов, причем на обучение принимаются лица, имеющие высшее или неполное высшее образование. Сроки получения второго высшего профессионального образования также различны: от 2,5 до 3,5 лет [1, с. 77–79].

На факультете второго высшего профессионального образования ПАГС в связи с приказом Министра образования РФ «Об утверждении условий освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования в сокращенные сроки» [2, с. 90] систематизированы нормы федерального и регионального законодательства, правовые документы академии, лежащие в основе организации учебного процесса; изучен опыт Российской академии государственной службы при Президенте РФ, других российских и саратовских учебных заведений, на основе чего очерчена концепция получения второго высшего профессионального образования.

Прием лиц, имеющих высшее профессиональное образование, осуществляется в специально формируемые группы на факультет в соответствии с действующим порядком приема в вузы и правилами приема в академию. Динамика приема студентов по направлениям подготовки свидетельствует о том, что их число ежегодно увеличивается за счет открытия новых специальностей.

Обучение проводится только по заочной форме и договорам с полным возмещением затрат на обучение. Права факультета по оказанию платных образовательных услуг определяются действующим российским законодательством, Уставом академии и договорами на подготовку специалиста.

Освоение основных образовательных программ студентами факуль-

тета осуществляется в соответствии с государственными образовательными стандартами и учебными планами. По всем специальностям разрабатываются и утверждаются учебные планы для обучающихся на основе действующей основной образовательной программы академии с полным сроком обучения с учетом предыдущего высшего профессионального образования.

При приеме в специально формируемые группы академия самостоятельно устанавливает для поступающих количество, перечень, формы проведения, программы вступительных испытаний. В настоящее время утверждена форма вступительных испытаний в виде тестирования. Его цель – выявление знаний, умений и навыков абитуриентов, полученных на предшествующем этапе обучения. Итогом становится рекомендация к зачислению в специально формируемую группу. Кроме того, при поступлении выясняется возможность переаттестации и перезачетов для каждого абитуриента.

Определение сроков освоения сокращенных программ обучающимися или группой обучающихся базируется на сроках, устанавливаемых для очной формы обучения с учетом профильности предыдущего образования. Сроки освоения сокращенных программ подготовки специалистов и бакалавров по очной форме обучения для лиц, имеющих высшее профессиональное образование с профилем, не соответствующим получаемому образованию, рекомендуется устанавливать не менее трех лет (сокращение осуществляется за счет перезачета гуманитарных, социально-экономических, математических и общих естественнонаучных дисциплин). Сроки освоения сокращенных программ по очной форме обучения для лиц, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля, рекомендуется устанавливать не менее двух лет. Сокращение осуществляется за счет перезачета гуманитарных, социально-экономических, математических, общих естественнонаучных, близких по содержанию общепрофессиональных дисциплин и уменьшения объема учебной и производственной практик. По заочной форме обучения освоение сокращенных программ увеличивается до шести месяцев по сравнению с очной формой обучения.

Особое внимание на факультете уделяется подготовке кадров по специальности «Государственное и муниципальное управление». Сюда принимаются выпускники факультета повышения квалификации и переподготовки кадров государственной службы и местного самоуправления, получившие дипломы профессиональной переподготовки по направлению государственного и муниципального управления, причем

зачисляются они не на первый, а на второй курс, то есть срок их обучения сокращается еще на один год (две сессии). Для них предусмотрен индивидуальный план обучения, им перезачитываются все дисциплины, изученные в рамках программы профессиональной переподготовки; дисциплины, которые по учебному плану сокращенной образовательной программы на базе высшего профессионального образования приходятся на первый курс, переносятся (или перераспределяются) на другие семестры, начиная с третьего. С этого же семестра студенты определяются со специализацией.

Действующие учебные планы утверждены ученым советом академии. Наименование дисциплин в индивидуальных учебных планах и их группирование по циклам идентично учебным планам академии, рассчитанным на полный срок обучения. При этом индивидуальные планы факультета могут отличаться от общевузовских большей долей самостоятельной работы студентов; уменьшением объема учебной и производственной практик; в них может не предусматриваться изучение факультативных дисциплин, однако всегда учитывается объем учебного времени, приходящийся на дисциплины по выбору студентов, а также на их научно-исследовательскую работу и практику.

В качестве программ учебных дисциплин, практик и государственной итоговой аттестации при обучении в сокращенные сроки используются документы академии, разработанные для реализации основных образовательных программ с полным сроком обучения. Продолжительность теоретического курса, практик, экзаменационных сессий, итоговой государственной аттестации соответствует государственным образовательным стандартам. Продолжительность недельной аудиторной нагрузки на факультете в среднем составляет около 50 часов. В учебном плане по каждой из восьми специальностей отражены все циклы – федеральный, региональный, по выбору. В каждой специальности представлены такие блоки дисциплин, как общегуманитарные, социально-экономические, математические, естественнонаучные, общепрофессиональные, дисциплины по специализации. В учебном плане в каждом блоке дисциплин по каждой специальности отводится определенная государственными стандартами часть учебного времени.

Учебный процесс организуется посредством составления графика проведения учебно-экзаменационных сессий и расписания занятий. В учебном году на каждом курсе по всем специальностям проводятся по две учебно-экзаменационные сессии продолжительностью до тридцати календарных дней. Промежуточная аттестация осуществляется

в виде экзаменов, дифференцированных зачетов, зачетов, тестов. На каждую учебно-экзаменационную сессию выносятся не более десяти предметов. Все итоговые формы контроля проводятся в соответствии с положением о промежуточной аттестации студентов.

Составляется график проведения итоговой государственной аттестации. Содержание программ итоговых государственных испытаний обсуждается на учебно-методических советах факультетов по соответствующим специальностям в целях установления их соответствия требованиям государственных образовательных стандартов. Темы выпускных квалификационных работ, как правило, современные, актуальные, связаны с профилем вуза, предполагают взаимосвязь изучаемых дисциплин с практикой государственного и муниципального управления.

Организация учебного процесса на факультете осуществляется с учетом необходимости достижения нового современного качества профессионального образования и повышения профессионализма участников образовательного процесса, поскольку выпускник должен обладать инициативностью, предприимчивостью, умением принимать управленческие решения, обдумывать соответствующую проблему в широком социальном контексте.

В учебном процессе используются современные методики и формы обучения: деловые и ролевые игры, разбор конкретных ситуаций, работа над проектными заданиями, тестирование, тренинги, работа на компьютере. Акцент в преподавании делается на управленческое и юридическое образование государственных и муниципальных служащих, руководителей предприятий всех форм собственности. Наряду с этим, как показывает практика, необходимо существенно повышать уровень экономических знаний государственных служащих.

Экономическое образование на факультете осуществляется на основе государственных образовательных стандартов. В учебные планы включены различные дисциплины, повышающие уровень экономических знаний государственных и муниципальных служащих, руководителей и специалистов предприятий всех форм собственности, других студентов, которые получают второе высшее образование на факультете. Среди них: экономическая теория, экономика, государственные и муниципальные финансы, региональная экономика и управление, мировая экономика, финансы и кредит, экономика организации и т.д.

Кроме того, проводятся специализации по направлениям: финансовый менеджмент; управление региональной экономикой; предпринимательство; менеджмент-консалтинг с изучением таких дисциплин, как

экономика города, оценка экономического потенциала региона, стратегическое планирование и т.д. Многие студенты факультета выполняют выпускные квалификационные работы по экономической тематике. Квалификации «Экономист» и «Экономист-менеджер» получают выпускники, освоившие специальности «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» и «Антикризисное управление».

На факультете действует система контроля качества теоретической и практической подготовки студентов. После каждой учебно-экзаменационной сессии подводятся итоги успеваемости студентов.

Высокий уровень подготовки специалистов на факультете подтверждается результатами итоговой государственной аттестации. Из 200 студентов, прошедших аттестацию в 2002/03 учебном году, 75 человек (37,3%) получили дипломы с отличием, что свидетельствует о готовности выпускников факультета к самостоятельной работе по новой специальности, соответствующей квалификации.

Качество преподавания контролируется также путем посещения занятий и анкетирования студентов. На факультете разработан лист оценки качества преподавания, с помощью которого осуществляется отбор мнения студентов. Анализ анкет позволяет сделать вывод о том, что учебный процесс соответствует ожиданиям студентов и помогает им реализовать те цели, которые они ставили перед собой, поступая на учебу в академию.

Вместе с тем представляется, что при совершенствовании учебного процесса следует обратить внимание на формирование единого подхода к оценке качества подготовки специалистов на факультете; более требовательный контроль знаний студентов; повышение требований преподавателей к студентам на зачетах и текущих экзаменах, особенно в части ответов, претендующих на оценку «отлично»; улучшение методического обеспечения учебного процесса по заочной форме обучения с четким определением объема работы студентов в межсессионный период; более глубокое освещение преподавателями опыта работы органов государственного и муниципального управления; связи учебного процесса с профилем академии. Нуждаются в улучшении некоторые учебные планы и программы. Нельзя допускать, чтобы студенты ПАГС, пройдя обучение и приступив к практической деятельности, считали, что некоторые курсы, которые они прослушали, нельзя применить на практике [3, с. 7].

Серьезная постановка вопроса о контроле знаний студентов требует повышения уровня методики проведения всех видов занятий в целом и улучшения качества методических материалов. Методическое обес-

печение учебного процесса должно быть нацелено на то, чтобы обучающийся стал не только профессионалом по новой специальности, но и четко ощущал свое государственно-политическое назначение, поскольку получает второе высшее образование не в обычном учебном заведении, а в Академии государственной службы.

Как известно, главное назначение методических материалов для заочников состоит в том, чтобы студенты имели четкое представление об объеме работы в межсессионный период по каждой дисциплине. Представляется, что достичь этого возможно путем повышения ответственности преподавателя, ведущего конкретную дисциплину, разрабатывая кроме программы курса, планов семинаров, литературы, вопросов к зачетам и экзаменам, расширенные методические рекомендации по изучению конкретных тем курса с ориентацией на связь теории с практикой государственного и муниципального управления и на государственно-политический аспект изучаемой дисциплины.

На более высоком уровне должны также разрабатываться методические материалы по подготовке студентов к итоговой государственной аттестации, по дисциплинам специализаций, по преддипломной практике.

Качество второго высшего профессионального образования улучшается за счет повышения квалификации преподавателей путем их стажировки в органах государственного и муниципального управления, а также различных форм самообразования, среди которых серьезное внимание должно уделяться изучению преподавателями законодательства о реформировании государственной службы, осмыслению опыта работы органов государственного и муниципального управления и выработки на этой основе новых методов преподавания.

Перспектива развития деятельности факультета связывается с улучшением качества образовательных услуг посредством внедрения современных образовательных технологий, дистанционного обучения.

Изучение организации получения второго высшего профессионального образования в других учебных заведениях и сопоставление ее с организацией в ПАГС позволяет сделать вывод об оптимальном варианте организации учебного процесса на факультете по реализации сокращенных образовательных программ на базе высшего образования.

Каким бы интересным ни являлся опыт Высшей школы бизнеса, структурного звена Института бизнеса и делового администрирования при СГТУ [4], не совсем ясным остается, как, например, студенты старших курсов вузов Саратова, в период за 9 месяцев (5 сессий про-

должительностью две недели каждая) по очно-заочной форме обучения могут освоить программу, дающую право на присвоение новой экономической квалификации. Речь, видимо, все-таки идет об освоении слушателями программы дополнительного образования (а не второго высшего), в результате чего им вручается диплом государственного образца о переподготовке, дающий право на ведение новой профессиональной деятельности.

Организованной работе факультета второго высшего профессионального образования Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина способствуют создание целостной нормативно-правовой базы деятельности академии; упорядочение документооборота, точная формулировка требований, предъявляемых к оформлению различного типа документов; достаточно четко прослеживающийся процесс улучшения технологии подготовки специалистов; хорошо организованная работа учебно-методических советов факультетов академии; понятные и обоснованные требования ректората и ученого совета, предъявляемые к профессионализму заведующих кафедрами, всех преподавателей; пристальное внимание руководства академии к качеству преподавания, методическому обеспечению учебного процесса; достаточно высокий уровень организации приема и итоговой государственной аттестации студентов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Ратник А.* Будет все, что ты захочешь // Карьера. 2003. № 1.
2. Условия освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования в сокращенные сроки // Официальные документы в образовании. 2002. № 24.
3. Не останавливаться на достигнутом // Униклассная газета. 2003. 14 апр.
4. *Шаршарова А.* Второе образование как двигатель карьеры // Саратовский Арбат. 2002. 11 сент.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ВЕНГРИИ

Н. Киш

КИШ
Норберт –
*заместитель
генерального
директора
факультета
государственного
управления, доцент
Будапештского
университета
экономики
и государственного
управления,
Венгрия*

Перевод **Ю.А. Никитиной**

The author covers the issues of the Hungarian system of civil servants training. Different components of the system are being discussed: college- and university-level training, vocational training, interministerial training programs, and the system of basic and advanced special Public Administration Examinations. Close attention is paid to Bachelor-Master degree education (with the emphasis on MPA specialist training and the structural problems in respect of the Bologna program) and its value in Hungarian PA system; compatibility of the Hungarian Higher Education on the European market; compulsory professional practice for PA specialists. The presentation supplies readers with a full idea of PA system in Hungary and the role of Hungarian Institute of Public Administration (HIPA) in it.

Основы венгерской системы подготовки государственных служащих представлены следую-

щими формами: образовательными профессиональными программами в колледжах; двухгодичными программами дополнительного образования, направленными на получение университетского диплома; профессионально-техническим обучением, как, например, начальная подготовка; межминистерскими программами подготовки государственных служащих; системой базовых и прогрессивных экзаменов в области государственного управления.

Образовательные профессиональные программы подготовки государственных служащих реализуются на факультете государственного управления Университета экономики и государственного управления. Здесь обучение проводится в течение шести семестров. В колледжах по этой программе обучаются 700 студентов дневной формы обучения на бюджетной основе; 3000 студентов заочной и вечерней форм обучения приняты на коммерческой основе; 300 студентов продолжают образование в университете.

Получаемая специальность дает возможность выпускникам занимать посты административных менеджеров, управленческие, финансовые должности, выполнять функции контроля и руководства в государственных учреждениях федерального, но чаще всего местного уровня.

Общая система планирования мероприятий по подготовке государственных служащих внедряется во всех сферах государственного управления, как на уровне министерств и государственных учреждений, так и в местных органах власти. Государственный служащий обязан располагать необходимыми начальными навыками для прохождения данной подготовки. Государственные управленцы должны проходить обучение по крайней мере по одной соответствующей программе подготовки каждые четыре года. Государственные служащие высшего звена повышают квалификацию в Венгерском институте государственного управления (ВИГУ).

Другим важным компонентом венгерского профессионально-технического образования в области государственного управления является особая внеакадемическая экзаменационная система, являющаяся основой процесса подготовки государственных служащих. Во-первых, каждый государственный служащий обязан сдать основной экзамен по государственному управлению (при наличии у служащих образования, полученного в колледжах факультета государственного управления в области юриспруденции или государственного управления, они от экзамена освобождаются). Во-вторых, каждый государственный служащий, занимающий управленческий пост, должен сдать специаль-

ный экзамен по государственному управлению, который включает классические вопросы государственного управления, организационной структуры Европейского Сообщества, законодательно-конституционные аспекты, государственные финансы и бюджетирование, а также вопросы по специальному разделу, выбранному самим кандидатом. Эти две экзаменационные системы доступны для всех специалистов, окончивших колледж или университет, а не только для государственных служащих или руководителей.

Структура данных подготовительных программ и экзаменов определяется ВИГУ, который функционирует как самостоятельная, автономная единица под прямым руководством центрального правительства при хорошей финансовой поддержке. В обязанности ВИГУ входит координация многих программ профессионально-технического обучения. Что же касается общей аккредитации, подтверждения качества профессионального образования, обеспечения системы контроля профессиональной подготовки государственных служащих посредством создания центрального межотраслевого комитета или консультационных комитетов, то данная институциональная система еще полностью не сформирована в Венгрии. Тем не менее компетентность ВИГУ постоянно расширяется; институт разрабатывает основной учебный план обязательного повышения квалификации, необходимый и для аккредитации учебных заведений. Факультет государственного управления также вовлекается в систему профессионального контроля государственного и частного профессионально-технического образования в области государственного управления.

Между институтом и факультетом нет тесного взаимодействия. Однако ввиду того, что ВИГУ не располагает собственным профессорско-преподавательским составом, большинство факультетских преподавателей проводят подготовительные курсы или курсы профессионально-технического обучения, а также принимают экзамены, проводимые институтом. Основной причиной того, что факультет государственного управления не вышел на более высокий уровень в системе профессионально-технической подготовки и повышения квалификации государственных служащих, экзаменационной системе и системе институционального сотрудничества, может быть чрезвычайная загруженность педагогических кадров (60 преподавателей, задействованных на полную ставку, обучают 4000 студентов колледжа и университета).

Существуют и определенные проблемы структурного характера. В связи с подписанием Болонской конвенции модель обучения на степень ба-

калавра – магистра, состоящая из двух взаимосвязанных циклов, так и не была внедрена (планируется с 2005 года). В настоящее время устаревшая система привела к отсутствию преемственности программ, необходимой при переходе от колледжа к университетской структуре. Это означает, что 60% выпускающихся студентов колледжа дневной формы обучения, стремящихся продолжить свое обучение на факультете юриспруденции с целью получения университетского диплома, должны обучаться в течение восьми семестров, в то время как результаты их трехгодичного обучения в колледже не учитываются должным образом.

При введении программы «бакалавр – магистр» в рамках Болонской конвенции начиная со следующего года могут произойти по крайней мере два значительных изменения.

Первое. Университетское (или магистерское) образование в области юриспруденции для выпускников колледжа значительно сократится и ограничится четырьмя семестрами (вместо прежних восьми). Ожидается, что взаимосвязь между уровнями обучения, ввиду признания определенных курсов и результатов первого уровня обучения (что заложено в основу будущих межвузовских соглашений о равнозначности курсов и оценок), приведет к более логичной продолжительности обучения на степень магистра. В соответствии с потребностями местных органов власти в трехгодичной подготовке нотариусов представляется целесообразным поддерживать количество выпускников колледжа на прежнем уровне.

Второе. Профессорско-преподавательский состав факультета государственного управления начиная со следующего учебного года приступает к внедрению независимой университетской программы подготовки экспертов в области государственного управления. В зависимости от будущих юридических аспектов обучения по магистерской программе с 2005 года будет введено обучение на степень магистра государственного управления в течение четырех семестров. Эта программа будет проводиться отдельно от программы подготовки адвокатов и, являясь, по сути, уникальной для Венгрии, станет началом для разграничения образования в области государственного управления и юриспруденции на университетском или магистерском уровнях.

Независимая университетская программа, а также магистерская программа со специализацией в области государственного управления имеют большое значение по двум причинам. В течение последних десяти лет карьерные возможности выпускников колледжа на государственной службе, в центральных или местных администрациях значи-

тельно снизились. Одним из объяснений такой тенденции является переизбыток обучающихся юридическим специальностям, в результате чего каждый год выпускается около 5000 новых специалистов-юристов. В связи с растущим уровнем безработицы среди юристов многие из них переходят на рынок государственной службы. Это происходит потому, что выпускникам все труднее побороть существующий стереотип, согласно которому выпускники юридических специальностей имеют больше шансов на трудоустройство, нежели выпускники колледжа, специализирующиеся в области государственной службы. Представляется, что и сегодня остается открытым вопрос о том, кто считается наиболее компетентным в области государственного управления: выпускники юридических специальностей или специалисты в области государственного управления.

В противовес некоторым утверждениям о том, что основой специальности в области государственного управления являются юридические факультеты, персонал органов государственного управления в основном состоит из наших выпускников. Эта тенденция будет иметь место и в дальнейшем (за исключением юридических департаментов). Чтобы понять место и роль образования в области государственного управления на уровне колледжа, необходимо вспомнить, что некоторые венгерские вузы уже открыли магистерские программы даже без внесения каких-либо надлежащих поправок в Закон о высшем образовании.

Другой факультет нашего университета открыл магистерскую программу по экономике для специалистов государственного управления (ЕМРА): курс на английском языке. В его основу вошло преподавание менеджмента и государственной политики с концентрацией на экономике, политических и финансовых дисциплинах. Реализуется и четырехгодичная программа «Магистр государственного управления», но ее необходимость и ценность в области государственного управления еще полностью не определена.

Новая университетская программа «Магистр государственного управления» (МРА) направлена на выравнивание или по крайней мере на смягчение невыигрышного положения наших выпускников по сравнению с выпускниками со степенью магистра юридических наук. Есть уверенность в том, что рост числа специалистов со степенью МРА значительно повысит уровень государственной службы.

Новая структура высшего образования в Венгрии в области подготовки государственных служащих является необходимым шагом на пути к достижению европейского единства. Программа МРА может стать успешным стимулом для ведения международного сотрудниче-

ва, например, в сфере обмена студентами или в целях подписания соглашений об эквивалентности баллов по магистерским программам вплоть до полного признания степеней. Мы заинтересованы в соглашениях, дающих возможность нашим студентам проходить часть обучения по программам МРА в зарубежных вузах, а также способствующих привлечению иностранных студентов по данной программе в наш вуз.

Международным или европейским аспектом университетского образования в области государственного управления является то, что основная цель образования осталась прежней по сравнению с программами колледжа: предоставление разнообразного университетского образования для экспертов государственного управления, занятых в местных и центральных администрациях. Философский аспект также не изменился: юридические науки в качестве дисциплин одного подхода представляют неоспоримую ценность, но профессиональный и междисциплинарный подход, объединяющий образование чиновника и менеджера, еще более важен.

Университетские курсы включают преподавание государственного управления и политологии, затрагивая исторические и сравнительные аспекты. В них также содержится преподавание международных (зарубежных) моделей государственной структуры, европейской истории конституциональных и правительственных систем, региональной и городской политики в европейском контексте, политики региональных фондов в ЕС, венгерской и европейской политики регионального развития. Расширяется и преподавание административного уголовного права до уровня его изучения в Европейском Сообществе. Выделены несколько курсов по отраслевой политике ЕС (сельское хозяйство, безопасность, окружающая среда), европейским правам, экономике, информатике, взаимодействию международных организаций. В рамках преподавания государственного управления прививаются организационные, управленческие навыки, навыки общения, а также освещается широкий спектр информационных систем, применяемых в государственном управлении.

Традиционно в течение последнего семестра предоставляется обязательная профессиональная практика, которая долгие годы существует на уровне колледжа. Развитие такой системы определяется требованиями Консультативного Совета, в который входят наиболее выдающиеся представители государственного управления. На университетском уровне и в рамках программы Магистра государственного управления практика занимает более продолжительный срок и оценивается более строго. Практикант должен развивать творческий подход к решению

вопросов, навыки решения проблем, накапливать профессиональный опыт. Это полезно и для налаживания личных контактов, необходимых для успешного трудоустройства в дальнейшем. Направление на практику координируется факультетом совместно с основными административными учреждениями. Мы также стремимся расширить свои возможности в этой области с целью способствования направлению наших лучших студентов в органы государственного управления других стран (например, такую возможность нам дает сотрудничество с нашими немецкими коллегами). В первую очередь это касается будущих обладателей степени МРА. Такая форма совместных программ обмена (обязательная профессиональная практика) должна быть предметом первостепенной важности при налаживании межвузовских контактов. Во всяком случае наш факультет открыт для работы в подобном ключе.

Институт повышения квалификации, являющийся структурным подразделением нашего факультета, предлагает 8 специальных программ продолжительностью в 4 семестра. В основном это программы для государственных служащих, имеющих опыт работы. Даже государственные управленцы, имеющие опыт работы, заинтересованы в этих программах. Высокое качество таких программ гарантируется за счет привлечения экспертов, лекторов со стороны, которые проводят обучение наряду с преподавателями.

Важное значение имеют программы научных исследований. Так, на факультете юриспруденции реализуется проект преподавания европейского административно-уголовного права. В его рамках анализируется развитие и взаимодействие европейских национальных режимов введения административных репрессивных санкций, а также административно-уголовных полномочий органов ЕС. Другая научно-исследовательская программа направлена на рассмотрение общих проблем законодательства и законотворчества. На факультете государственного менеджмента упор делается на практическое применение электронных систем в управлении. На факультете государственного управления открыты программы по рассмотрению вопросов региональной политики, а также оценке влияния европейской интеграции на ВИГУ. На факультете социологии изучается новый феномен международных отношений.

КОМПЬЮТЕРНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Е.А. Эрман

Человеческая цивилизация вступила в новый период своего развития – период построения информационного общества. В развитых странах в сфере обработки информации в настоящее время занято 60–70% трудоспособного населения. Информатизация общества привела к изменению характера профессиональной деятельности на основе внедрения в нее новых информационных технологий (НИТ).

В современной профессиональной деятельности необходимо учиться действовать в условиях внедрения НИТ и овладевать новыми областями их применения, углублять и расширять обучение для получения обновляющихся знаний и предотвращения их старения. По данным американских исследователей (www.idc.com), устаревание знаний в сфере современных информационных технологий происходит за 2–3 года.

**ЭРМАН
Евгений
Анатольевич –**
*начальник отдела
интернет-
технологий
Астраханского
государственного
университета*

В этих условиях использование НИТ для подготовки специалистов к профессиональной деятельности является одной из основных задач высшей школы, решение которой невозможно без использования программных средств учебного назначения. По принципам использования их можно условно разделить на обучающие системы, содержащие знания по конкретной предметной области, и инструментальные системы, предназначенные для наполнения их знаниями в произвольной предметной области с целью создания обучающей системы.

Наиболее перспективными с точки зрения соотношения конечного результата и трудозатрат на создание и поддержку являются инструментальные системы, которые принято называть автоматизированными обучающими системами (АОС). АОС отличает целый ряд достоинств:

- возможность использования преимуществ индивидуального обучения;
- интенсификация обучения;
- возможность индивидуальной адаптации курса обучения к потребностям обучаемых или условиям обучения;
- возможность использования и тиражирования передового опыта;
- повышение доступности образования;
- обучение навыкам самостоятельной работы;
- освобождение преподавателя от ряда повторяющихся рутинных действий;
- возможность использования в рамках дистанционного обучения, переобучения и повышения квалификации.

Одной из важных задач при создании АОС является организация контроля знаний и обратной связи. В большинстве существующих АОС и систем контроля знаний ограничено количество форм представления ответов (обычно выборочных), отсутствуют средства оценки корректности тестового задания и теста в целом и ограничена (или полностью отсутствует) обратная связь. Такой подход сужает возможности разработчика курса в отношении использования различных вариантов тестовых вопросов и способов анализа ответов обучаемых.

Тест, по мнению В.С. Аванесова, – набор заданий, которые обладают системообразующими свойствами [1]. Он состоит из заданий; правил их применения; оценок за выполнение каждого задания; рекомендаций по интерпретации тестовых результатов. Качество теста традиционно сводится к определению меры его надежности и валидности полученных результатов [2].

Для автоматизации образовательного процесса после проведения тестирования необходима выдача рекомендаций с указанием «слабых» тем и выдачей списка дополнительной литературы. Для составления и обновления такого списка в автоматическом режиме можно использовать алгоритмы поиска информации в сети Интернет с последующей ее фильтрацией и тематической классификацией.

С учетом указанных требований был разработан программный комплекс «Информационно-справочная и обучающая система «SG-PRO 2003». При его создании учтен опыт эксплуатации его первой версии [3] и пожелания пользователей.

Данный программный комплекс позволяет выполнять определенные задачи: создавать лекционный курс по заданной дисциплине; создавать тестовые задания различного вида (с выбором одного или нескольких правильных ответов; вводом правильного ответа; сопоставление; графический ответ; ответ в виде формулы); проводить оценивание качества тестовых и сложности заданий; составлять тесты для проведения тестирования как в локальном, так и в сетевом вариантах; осуществлять тематический поиск в сети Интернет, для формирования списка дополнительного материала, на основе результатов тестирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Аванесов В.С.* Композиция тестовых заданий. М., 1998.
2. *Аванесов В.С.* Научные основы тестового контроля знаний. М., 1994.
3. *Эрман Е.А.* ИТО-2001: Использование программного комплекса «SG-Pro 2000» для создания тестовых заданий на основе интернет-технологий // XI Международная конференция-выставка ИТО-2001: Сборник трудов. М., 2001.

**ВСЕРОССИЙСКАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ
«КОНСТИТУЦИЯ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ –
ОСНОВА СТАБИЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВА
И ОБЩЕСТВА»**
Саратов,
5–6 декабря 2003 года

М.А. Кулушева

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

В канун государственного праздника – 10-летнего юбилея принятия Конституции Российской Федерации в Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина в рамках ежегодных «Конституционных чтений» состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «Конституция Российской Федерации – основа стабильности государства и общества».

Уже пятый год подряд в стенах ака-

демии встречаются ведущие ученые-конституционалисты, чтобы обменяться мнениями, обсудить актуальные вопросы развития Российского государства в духе действующей Конституции России. Инициатором и организатором проведения ежегодных «Конституционных чтений» является доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права ПАГС Г.Н. Комкова.

Традиционно на «Конституционных чтениях» собрались доктора и кандидаты наук, преподаватели и аспиранты, студенты Поволжской академии государственной службы и других российских вузов, а также практикующие юристы. География участников конференции весьма широка и представлена учеными Саратова, Москвы, Самары, Екатеринбурга, Тамбова, Пятигорска, Саранска и других городов.

Конференцию открыл проректор по учебной работе, профессор С.Н. Туманов. Он подчеркнул важность и закономерность проведения данного мероприятия именно в академии, поскольку ПАГС готовит кадры будущих законодателей, государственных и муниципальных служащих, которым предстоит служить государству и приумножать его благосостояние.

Приветственное слово в адрес участников круглого стола произнес один из авторов Конституции Российской Федерации доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права СГАП – В.Т. Кабышев. Он поделился воспоминаниями о работе над написанием проекта Конституции демократической России, обозначил ориентиры и конституционные горизонты развития Российского государства и гражданского общества.

В рамках организованного «круглого стола» обсуждались три основные проблемы: в чем состоит стабильность конституции; каковы пределы изменения Конституции России; в какой степени научное сообщество должно быть готово к изменению Конституции РФ?

Не оставило равнодушными ученых и студентов выступление В.В. Полянского – кандидата юридических наук, доцента, заведующего кафедрой государственного и административного права Самарского государственного университета на тему «Конституционные цели гармонизации публичной власти».

Особый интерес участников конференции вызвали дискуссионные вопросы о потенциале российской Конституции, о ее роли в развитии демократического правового государства, а также о необходимости и целесообразности изменения действующей Конституции России.

Получило поддержку мнение о том, что и по прошествии десяти лет действия Конституции Российской Федерации ее демократический потенциал не исчерпан. Гражданам многонациональной России необходимо научиться жить в правовых условиях, обозначенных в Основном Законе страны. Вместе с тем научное сообщество должно быть готово к формированию новой конституционной концепции, поскольку в среде законодателей и правоприменителей все чаще слышны голоса о неизбежности изменения федеральной Конституции. Ученые должны быть готовы предложить эволюционные идеи стратегического конституционного развития Российской Федерации.

Какие же положения действующей Конституции чаще всего подвергаются критике и стремлениям быть измененными? На этот вопрос ответила в своем докладе доктор юридических наук, профессор Г.Н. Комкова.

В первой главе Основного Закона «Основы конституционного строя» под прицелом изменений находится статья 12, предусматривающая организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти и их самостоятельность в пределах собственных полномочий. По мнению ряда государствоведов и политиков, целесообразно изменить указанную статью, включив органы местного самоуправления в систему государственных органов, обеспечив тем самым «единую властную вертикаль».

Меньше всего нареканий с точки зрения изменений вызывает глава вторая «Права и свободы человека и гражданина». Несмотря на то что многие положения этой главы декларативны, не обеспечиваются государством, они соответствуют международным стандартам в области прав и свобод человека и гражданина, отражают приоритет личности в нашем государстве и указывают тот идеал, к которому стремится Российское государство.

Тем не менее на конференции достаточно оживленно обсуждалась проблема необходимости создания концепции безопасности личности, которая являлась бы основой совершенствования реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. По мнению аспиранта Самарского государственного университета Д.А. Никитина, четкие представления о природе и ключевых элементах, составляющих безопасность человека и гражданина как социально-правового явления не только для государства, но и для общества и самого индивида, может дать только полноценная концепция безопасности личности.

Глава 3 «Федеративное устройство», естественно, не может не быть

предметом научных споров в такой огромной и многонациональной стране, как Россия. Статья 65 – единственная статья Конституции РФ, в которую за десять лет вносились изменения, касающиеся переименования субъектов, входящих в состав Российской Федерации. Неоднократно на страницах научных и публицистических изданий обсуждалась проблема нового государственного устройства России. Несмотря на единство мнений в отношении наиболее оптимальной формы государственного устройства России – федерации, называется различное возможное количество ее субъектов: от 7 – по количеству федеральных округов, до 100–110.

Не остался без внимания участников конференции актуальный в настоящее время вопрос о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. С докладом по данной теме выступил Ю.В. Ковалев – доцент кафедры частного права Саратовского государственного социально-экономического университета.

В результате обсуждения была выработана компромиссная позиция, согласно которой необходимо исходить из верховенства федеральных законов над договорным правом и допустимости заключения двухсторонних договоров о разграничении компетенции лишь в том случае, когда проблему невозможно решить законодательным путем ввиду специфики территории или иных местных условий и если содержание этих договоров не противоречит Конституции Российской Федерации.

В дискуссионном поле находятся главы 4–8, посвященные органам государственной власти. Например, законодателям «не нравится», что Президент Российской Федерации формирует Правительство без их участия.

Участники конференции согласились с общим мнением о том, что требование п. 3 ст. 129 о согласовании назначения прокурора субъекта Федерации с субъектами не совсем корректно. Во-первых, согласование происходит не с субъектом в целом, а с органами или органом государственной власти этого субъекта. Во-вторых, согласование назначения на должность прокурора субъекта Федерации нарушает принцип независимости в организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Не менее актуальным представляется вопрос о реформировании местного самоуправления в России. Эта проблема отмечалась в выступлениях М.А. Кулушевой, О.В. Григорьевой, К.А. Ишекова – преподавателей кафедры конституционного права ПАГС, Е.В. Жучкова –

ассистента кафедры права Самарского муниципального института управления, В.Э. Волкова, А.Х. Пихова – преподавателя и аспиранта кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета и других.

В частности, А.Р. Еремин – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Мордовского госуниверситета, подчеркнул, что реализация права на местное самоуправление должна получить полноценную и всеобъемлющую охрану со стороны государства. Прежде всего это касается юридической защиты, одним из важнейших механизмов которой является юрисдикционная деятельность судебной системы. Право на обращение в суд (в том числе Конституционный), по его мнению, должны иметь как граждане, так и иные субъекты, избранные населением и осуществляющие деятельность от имени жителей муниципальных образований. Поэтому реформирование системы местного самоуправления, не ограничиваясь изменением уровней публичного властвования и корректировкой межбюджетных отношений, должно затрагивать всю систему организации, функционирования и защиты права на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации.

Интересную идею высказала З.С. Байниязова – преподаватель кафедры теории государства и права СГАП. Она полагает, что российская Конституция нуждается в совершенствовании в части положений, посвященных правовой системе, принципам ее организации и функционирования. Наилучшим вариантом, по ее предложению, было бы включение в Конституцию отдельной главы «Правовая система РФ. Основные принципы ее устройства». Кроме того, более логично выделить в отдельном разделе или главе Конституции наиболее важные, значимые принципы национального права. Изложение их в системном виде, по ее мнению, даст ясную картину правовой действительности.

Следует отметить, что все присутствующие были едины во мнении: время коренных изменений Конституции не наступило и не наступит до тех пор, пока не исчерпается ее демократический и правовой потенциал.

Одним из основных демократических институтов, учрежденных Конституцией РФ 1993 года, является общегосударственный парламент – Федеральное Собрание. Безусловно, участники конференции отметили, что в 2003 году отмечается еще один юбилей – 10 лет российского парламентаризма. В декабре 2003 года в четвертый раз

состоялись выборы его нижней палаты – Государственной Думы. Присутствующие выразили надежду, что вновь избранная Государственная Дума будет профессиональной, адекватной, работоспособной, законодатели примут такие важные законы, как Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», федеральные законы «О социальных минимальных стандартах», «О противодействии коррупции в органах власти», «О гражданской государственной службе» и другие, от которых во многом зависит развитие личности, гражданского общества и в целом благополучие России.

В заключение доктор юридических наук, профессор Г.Н. Комкова отметила важность и перспективность проведения конференций по проблемам конституционного развития России, направленных на выработку научно обоснованных идей и концепций, а также предложений и рекомендаций по развитию действующего конституционального законодательства.

Во второй день работы конференции состоялся «круглый стол» для студентов ПАГС и других вузов, где обсуждались следующие проблемы:

- федеральная Конституция как основа политической и правовой системы России;

- проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации;

- региональная правовая политика и проблемы сохранения единства государства.

СОДЕРЖАНИЕ

МЕТОДОЛОГИЯ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

4

Фомин О.Н.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ:
ПОЛИАРХИЯ БЕЗ ДЕМОКРАТИИ 4

Великая Н.М.

МЕНЕДЖЕРИАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ 17

Мизь А.Б.

ПРОЕКТЫ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ П.А. СТОЛЫПИНА:
НЕРЕАЛИЗОВАННЫЕ ИДЕИ 28

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В РАЗВИТИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ

36

Грязнова Е.Р.

СИСТЕМА РАБОТЫ С КАДРАМИ КАК ИНСТРУМЕНТ
РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ 36

Мамлина Е.А.

ИДЕНТИФИКАЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГРУППЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ 45

ИНФОРМАЦИОННОЕ И ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

53

Безруков А.И., Элькин М.Д.

МОДЕЛЬ УЧЕТА ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В АПК 53

Плешкевич Е.А.

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ДОКУМЕНТА –
ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ 61

Лаврентьева А.А.

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ
РИСКАМИ ОРГАНИЗАЦИЙ 68

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

75

Матвиенко Г.В., Чаннов С.Е.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ 75

Ковалев Ю.В.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ
ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА 87

**ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ
СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ**

96

Туманов С.Н.

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ
КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА 96

Богатырева Г.А.

ВТОРОЕ ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ:
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ 109

Киш Н.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ВЕНГРИИ 118

Эрман Е.А.

КОМПЬЮТЕРНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ .. 125

ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

128

Кулушева М.А.

ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –
ОСНОВА СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА»
Саратов, 5–6 декабря 2003 года 128

CONTENTS

METHODOLOGY OF THE RUSSIAN PUBLIC POWER: HISTORY AND CONTEMPORANEITY

4

Fomin O.N.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA: POLYARCHY WITHOUT DEMOCRACY	4
---	---

Velykaya N.M.

MANAGERIALISM AND LOCAL SELF-GOVERNMENT: FOREIGN EXPERIENCE	17
--	----

Miz A.B.

P.A. STOLYPIN'S PROJECTS OF REFORMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: IDEAS THAT WERE NOT REALIZED	28
--	----

NEW APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF THE PERSONNEL POLICY AND PERSONNEL MANAGEMENT

36

Griaznova E.R.

WORK WITH THE PERSONNEL AS AN INSTRUMENT OF CIVIL SERVICE REFORM	36
---	----

Mamlina E.A.

IDENTIFICATION CRITERIA OF A PROFESSIONAL GROUP OF CIVIL SERVANTS	45
--	----

INFORMATION AND DOCUMENTATION SUPPORT OF MANAGEMENT

53

Bezrukov A.I., Elkin M.D.

THE MODEL FOR CONSIDERING INTERESTS OF QUALITY MANAGEMENT REFORMERS IN AGRARIAN AND INDUSTRIAL COMPLEXES	53
--	----

Pleshkevich E.A.

THE GENERAL THEORY OF A DOCUMENT AS THE BASIS FOR FURTHER DEVELOPMENT OF DOCUMENT FLOW STUDIES	61
--	----

Lavrentieva A.A.

PROJECTING THE SYSTEMS OF ORGANIZATION RISKS MANAGEMENT	68
--	----

LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

75

Matvienko G.V., Channov S.E.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS IN PUBLIC ADMINISTRATION	75
--	----

Kovalev Yu.V.

PROBLEMS IN PROTECTING THE INFORMATION OF LIMITED ACCESS	87
---	----

**FORMING THE CONCEPT
OF THE EDUCATIONAL SYSTEM**

96

Tumanov S.N.

EDUCATION QUALITY MANAGEMENT AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT FUNCTIONS	96
---	----

Bogatyreva G.A.

SECOND HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION: NEW OPPORTUNITIES	109
--	-----

Kish N.

CURRENT PROBLEMS AND THE SYSTEM OF THE FURTHER TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN HUNGARY ...	118
---	-----

Erman E.A.

COMPUTER TESTING: MODERN TENDENCIES	125
---	-----

COLUMN OF SCIENTIFIC EVENTS

128

Kulusheva M.A.

ALL-RUSSIAN SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE «THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT FUNCTIONS» Saratov, December 5–6, 2003	128
--	-----

Научное издание

**ВЕСТНИК
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ИМЕНИ П.А. СТОЛЫПИНА**

Научный журнал

№ 6

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

Тем. план 2004 г., п. № 227

Подписано к печати 20.05.2004 г. Формат 70х100 $\frac{1}{16}$.
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.
Усл. печ. л. 11,29. Уч.-изд. л. 8,9. Тираж 500. Заказ 706.

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