

# ВЕСТНИК

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

---

Научный журнал

---

№ 8  

---

2005

Саратов

---

В Е С Т Н И К  
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

№ 8  

---

2005

---

Научный журнал

---

Учредитель

Поволжская академия государственной службы  
имени П.А. Столыпина

---

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

Редакционный совет:

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

Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, д-р филос. наук; В.В. Герасимова, д-р экон. наук;  
В.П. Жуковский, д-р педаг. наук; Г.Н. Комкова, д-р юрид. наук;  
Э.Г. Липатов, канд. юрид. наук; О.И. Марченко, канд. экон. наук;  
Е.В. Масленникова, канд. социол. наук; А.Н. Романцов, д-р экон. наук;  
О.И. Цыбулевская, д-р юрид. наук; Т.И. Черняева, д-р социол. наук

---

№ 8  
2005

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

---

Science magazine

---

Founder:

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

---

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

Editorial council:

S.Yu. Naumov (Chairman), P.L. Ipatov (Saratov Region),  
K.A. Titov (Samara Region), V.K. Bochkarev (Penza Region),  
O.I. Betin (Tambov Region)

Editorial board:

V.N. Gasilin, Doctor of Philosophic Sciences; V.V. Guerassimova,  
Doctor of Economic Sciences; V.P. Zhukovsky, Doctor of Pedagogic Sciences;  
G.N. Komkova, Doctor of Law Sciences; E.G. Lipatov, Candidate of science  
(Jurisprudence); O.I. Marchenko, Candidate of science (Economy);  
E.V. Maslennikova, Candidate of science (Sociology); A.N. Romantsov,  
Doctor of Economic Sciences; O.I. Tsibylevskaya, Doctor of Law Sciences;  
T.I. Cherniaeva, Doctor of Sociology

© Volga Region Academy  
for Civil Service named after P.A. Stolypin, 2005

---

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

---

## ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П.Г. Точилкин

ТОЧИЛКИН  
Павел Геннадьевич –  
секретарь  
Избирательной  
комиссии  
Саратовской области

Действовавшая в Российской Федерации смешанная (мажоритарно-пропорциональная) система выборов депутатов нижней палаты российского парламента – Государственной Думы не менялась с 1993 г. – момента проведения первых выборов в этот представительный и законодательный орган государственной власти. С тех пор прошли три полных федеральных избирательных цикла, существенно трансформировался политический режим и его правовое оформление, заявили себе новые политические силы и организации, в

связи с чем объективно назрел вопрос о возможности и необходимости реформирования избирательной системы на общенациональном уровне. Кроме того, в смешанной избирательной системе, несомненно, есть как свои плюсы, так и минусы, которые обусловлены ее пропорциональной и мажоритарной составляющими.

Предназначение Государственной Думы состоит в принятии общенациональных законов, выработке общего государственной политики в сфере законотворчества с учетом федеративного устройства и разнообразия региональных особенностей России. Явным достоинством пропорциональной составляющей является то, что она способствует развитию партий и многопартийности в России. Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» в выборах федерального уровня могут участвовать только общероссийские партии, эта система еще и предохраняет государство от сепаратизма, поскольку общенациональная партия не может ставить интересы одного региона выше других, действовать в ущерб единству государства.

Главный же недостаток состоит в том, что пропорциональная составляющая в ее нынешнем виде не способствует обеспечению связи депутатов со своими избирателями в регионах. Кроме того, как неоднократно обращали на то внимание средства массовой информации, при формировании партийного списка его «проходная» часть зачастую формируется по признакам и основаниям, непонятным не только гражданам, но и большинству членов той или иной партии. В силу неразвитости демократических традиций в обществе и надлежащего общественного контроля в самих партиях, существует много возможностей для манипуляций при составлении этих списков со стороны партийных функционеров.

Главным и очевидным достоинством мажоритарной составляющей, отличающим ее от пропорциональной, стала более тесная связь депутата-одномандатника с избирателями на местах. Но, как это ни странно, здесь же кроются и недостатки, ведь не секрет, что многие идущие на выборы кандидаты, исходя из сложившейся местной политической конъюнктуры, не раскрывают свою партийную принадлежность и политические симпатии. В то же время, как показала политическая практика, в Государственной Думе в одиночку депутату-одномандатнику ничего существенного решить не удастся, в том числе – по данным своим избирателям обещаниям. В итоге депутаты-мажоритарники вынуждены присоединяться к партийным фракциям и группам.

Нынешний состав Государственной Думы наглядно демонстрирует данный недостаток. Из 67 депутатов-одномандатников, шедших на выборы под лозунгом независимости и не ассоциирующих себя ни с одной

политической партией или организацией, большинство оказались в рядах фракции «Единой России». Только около десяти депутатов не вошли ни в одну парламентскую фракцию. Однако есть и такая группа депутатов, которые во время избирательной кампании показывали свою принадлежность к «Народной партии», Союзу Правых Сил, «Яблоку», получили поддержку избирателей как члены именно этих политических партий, а после выборов работают во фракции «Единой России». И неизвестно, поддержали бы их избиратели, зная, что впоследствии их избранники окажутся в иной фракции.

По одномандатным округам, как показывает практика, чаще всего избираются кандидаты, имеющие, как правило, хорошие связи с местной властью и доступ к административному ресурсу. Второй категорией победителей в одномандатных округах являются весьма состоятельные в финансовом отношении люди, своего рода федеральные и региональные «олигархи», депутатский мандат которым чаще всего нужен не для того, чтобы заниматься законотворчеством, а чтобы обеспечить иммунитет себе и своему бизнесу. Они, как правило, умеют «работать» с избирателями: организуют благотворительные фонды, помогают малоимущим, ветеранам, не без оснований рассчитывая на их поддержку. В таком случае избиратель обычно доволен и полагает, что в подобном внимании, раздаче подарков и заключается настоящая работа парламентария.

Весьма показательной при определении решения об установлении мажоритарной или пропорциональной избирательной системы является электоральная статистика. На федеральных выборах 2003 г. за депутатов, избранных по одномандатным округам, проголосовали всего 25 млн человек, что составило 41% от общего числа избирателей, принявших участие в выборах. За депутатов, избранных по партийным спискам, проголосовали более 42 млн человек, то есть 70% избирателей, принявших участие в выборах. В одномандатных округах есть кандидаты, прошедшие в Государственную Думу при поддержке менее 20% голосов избирателей, а это значит, что волеизъявление остальных 80% избирателей оказалось фактически неучтенным.

Минимизировать все существующие на сегодняшний день недостатки можно путем законодательного установления модернизированной пропорциональной системы для избрания всех 450 депутатов Государственной Думы.

В федеральную часть партийного списка следует включать не более трех фамилий общепризнанных и известных во всей России политических лидеров – руководителей партии. Оставшаяся часть списка должна быть «разбита» по регионам Российской Федерации. В каждом субъекте

Федерации избиратель будет получать один бюллетень на выборах депутатов Государственной Думы, в котором указываются названия партий, участвующих в выборах, первая тройка лидеров партийного списка и кандидаты (например, от одного до семи), включенные в партийный список по данному региону. В соответствии с этим следует определяемая очередность получения депутатских мандатов. В случае преодоления партией установленного законом барьера в первую очередь депутатские мандаты получает тройка лидеров партийного списка, а затем, в зависимости от уровня поддержки партии в регионах России, соответствующие кандидаты из региональных групп.

Такая система значительно уменьшает вероятность продажи мест в партийных списках, стимулирует партию включать в эти списки действительно известных, авторитетных в конкретном регионе людей, способных активно работать с избирателями (они не обязательно должны быть членами партии). К тому же эта система может способствовать оздоровлению атмосферы и в самих партиях.

Таким образом создаются условия для развития демократических процессов внутри партий. Можно ожидать, что депутаты, выбранные по региональным спискам, будут иметь стимул активнее работать с избирателями на местах, то есть исполнять функции сегодняшних одномандатников.

Не так давно председатель Центральной избирательной комиссии РФ А.А. Вешняков озвучил намерение изменить систему формирования Совета Федерации. Речь идет о введении выборности сенаторов. Сегодняшний порядок формирования верхней палаты российского парламента не удовлетворяет очень многих людей, в том числе и в самом Совете Федерации. Учитывая это, члены Научно-методического совета при ЦИК РФ решили внимательно изучить имеющийся опыт и подготовить обновленную концепцию формирования Совета Федерации. Тем более, что здесь есть уникальные наработки – за минувшие более чем десять лет сенаторов избирали, эти обязанности исполняли губернаторы и руководители региональных парламентов, сейчас сенаторов назначают.

Центральная избирательная комиссия России не категорична в вопросе ликвидации избирательных блоков как таковых, но бесспорно, что в их строительстве и функционировании есть серьезные проблемы. Правила образования блоков как на федеральном, так и на региональном уровне были очень простые, чем охотно пользовались некоторые политики. Блоки создавались на короткое время, затем, как правило, распадались или изменяли свои конфигурации. Легкость создания и распада избирательных блоков порой даже не позволяла избирателям четко идентифицировать их политическую позицию. Сейчас, когда появляются мощные стимулы для развития и

роста политических партий, отказ от идеи избирательных блоков представляется оправданным.

Как правило, блоки создаются по очень простому принципу: путем социологических исследований определяется наиболее востребованная в обществе идея, под нее придумываются лозунги, приглашается популярный политик, который эти лозунги и идеи озвучит и за которого проголосуют граждане. В случае победы такого блока, вслед за лидером по списку в органы законодательной власти попадают и другие люди, порой совершенно не подготовленные к работе. Часто случается, что и заявленный лидер (это касается не только блоков, но и собственно избирательных объединений) отказывается от депутатского мандата. Избиратель в таком случае понимает весь популизм и конъюнктурность и испытывает разочарование.

Законодатель должен видеть и чувствовать указанные недостатки, понимать, что из-за несовершенства законодательства, его негибкости и несвоевременности граждане перестают верить кому-либо и ходить на выборы. Поэтому реформирование избирательной системы является необходимым и социально чрезвычайно ответственным делом, в котором следует быть исключительно осторожными как с новациями, так и с сохранением неизменности черт.



---

**«ПРАВИТЕЛЬСТВО  
ПАРЛАМЕНТСКОГО ДОВЕРИЯ»  
В СТРАТЕГИИ РЕФОРМЫ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
РОССИИ\***

И.И. Кузнецов

**П**роизводимые в настоящее время изменения российской политической системы представляются стратегическими по замыслу и беспрецедентно масштабными по сфере охвата. Вместе с тем это объективно порождает определенные сложности и противоре-

---

\* Работа выполнена в рамках проекта «Политические институты и практики посткоммунистического общества: потенциал устойчивости традиционной модели власти» (Саратовский Межрегиональный институт общественных наук). Поддержка данного проекта была осуществлена АНО ИНО-Центр в рамках программы «Межрегиональные исследования в общественных науках» совместно с Министерством образования Российской Федерации, Институтом перспективных российских исследований им. Кеннана (США) при участии Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения перечисленных благотворительных организаций.

**КУЗНЕЦОВ**  
Игорь Иванович –  
кандидат  
политических наук,  
доцент кафедры  
политических  
наук Саратовского  
государственного  
университета  
им.Н.Г.Чернышевского

чия для самой политической системы. Практически одновременная реализация таких начинаний, как «монетизация льгот», изменение пенсионного обеспечения, реформа федеративного устройства, государственной службы и партийной системы страны и также другие, накладываясь друг на друга, создают серьезные проблемы для властных институтов.

Разрешение же возникающих противоречий (и даже их осознание государственной властью) происходит, как правило, постфактум. Движение «по всему фронту» чревато истощением ресурсов политической системы, кризисом доверия со стороны общества, дезинтеграцией политического пространства. Получается так, что стратегия изменений присутствует в каком-то векторном виде (например, в форме тезиса-идиомы «укрепление вертикали власти»), а многие важные частные вопросы просто игнорируются как технологически «второстепенные». В этой связи реформирование избирательной системы России, на наш взгляд, необходимо рассматривать как частный случай такого подхода. Для адекватного анализа целесообразным представляется рассмотреть развитие вопроса в контексте политических перспектив формирования правительства, опирающегося на парламентское большинство.

Тезис о необходимости формирования «правительства парламентского доверия» выдвигался задолго до инициатив Президента РФ, озвученных им 13 сентября 2004 г. [1]. В середине 1990-х годов подобная идея была взята на вооружение КПРФ, стабильно завоевывавшей на выборах в Государственную Думу большинство (коммунисты провозглашали необходимость создания «правительства национального доверия»). Между тем особенности российской конституционной модели организации государственной власти создавали и воспроизводили такую ситуацию, при которой парламентское доверие кабинету министров существовало независимо от коалиционной политики фракций. Иначе говоря, и условно «оппозиционная» Государственная Дума, и «проправительственная» одинаково мало влияли на политику исполнительной власти. Многие исследователи видят в данном обстоятельстве недостаток разработанности некоторых конституционных положений.

Наличие состояния «доверия» парламента Российскому правительству присутствовало как бы «по умолчанию» все одиннадцать лет существования российской Конституции, за исключением одного момента. В июле 1995 г. Государственная Дума объявила вотум недоверия Правительству РФ в связи с терактом на Северном Кавказе, но вскоре, в ответ на вопрос о доверии кабинету, поставленный Председателем Правительства, дала утвердительное заключение.

Таким образом, лояльность Государственной Думы главе государства

и Правительству практически была постоянно обеспечена (инициированная в 1998 г. процедура импичмента была использована как «страховка» от роспуска парламента, а «навязанный» президенту премьер-министр Е.М. Примаков пробыл на своем посту всего несколько месяцев). Возникает вопрос: какую роль сегодня играет провозглашение строительства «правительства парламентского доверия» в контексте избирательной реформы?

Очевидно, стоит внимательнее присмотреться к тому факту, что изменения избирательной системы страны взаимоувязаны с проведением административной реформы. Дело не только в одновременности проведения преобразований, но и в той совпадающей технократической логике, которая их объединяет (коррекция законодательства о государственной службе с целью определения «политизации» высшей бюрократии).

Мотивация принятия решений по проведению административных преобразований, содержащаяся в Указе Президента РФ, а также постановка проблемы в записке Центризбиркома РФ носят довольно декларативный характер, отражая узкие политические интересы. В преамбуле Указа зафиксировано, что административная реформа нацелена «на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов» [2]. Таким образом, все многообразие проблем переопределения отношений общества и государства сводится к формату «взаимодействие государства и бизнеса».

В записке Центральной избирательной комиссии РФ содержатся предложения по изменению избирательного законодательства. В преамбульной части документа скромно говорится, что «применение новейшего законодательства о выборах и референдумах в ходе избирательных кампаний, проводимых в 2003–2004 годах, подтвердило в целом его соответствие уровню существующих в обществе отношений». В четвертом разделе, однако, заявлено: «Неоднократное применение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы на федеральных выборах, а также опыт ее применения в ряде субъектов Российской Федерации позволяет говорить о возможности увеличения пропорциональной составляющей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе избрания всех депутатов по пропорциональной системе» [3]. Мотивация такой «коррекции» обусловливается «необходимостью дополнительного стимулирования развития партийно-политической системы, конкуренции политических партий, а также повышения их ответственности перед избирателями». На наш взгляд, достижение этих целей вряд ли возможно, по крайней мере в той логике проведения изменений, которая сейчас просматривается в данном документе.

В политической науке давно рассматривается вопрос о возможностях и пределах влияния политических институтов на укрепление/ослабление демократии в обществе. В этой связи стоит отметить, что реализация институциональной схемы «правительства парламентского доверия» наиболее последовательно проведена в странах с так называемой «вестминстерской парламентской системой». В них существует правительство, формируемое на партийной основе и связанное партийной ответственностью. «Внедрение» подобной схемы в российскую политическую систему может привести к целому ряду негативных явлений. Некоторые из них имманентно заложены в такой дизайн политических институтов, другие – вытекают из особенностей российской политической жизни.

Существует опасность возникновения «государства партий». Этот феномен существует в той или иной мере практически во всех демократиях развитого индустриального общества. Социально-политические силы, получающие большинство в парламенте и конституционное правомочие на формирование правительства, высшего органа власти, образуют «партийную власть», в рамках которой практически невозможно различить интересы власти законодательной – представительной, и исполнительной – правительственной. Лидеры правящей партии обычно становятся основными функционерами правительства. Поэтому прежде всего правительство, а не парламент претендует на выражение всеобщих интересов в их партийной интерпретации, поэтому фактическим законодателем является «партийный истеблишмент», или «кокус» (определение видного русского ученого М.Я. Острогорского [4]), занимающий посты в правительстве. Такое представление народной воли, такое посредничество является, по мнению одного из видных немецких ученых (ученика К. Шмитта) Вернера Вебера, «обвалом политического состояния демократии» [5, с. 117].

Однако проведение решений в жизнь невозможно без процедуры демократического обсуждения в парламенте, где не исключено сопротивление со стороны официальной оппозиции, так как эта процедура подразумевает честный и открытый процесс. В противном случае принцип разделения властей, как показывают наблюдения многих западных политологов, становится символом при постоянной поддержке парламентским большинством президента, опирающегося также на доминирующую партию или блок [6, с. 135].

«Противоядием» принципу функционирования «государства партий» служат, на наш взгляд, два основных механизма. Первый механизм предполагает наличие развитого гражданского общества и его эффективного взаимодействия с государством. В этих условиях любая партия, находящаяся у власти, вынуждена считаться с интересами, представленными парламент-

ской оппозицией. Иначе она рискует в следующем составе правительства не быть представленной. С этим в России пока дела обстоят не лучшим образом. Второй механизм регуляции соотношения исполнительной и законодательной властей – это беспартийность администрации, бюрократического аппарата. Иными словами, те, кто призван быть исполнителями решений, не должны становиться ангажированной собственно политической силой [7, с. 107–299]. Это предполагает разделение госслужащих на профессиональный бюрократический аппарат («карьерных» чиновников) и «политических чиновников», то есть лидеров, определяющих политику этого аппарата. Данный аспект для нашей страны также пока является проблемным.

Кроме того, главным противовесом «партийной власти» правоведы обычно называют власть судебную. С точки зрения механизма сдержек и противовесов она может выполнять не только функцию охраны права на основе применения и толкования законов (общая юстиция), что характерно в большей мере для стран с англосаксонской правовой системой, но также контролировать законность и правомерность правительственных актов (административная юстиция), следить за конституционностью актов законодателя (конституционная юстиция). В этом смысле судебная власть является, по определению В.А. Туманова, «контрвластью» по отношению к партийной [8, с. 13]. Впрочем, даже судебная власть может быть очень политизирована в «государстве партий».

Пропорциональная избирательная система, как и существующая в настоящее время в России смешанная, имеет свои очевидные «плюсы» и «минусы». Следует ожидать, что с переходом на пропорциональную систему произойдет повышение статуса федеральных политических игроков, политических ресурсов общефедерального масштаба. Учитывая наличие доминантного политического актора в России – Президента, можно прогнозировать расширение возможностей управления новой партийной системой из единого центра. Таким образом, реальной становится возможность формирования и упрочения управляемой многопартийности.

Ликвидация института выборов по одномандатным округам резко сократит возможности губернаторов и региональных бизнес-структур использовать партийную систему для прямого политического влияния на власть в Центре и регионах. Одновременно возникают определенные стимулы для организационного укрепления самих партийных структур, их централизации, ужесточения внутрипартийной дисциплины и профессионализации партийной карьеры.

Отсекающий барьер на выборах депутатов Государственной Думы становится важным инструментом расслоения всей партийной системы. По-видимому, при переходе на пропорциональную систему «партия власти»

останется и будет занимать ведущее место, а вот другие – скорее всего будут вынуждены довольствоваться периферийной ролью. При этом они будут постоянно стремиться получить доступ к государственному финансированию, предусмотренному действующим федеральным законом «О политических партиях» и обусловленному как раз электоральным участием партий в политической жизни страны.

В целом проект пропорциональной системы в современной России может действительно несколько «укрупнить» существующую многопартийность [9], создать ситуацию присутствия двух-трех ведущих партий. В этой логике следует рассматривать и предложения об увеличении минимальной численности политических партий с 10 до 50 тысяч членов, направленные на коррекцию законодательства о партиях. Это может существенно «расчистить» политическое поле в стране, так как многие партийные структуры просто исчезнут, а другие окажутся в «подвешенном» состоянии, будучи вынуждены подтверждать свою количественную состоятельность. Кроме прочего, следует ожидать значительного ослабления связей с избирателями в округах и снижения явки граждан на выборах. Избиратели могут посчитать себя лишенными возможностей активно влиять на персональный состав парламента и, следовательно, утратить позитивные мотивы голосования.

Отдельно стоит отметить присутствие в информационном пространстве России связки тем: «реформа избирательной / партийной системы» и «перспективы трансляции власти нынешнего главы государства». Многие наблюдатели считают, что главной целью затеянных преобразований является изменение формы правления в России [10–12].

Таким образом, переход к пропорциональной избирательной системе может служить техническим шагом обеспечения механизма неконкурентного замещения места ведущего политического актора. В долгосрочной перспективе такой политический сценарий может существенно подорвать и без того низкий уровень доверия общества к институтам демократии в России, создать излишнее напряжение в политической системе, дестабилизировать существующий конституционный строй.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «Необходимо действовать»: Выступление В. Путина на расширенном заседании Правительства РФ // <http://www.globalrus.ru/news/138141/>
2. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
3. Приложение к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 августа 2004 г. «О практике проведения федераль-

ных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 гг. и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // [www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/Zp040868/pril\\_868.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp040868/pril_868.htm)

4. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997.

5. Weber W. Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewahrung. Koln, 1957.

6. Шмачкова Т.В. Из основ политологии Запада // Полис. 1991. № 1–2.

7. Вебер М. Политические работы. М., 2003.

8. Туманов В.А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // Советское государство и право. 1988. № 3.

9. Макаркин А. Управляемая многопартийность в современной России // <http://www.politcom.ru/print.php>

10. Гликин М., Самарина А. Россию готовят к премьеро-президентской рокировке: План по переходу к парламентской республике уже запущен, но не детализован // Независимая газета. 2004. 14 окт.

11. Богатуров А. Американцев интересует перспектива: Россия между «демократией по завещанию» и «консерватизмом» // Независимая газета. 2004. 17 марта.

12. Бунин И., Зудин А., Макаренко Б., Макаркин А. Новая реальность: основные направления развития политической ситуации в 2004–2008 гг. // <http://www.politcom.ru/2004/prognoz12.php>.

---

**ВОЗМОЖНОСТЬ  
И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ВЫБОРАХ**

М.А. Кулушева

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

**В** мировой и российской практике проведения выборов используются два основных вида избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная. В соответствии с законодательством подавляющего большинства субъектов Российской Федерации депутаты представительных органов муниципальных образований избираются на основе мажоритарной избирательной системы. Вместе с тем в последнее время все чаще обсуждается возможность использования на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы.

В недавнем прошлом элементы пропорциональной системы в России использовались только на выборах половины депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, а также



в отдельных субъектах Федерации при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти. В 2002 г. новый Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав установил принцип обязательного избрания не менее половины депутатов законодательного органа субъекта Федерации или одной из его палат по пропорциональной избирательной системе [1]. В настоящее время активно изменен порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Теперь нижняя палата российского парламента будет формироваться исключительно на основе пропорциональной избирательной системы.

Что касается формирования органов местного самоуправления, то обязательности использования пропорциональной системы на этом уровне российское законодательство не требует. Модель избирательной системы, используемой на выборах органов местного самоуправления, устанавливается законодательством субъектов РФ. В региональных законах либо жестко закрепляется определенный вид избирательной системы, либо муниципальным образованиям в конкретном субъекте Федерации предоставляется возможность выбора. В последнем случае избирательная система, по которой будут проводиться выборы органы местного самоуправления, определяется в уставе муниципального образования.

Как известно, целесообразность использования пропорциональной системы обусловлена наличием активных региональных (местных) отделений зарегистрированных политических партий, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования. Практика свидетельствует, что региональные отделения политических партий наиболее заметны в крупных и средних городах. Следует, однако учитывать, что, в отличие от федеральных и региональных, к участию в муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной системе, допускаются не только политические партии и избирательные блоки, но и общественные объединения, созданные в форме общественной организации либо общественного движения. Единственным законодательно определенным условием участия объединений в муниципальных выборах является их регистрация не позднее чем за один год до дня голосования и предусмотренная в уставе возможность участия в выборах.

Необходимым условием применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах является достаточная численность депутатов представительного органа муниципального образования. В методических рекомендациях, разработанных Центральной избирательной комиссией РФ, отмечается, что при малом числе распределяемых на выборах депутатских мандатов, в случае применения пропорциональной системы,

высока вероятность возникновения ситуации, когда два списка кандидатов, за один из которых проголосовало существенно больше избирателей, чем за другой, получают равное число депутатских мандатов [2]. Безусловно, это может поставить под сомнение целесообразность применения принципов пропорционального распределения депутатских мандатов. На основании проведенного ситуационного анализа ЦИК РФ рекомендует, чтобы число мандатов, предназначенных для распределения, составляло не менее двадцати. Таким образом, использование пропорциональной системы на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, численность которого менее двадцати депутатов, признано нецелесообразным. Данный вопрос приобретает особое значение в связи с проведением муниципальной реформы.

При условии реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество муниципалитетов и, соответственно, представительных органов местного самоуправления значительно возрастет [3], что существенно повлияет на определение моделей избирательных систем на местном уровне.

До проведения первого этапа муниципальной реформы на территории Саратовской области было зарегистрировано 41 муниципальное образование. В результате формирования новых территорий муниципальных образований 38 муниципальных образований получили статус муниципальных районов и 379 муниципальных образований наделены статусом поселений. Благодаря этим преобразованиям в 2005 г. предстоит избрать представительные органы вновь образованных муниципальных образований с депутатским корпусом не менее 3870 человек. Вместе с тем только в пяти муниципальных образованиях число депутатов представительных органов составит более двадцати человек, в двух муниципалитетах будет избрано более 25 депутатов. В остальных 370 муниципальных образованиях количество депутатов представительных органов не будет превышать 15 человек. Приведенные данные свидетельствуют, что в 98% случаев использование пропорциональной избирательной системы при выборах представительных органов местного самоуправления в Саратовской области нельзя считать оправданным. Аналогичная картина наблюдается и в других субъектах Федерации.

Тем не менее развитие институтов гражданского общества, необходимость повышения политической культуры и ответственности российских граждан обуславливают необходимость поиска моделей применения на уровне местного самоуправления пропорциональной избирательной системы или хотя бы ее элементов. Использование пропорциональной из-

бирательной системы связано с решением двух принципиально значимых вопросов: во-первых, как распределяются депутатские мандаты между списками кандидатов и, во-вторых, как распределяются мандаты внутри списка кандидатов.

По первому основанию различаются системы с использованием метода избирательной квоты и метода делителей. Простейший способ определения избирательной квоты был предложен английским барристером Т. Хэром: квота определяется посредством деления общего числа поданных поданному округу голосов избирателей на количество подлежащих распределению мандатов. Основной недостаток такой методики заключается в том, что при ее использовании не удастся распределить сразу все мандаты. Метод делителей, в отличие от метода избирательной квоты, позволяет сразу распределить все мандаты в избирательном округе. Наибольшую известность получил метод, предложенный В. д'Ондтом: количество голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов, делится на определенную последовательность возрастающих чисел (1, 2, 3, 4 и т.д.), после чего полученные частные располагаются в порядке убывания.

В российском федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации используется только метод избирательной квоты, которая по традиции, заложенной еще Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., называется «первым избирательным частным», и правило наибольшего остатка. Центральная избирательная комиссия РФ в своих методических рекомендациях указывает на целесообразность использования именно этого метода распределения депутатских мандатов между списками кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Существенным обстоятельством, влияющим на распределение мандатов между списками кандидатов, является установление «заградительного барьера» (или «заградительного пункта»). При его установлении в законодательстве о муниципальных выборах следует руководствоваться положениями, появление которых в федеральном законодательстве было обусловлено позицией Конституционного Суда РФ, выраженной при рассмотрении дела об оспаривании конституционности 5%-ного барьера на выборах депутатов Государственной Думы [4]. Конституционный Суд РФ указал, что применение «заградительного барьера» недопустимо, если списки кандидатов, преодолевшие этот барьер, все вместе не получают абсолютного большинства избирателей, принявших участие в голосовании. Как отмечается в методических рекомендациях ЦИК РФ, введение 5%-ного барьера при малом числе (меньше 20) депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, не исключает создание ситуации, при которой списку

кандидатов, допущенному к распределению мандатов, указанные мандаты не достанутся.

Таким образом, целесообразно, чтобы «заградительный барьер» на муниципальных выборах не устанавливался, а в случае его установления не превышал 5%. В законе субъекта РФ должно быть предусмотрено понижение заградительного барьера до такого уровня, чтобы к распределению мандатов были допущены по крайней мере два списка кандидатов, набравшие в сумме более 50% голосов избирателей.

По способу распределения депутатских мандатов внутри списков кандидатов выделяются системы закрытых («жестких») и открытых («гибких») списков. Система закрытых списков предполагает, что избиратель голосует за представленный партией список кандидатов в целом. Партия при выдвижении списка самостоятельно определяет расположение в нем кандидатов, и распределение мандатов по результатам выборов внутри списка происходит исключительно в последовательности, установленной партией. Кандидаты получают мандаты в том порядке, в котором они расположены в списке.

Система открытых списков позволяет избирателю не только проголосовать за список кандидатов, определенный партией, но и внутри этого списка высказать предпочтение определенному кандидату (кандидатам – в зависимости от того, каким количеством голосов законодатель наделит избирателя) независимо места, занимаемого им в списке. Тем самым избиратель способен влиять на наделение мандатом конкретного кандидата, обозначенного в общем партийном списке.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в подавляющем большинстве субъектов РФ используется система закрытых списков. Система открытых списков пока закреплена только в законе Калужской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области».

Зарубежный опыт показывает, что именно систему открытых списков предпочтительнее всего использовать при проведении выборов представительных органов муниципальных образований. Это обусловлено двумя обстоятельствами: во-первых, небольшим количеством мандатов, подлежащих замещению в представительном органе местного самоуправления, а во-вторых, сравнительно небольшой территорией, на которой проводятся выборы, что позволяет избирателю свободно ориентироваться среди кандидатов, включенных в списки, и сделать более осознанный выбор.

Избирательная система, применяющаяся при проведении муниципальных выборов, должна максимально способствовать решению основной

задачи формирования представительного органа – выражению совместных интересов территориального коллектива. По этому основанию можно дать следующую характеристику мажоритарной и пропорциональной избирательным системам в контексте проведения выборов именно этого уровня.

Преимущество мажоритарной системы выборов в одномандатных избирательных округах состоит в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают свои избирательные округа, интересы жителей. В свою очередь, избиратели округа знакомы со своими депутатами, их личностными и деловыми качествами. Основным недостатком такой избирательной системы является отсутствие усформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат будет стремиться в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа.

Пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями, однако она наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа местного самоуправления – выражения общего интереса местного сообщества, разработки целостного проекта развития муниципального образования.

Если исходить из этих критериев, то пропорциональная избирательная система выглядит более предпочтительной для развития муниципального образования в целом. Но поскольку в полной мере она может быть реализована только при наличии на местном уровне развитых структур гражданского общества, целесообразно в переходный период до реальной политической структуризации общества применять смешанную систему или модификации мажоритарной и пропорциональной систем. В ряде случаев некоторые модификации могут быть рекомендованы не только для переходного периода, так как сочетают положительные качества и мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Применение смешанной избирательной системы, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной, решает две задачи: во-первых, в переходный период создает стимул для самоорганизации избирателей и способствует развитию институтов гражданского общества; во-вторых, позволяет (хотя и формально) сочетать положительные качества исходных избирательных систем, обеспечивая представительство населения отдельных территориальных образований и выражение групповых интересов.

Вместе с тем смешанная система не может быть рекомендована для длительного применения, так как в сформированном на ее основе представительном органе либо неизбежен конфликт субтерриториальных и групповых интересов, либо более организованная часть депутатов, избранных по пропорциональной системе, будет определять муниципальную политику, вынуждая депутатов от одномандатных округов входить в состав той или иной фракции представительного органа. Поэтому решать задачу создания стимулирующих условий для формирования муниципальных избирательных объединений предпочтительно иным способом – предоставляя избирательным объединениям при мажоритарной системе возможность выдвижения кандидатов по одномандатным округам.

В небольших по численности населения муниципальных образованиях (малых городах, поселках, селах) целесообразно проводить выборы по единому многомандатному (по числу депутатов представительного органа) муниципальному округу. В данном случае мандаты депутатов получают набравшие наибольшее количество голосов принявшие участие в голосовании избирателей муниципального образования кандидаты в количестве, соответствующем числу распределяемых мандатов. Такая система приучает избирателей голосовать по существу за прообраз списка кандидатов и решает задачу выражения депутатами общих интересов населения.

В крупных муниципальных образованиях при использовании такого подхода заметно проявится основной недостаток пропорциональной системы – оторванность депутатов от избирателей, поэтому большие муниципальные образования (крупные города), особенно имеющие ярко выраженные внутриселенческие территории, могут использовать другую разновидность выборов по многомандатным округам, разделив город на отдельные округа, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Создание многомандатных избирательных округов целесообразно, когда невозможно разделить территорию муниципального образования на одномандатные избирательные округа с соблюдением требования равенства округов по числу избирателей с предельно допустимым отклонением в 10%, а также с учетом административно-территориального деления муниципальных образований. Указанная проблема возникает в основном в муниципальных районах, когда при делении территории района на равные одномандатные избирательные округа может получиться ситуация, при которой избирательный округ должен будет включать в себя территории разных муниципальных образований-поселений. Использование многомандатных округов позволяет более рационально «нарезать» территорию муниципального района с соблюдением равенства числа избирателей, приходящегося на один депутатский мандат.

При сочетании различных типов округов возникает проблема соблюдения принципа равногo избирательного права. Данный вопрос рассматривался Конституционным Судом РФ в постановлении от 23 марта 2000 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» [5]. Конституционный Суд отметил, что использование смешанной избирательной системы должно сопровождаться надлежащими гарантиями участия граждан в выборах на равных основаниях, что требует также – при соблюдении пропорциональности представительства – наделения каждого избирателя одним голосом либо одинаковым числом голосов.

Таким образом, следуя логике высшего органа конституционного контроля в Российской Федерации, одновременное проведение выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам не ведет к нарушению конституционного принципа равенства избирательных прав. При этом в законодательстве, регламентирующем проведение выборов, должно содержаться нормативное определение объективных критериев отнесения той или иной территории к одномандатному либо многомандатному округу, допускающих проверку обоснованности таких решений, а также условий, при которых исключались бы неравное или искаженное представительство избирателей в представительном органе либо другие формы неравенства при голосовании.

В обеспечение выраженной Конституционным Судом позиции Федеральный закон об основных гарантиях закрепляет положение, согласно которому если на выборах образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов. Так, при сочетании одномандатных и многомандатных округов избиратель обладает только одним голосом как в одномандатном, так и в многомандатном округе. При образовании, например, двух- и пятимандатных округов избиратель может обладать как в тех, так и в других округах либо одним, либо двумя голосами, но обязательно равным числом голосов.

В заключение можно сделать вывод, что применение пропорциональной избирательной системы на местном уровне станет возможным только при соблюдении ряда рассмотренных выше существенных условий.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27 (ч. 2). Ст. 2711; № 27

(ч. 2). Ст. 2716; № 44. Ст. 4358; № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 9. Ст. 831; № 24. Ст. 2335; № 33 Ст. 3368; № 35. Ст. 3607; Российская газета. 2004. 15 дек.

2. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 г. «Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // СПС «Гарант».

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст.3368; Российская газета. 2004. 30 дек.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. “О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области” в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1439.



---

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

---

## КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

А. Тамаш

**П**онятие «контроль» применительно к государственному управлению имеет несколько значений. Прежде всего, контроль – это проверка выполнения поставленных задач. Задачи обычно определяются нормами права, а в некоторых случаях являются их составной частью. Контроль означает особое применение этих норм и с этой точки зрения является нормативным понятием. В общем же контроль представляет собой серию действий, которые устанавливают соответствие предпринимаемых шагов требованиям права, приемлемость, адекватность, точность исполнения властными органами принятых решений.

В принципе любые организации не могут осуществлять свою деятельность без проведения контроля, поскольку

ТАМАШ Андраш –  
профессор, генеральный  
директор факультета  
государственного  
управления  
Университета  
экономических наук  
и государственного  
управления  
(г. Будапешт,  
Венгерская Республика)

контроль неотделим от управления, а управленцы наделены соответствующими контрольными полномочиями. Осуществляется ли контроль самостоятельно менеджером или же специально созданным подразделением – это вопрос организации работы компании.

В сферах государственного управления и в частном секторе контроль различается. Государственная администрация, представляющая совокупность организаций, в идеальном варианте функционирует в соответствии с общепринятыми ценностными ориентирами, выполняет государственные задачи и служит государственным интересам. Управление, ориентированное на результат, и контрольные мероприятия учитывают имеющиеся общественные интересы [1]. Государственная администрация контролирует деятельность своих собственных организационных подразделений, а также деятельность частного сектора и администраций частных организаций в рамках, определяемых законом. Являясь органом власти, государственная администрация действует в соответствии с правовыми нормами и обеспечивает их соблюдение. Контроль, осуществляемый в рамках государственного управления, представляет собой нормативную категорию.

Методы реализации контроля в государственных административных учреждениях многообразны, разносторонни и более четко классифицированы по сравнению с методами контроля, применяемыми в частных администрациях. Обычно это не означает, что контроль, осуществляемый частными организациями, будет менее эффективным. Скорее, эти два вида контроля могут быть разграничены между собой по принципу их отношения к государственности. В целом же следует сказать: контроль, осуществляемый государственными администрациями, или контроль в соответствии с нормами публичного права, является государственным и может означать исследование, ревизию, оценку, надзор.

В соответствии с положениями публичного права контроль считается нормативным понятием, относящимся к позитивному праву. Юристами Англии, Франции, Германии и Венгрии контроль понимается по-разному. Действующие законодательства этих стран в данном вопросе расходятся по существу. Разделение полномочий контрольных органов имеет свои особенности, своеобразны и процедурные нормы. Контроль, ревизия, надзор как юридические категории трактуются неодинаково, и законодательство каждой страны определяет их по-своему [2].

Процедура контроля законодательно оговаривается, как и круг полномочий контролирующих органов. Правовые нормы определяют субъекты и объекты проверок, время их проведения и используемые методы, а результаты проверки должны соответствовать нормам закона.

В любом государстве контроль эффективен только в том случае, если в

его основе лежат правовые нормы, которые определяют права и обязанности контролирующей инстанции и подконтрольного субъекта. В каждой европейской стране существует своя собственная система государственного управления и государственное административное право. В настоящее время в рамках ЕС наметилась их потенциальная гармонизация, способствующая установлению принципов юридического догматизма [3]. Один из компонентов эффективности закона – юридическая концепция контроля, которая нуждается в стандартизации, в ее основе должны лежать принципы догматизма. Возможно, на данный момент это неразрешимая для ЕС проблема, но также возможно, что решение будет найдено относительно легко.

Регулирование деятельности государства и его учреждений становится социальной задачей, регламентируемой правовыми нормами. Это соответствует принципам функционирования правового государства, прежде всего – главенству закона. В таком государстве суть закона выражается в разного рода нормативных актах. Следовательно, контроль, играющий значительную роль в деятельности государства, должен осуществляться в рамках организационного, процессуального и материального права.

В рамках материального и процессуального права можно выделить два пути осуществления контроля. Материальное право служит примером и одновременно мерой поведения. Оно требует соответствия нормам и принципам права и устанавливает порядок проведения мероприятий контролирующей стороной. В этом смысле контроль устанавливает, насколько деятельность контролируемой стороны соответствует юридическим нормам, политическим ожиданиям и направлениям руководства и насколько конкретные ситуации развиваются в рамках юридических норм. Таким образом, материальное право определяет действительные рамки и содержание контроля, а также действия контролирующей стороны в конкретной ситуации. В нормативном смысле основной мерой контроля выступает степень соответствия юридическим нормам в рамках материального права.

Контроль относится и к процедурным юридическим вопросам, так как по своей сути он является процедурой. В связи с этим немаловажно наличие процедурных норм. Они определяют функции, которые может осуществлять контролирующая сторона, а также действия позвольительные и непозвольительные в конкретной ситуации для контролируемой стороны. Ситуации в рамках процессуального права подразделяются и по нормам организационного права. Другими словами, большое значение имеет то, осуществляется ли контроль в рамках организации или за ее пределами.

Обязанность сотрудничества является общепринятой при любых юридических отношениях во время проведения внутреннего контроля. Если управляющая организация контролирует деятельность подконтрольной ей

структуры, то юридически не обоснован тот факт, что весь груз сбора доказательств перекладывается на контролируемую сторону, в то время как контролируемая сторона остается в тени или предпринимаемые ею действия соответствуют лишь ее интересам. Обычно подконтрольная организация может предоставлять объяснения по всем принимаемым ею решениям и предпринятым мерам, но это не является обязательным.

Презумпция невиновности признается основным принципом уголовного права, но при проведении внутреннего контроля в учреждениях государственного управления такие правила применяться не могут – обязательство о сотрудничестве это запрещает. Вместе с тем обратная презумпция верна, то есть контролируемое учреждение или частное лицо должно подтвердить, что его решения, подлежащие контролю, полностью соответствуют установленным правилам. Таким образом, при проведении контрольных мероприятий вопрос участия сторон заключается лишь в различии бремени доказательств или ответственности. Теоретически разрешение этой дилеммы представляется простым: в отношении подконтрольной организации неправомерно как допускать, что ее деятельность изначально соответствует всем юридическим нормам (поэтому презумпция невиновности как категория не действует), так и нельзя предполагать обратное (категория презумпции виновности).

Если выдвинутые аргументы являются приемлемыми, то контроль в общих чертах можно определить как проблему предоставления доказательств. Вопрос в том, что в случае контроля бремя доказательств и связанные с ним презумпции очень специфичны. Тем не менее, учитывая принципы процессуального права, они чрезвычайно важными могут определять результат всей процедуры контроля. С точки зрения обязательств (ответственности) бремя доказательств и презумпции являются важными процедурными аспектами, как и то, кто и в рамках какой презумпции отвечает за достоверность подтверждений и доказательств.

Если какой-либо принцип, например политический или организационный, применяется взамен юридической ответственности, например: «подорванная вера» или «ожидание более эффективных действий», то его можно расценивать как попытку уйти от этой проблемы или устранить ее. Такая практика существует, хотя стандартной юридической основы для нее нет. Она не характерна для Венгрии, но и в других европейских странах ситуация не намного лучше.

Существует несколько форм и методов контроля в государственных административных учреждениях. Некоторые из них могут быть описаны как классические. Власти финансового и налогового управления сторонники камерального контроля уже внедрили некоторые административные мето-

ды, позволяющие осуществлять контроль и делающие его обязательной процедурой. Определенные методики были также внедрены и в администрациях частных организаций. В XX в. ситуация изменилась. Экономические и инженерные аспекты функционирования администраций частных организаций определили управление и контроль как необходимые для повышения эффективности инструменты (например, Ф.В. Тейлор и Х. Файоль), и, как результат достижений науки об организациях, те же методики стали использоваться для изменения государственного управления. На современном этапе стала доминирующей базирующаяся на работах Л. Гулика и Л. Урвика идея эффективного, рационального государственного управления при минимальных затратах [4].

Все эти теории внесли значительные изменения в науку о государственном управлении. В большей части европейской литературы говорится о том, что контроль операций в государственных административных учреждениях является действием внутреннего характера, то есть не относится к правовому аспекту государственного управления и в лучшем случае это может быть расценено как услуга, носящая правовой характер [5]. Таким образом, контроль внутри организации рассматривается не как правовые отношения, а как действие, относящееся к внутреннему управлению.

В то время как наука о законодательстве в области государственного управления медлила с определением внутренних управленческих отношений (и контроля) как административных правовых отношений, в самом государственном управлении стали широко использоваться методы повышения эффективности (как, например, новый государственный менеджмент), в которых проблеме правовых отношений должного внимания не уделялось. Говоря более конкретно, эти методы не учитывали возможных различий между отношениями в области государственного права и частного права, хотя большинство из них эффективны при осуществлении контроля в области государственного управления [6].

Наука об управлении и экономические науки сместили акценты при проведении контроля в области государственного управления и стали трактовать правовые отношения с такой гибкостью, что значимость последних могла ставиться под сомнение. В конечном счете, такая позиция способна привести даже к «приватизации» государственного сектора. Например, в том случае, если в итоге такой оценки эффективности деятельности государственного административного учреждения, имеющего национальное значение, последует реорганизация или даже упразднение государственных административных учреждений. Обычно подобное решение принимают лица, наделенные соответствующими правами.

Некоторых устраивают такие нелиберальные изменения: важно иметь

благоприятное «мнение эксперта» для применения той или иной меры, а кто формирует это мнение – не представляется существенным. Особенно приветствуется, если «эксперт» сталкивается с подобными вопросами впервые, так как в данном случае он не заинтересован в поддержании status quo (требования клиента и ожидания положительного решения такого эксперта составляют другой аспект).

Вопрос состоит и в том, кто вовлечен в данные правовые отношения в процессе проведения контрольных мероприятий. При реализации оценочных процедур в целях контроля важно, кто осуществляет эту оценку, в какой степени окончательный результат приемлем для сторон и насколько он достоверен. Действующее венгерское законодательство не содержит достаточно норм, регламентирующих условия и обстоятельства проведения исследования или оценки контрольной процедуры; внутренний контроль как правовая процедура четко не определен.

Другим типом контроля является «внешний контроль». Государственное административное учреждение осуществляет контроль клиента, не имеющего отношения к административному сектору. Эта процедура может быть описана как государственный административный контроль и аудит в буквальном смысле. Такая деятельность включает, например, выдачу должностным лицом разрешения на строительство, а затем проведение аудита выполнения требований данной лицензии или разрешения. Такая деятельность может принимать различные формы.

Как бы то ни было, отношения между государственным административным учреждением, осуществляющим аудит, и клиентом являются правовыми. С другой стороны, при оценке эффективности и деятельности даже такого рода отношения не лишены проблем, одна из которых – «закон против действия». Его хорошо иллюстрируют правовые нормы, в которых оговаривается, например, что «должны применяться самые современные решения», «может использоваться наиболее безопасный стиль ведения деятельности» и т.д. Столь осмотрительные правовые нормы, на основе которых проводится аудит, могут существовать, например, в управлении использования ядерных технологий, несмотря на то что их интерпретация достаточно сложна.

Надлежащая разработка юридически обоснованного контроля в рамках материального, процедурного или организационного права служит необходимой предпосылкой создания эффективного и значимого государственного контроля. Слабость и недостаточность регулирования контрольных процедур может спровоцировать активность экономических групп или политических партий, использующих это как повод для агитации [7].

Контроль не должен рассматриваться как принцип, но должен регла-

ментироваться правовыми нормами. В Европе и в некоторых странах – членах ЕС такие процессы редко сопровождаются надлежащей организацией административного контроля на уровне государства. Многие объясняют это тем, что сама идея о правовом государстве устарела или претерпела изменения и была заменена идеей партнерства между частным и государственным секторами [8]. Очевидно, не следует погружаться в проблему «правовое государство в противовес партнерству между частными и государственными секторами». Обе идеи являются достаточно качественными и могут быть взяты за основные концепции построения общества. Тем не менее, правовые регулирующие нормы ни в коем случае нельзя исключать из практики. Главенство частных интересов и намеренное упрощение государственности и государственных интересов могут привести к катастрофическим последствиям в современном государстве, например к полицейскому государству, олигархии или коллективной тирании, ведущим к печальным последствиям, а не к демократии.

Третьим видом контроля (помимо «внутреннего» и «внешнего»), который уже прошел институционализацию и занял свое место в общественной иерархии, является государственный общественный правовой контроль. К субъектам, которые не считаются административными учреждениями, но в большей или меньшей степени контролируют государственное управление, относятся следующие: парламент; член парламентской комиссии (Уполномоченный по правам человека); Государственный административный суд; Конституционный Суд; общий обвинитель; Государственное управление по вопросам аудита.

В общеполитическом смысле парламент контролирует работу Правительства Венгерской Республики. Правительство один раз в год предоставляет парламенту отчет о своей деятельности. В парламенте членам Правительства могут быть официально заданы вопросы, и парламент голосует, принять или не принять полученные ответы. Парламент может создать комитет по расследованию любых вопросов, относящихся к государственному управлению. Расследование предусматривает сбор фактов (данных) для государственных политических целей, но результаты работы такого парламентского комитета не накладывают каких-либо обязательств на государственные административные учреждения, участвующие в разбирательстве.

Государственный административный суд в рамках действующей судебной системы контролирует деятельность государственных администраций с точки зрения соблюдения правовых норм. В основе всех процедур обычно лежит принцип обязательности возбуждения иска. Сам Государственный административный суд не может подавать иски, а также по своему стату-

суд не может пересматривать решения государственных административных учреждений.

Конституционный Суд осуществляет конституционный контроль. Правительственные учреждения государственного управления, то есть Правительство и местные органы власти, наделены полномочиями издавать указы. Если действия органа, издающего указ, противоречат Конституции Венгерской Республики, Конституционный Суд может аннулировать соответствующие акты.

Общий обвинитель несет ответственность за общее соблюдение закона. Он предпринимает действия против любого государственного учреждения, если принятые решения нарушают положения закона или недостаточно обоснованы.

Член парламентской комиссии (Уполномоченный по правам человека) также может осуществлять проверку соответствия действий закону, если он сталкивается с фактом нарушения или злоупотребления в применении законодательства. Для выявления подобных случаев член парламентской комиссии может выдвигать предложения и в отдельных случаях – инициировать соответствующие процедуры.

Государственное управление по вопросам аудита ответственно за проведение аудита государственных доходов и расходов, государственных активов и управление государственным долгом.

Рассмотренные контролирующие организации обычно не могут принимать решения в административных случаях, за исключением Государственного административного суда, который принимает особые юридически обоснованные решения по специфическим вопросам государственного управления.

Перечисленные формы контроля государственного управления теоретически вписываются в концепцию правового государства. Осуществление любого вида контроля государственного управления одним из указанных субъектов является результатом распределения государственных полномочий в обществе с демократическим устройством. Государственный и общественный правовой контроль государственной деятельности был разработан на основе политических, то есть властных полномочий. Исходя из этого, он может быть оформлен юридическими нормами и четко определен правовыми отношениями.

Современное государство «административного» и (или) «технократического» типа на первый план выдвигает такие аспекты, как развитие умения и навыков, эффективность и действенность управления. Господство закона в общем не отрицается, но в некоторых областях деятельности этот принцип подвергается сомнению. В правовом государстве правовые цен-



ности, а также стремление общества к созданию равных возможностей для граждан трансформировали концепцию правового государства в правовое государство социального типа. В таком государстве контрольная функция государственного управления не может быть не связана с правовыми, социальными и экономическими проблемами [9].

Современная ситуация во многом отличается от прошлых времен. Государственность, концепция государства, равно как и ожидания в нем, изменяются. То, как понимается осуществление контроля государственными административными органами и контроль деятельности государственных административных учреждений, – одно из последствий происходящих изменений. Технические методы и приемы контроля в современном государстве отражают скорее маркетинговые принципы, нежели рациональность закона. Это – реальность настоящего времени, которая доминирует над остальными принципами.

«Денационализация» и «приватизация» в государственных сферах, несомненно, вносят значительные изменения в процедуру контроля. Разрешенные и недозволенные действия, приемлемые и неприемлемые ситуации подлежат контролю. Государственный контроль все же должен осуществляться в общественных интересах, а не в коммерческих или частных.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Rasch E. Die staatliche Verwaltungsorganisation. Köln; Berlin; Bonn; München, 1967.
2. Préparation des administrations publiques a l'espace administrative européen. OECD-SIGMA. Doc N°23. Paris, 1998 // [www.oilisnet.oecd.org/graphic](http://www.oilisnet.oecd.org/graphic)
3. Kickert W. Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Chaltenham: Edward Elgar, 1997.
4. Gulick L.H., Urwick L. Papers on the science of Administration. New York, 1937.
5. Waldo D. The Enterprise of Public Administration. Chandler-Sharp: Navato, 1980.
6. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford Univ. Press, 2000.
7. Naschold F. Modernisierung der Staates, zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin, 1995.
8. Rivero J., Waline J. Droit administratif. Dallos, 2002.
9. Thienel R. Verwaltungsverfahrenrecht. Wien, 2002.

Перевод: Ю.А. Никитиной, Н.М. Пинкиной

---

## КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

### 3. Захариев

**К**онтроль представительных органов власти определяется природой административных мероприятий, связанных с исполнением законов и других нормативных актов. Административные (исполнительные) органы власти в Болгарии находятся в непосредственном подчинении у представительных органов. Такая система подконтрольности обуславливается следующими моментами:

- в соответствии с Конституцией страны высшие исполнительные органы власти – Совет министров и министерства – подконтрольны Национальной Ассамблее – парламенту Республики Болгария;

- административные органы власти выполняют свои обязанности в соответствии с Конституцией и законами, одобряемыми парламентом;

- исполнительная власть муниципалитета в лице мэра выполняет решения муниципального Совета;

Правительство отчитывается своей работе парламенту, а местные исполни-

ЗАХАРИЕВ Захари –  
доктор, профессор,  
президент Ассоциации  
славянских  
университетов  
(г. София, Республика  
Болгария)

тельные органы власти подотчетны представительным органам местного самоуправления – муниципальным советам.

Отличительными чертами контроля деятельности представительных органов власти являются его всеобъемлющий характер и разносторонность. Это означает право представительных органов власти осуществлять контроль отдельных видов деятельности и системы в целом (Совета министров и отдельных министерств). Для осуществления контроля в соответствии с законом органы власти используют политические, экономические, юридические и другие критерии оценки. С учетом итогов проведенного контроля принимаются решения по общим и специфическим вопросам деятельности органов власти Правительства и местных администраций.

Другим важным моментом является наличие в соответствии с законом специального контролирующего органа: Конституционный Суд рассматривает нормативные акты, принимаемые Национальной Ассамблеей или губернаторами областей, осуществляющими руководство соответствующими муниципальными советами.

Контроль представительных органов власти на практике объединяет контроль деятельности Национальной Ассамблеи и представительных органов муниципалитетов – муниципальных советов. Представительные органы власти государства и муниципальные советы, являющиеся представительными органами власти для муниципалитетов, должны принять решение о методах осуществления контроля и подвергаемых контролю вопросах (если это специально не оговорено Конституцией Республики Болгария и законами страны). При осуществлении контроля основное внимание должно уделяться соблюдению законов и решений, принятых или одобренных самой Национальной Ассамблеей или муниципальными советами.

Контроль представительных органов власти служит, с одной стороны, источником информации, как государство и местные органы власти выполняют волю этих структур в соответствии с изданными ими актами. С другой стороны, поступают реальные сведения, как конкретные акты, принятые представительными органами власти, работают на практике, каковы их недостатки, несовершенства, какие возникают противоречия, устранение которых необходимо для рационализации работы администрации.

Взаимосвязь данного вида контроля с государственным и гражданским должна быть органичной, двусторонней и взаимовыгодной. Она обеспечит реальную оценку государственных нужд и даст возможность извлечь пользу из конкретных действий органов власти, а также значительно совершенствовать систему качественных характеристик результатов их деятельности. Существует общепризнанная международная практика, нашедшая свое выражение в создании и налаживании работы особого учреждения по граж-

данскому контролю управления – института Уполномоченного по правам человека.

Контроль, осуществляемый представительным органом власти в отношении муниципалитета, является новым и независимым демократическим методом обеспечения законной и надлежащим образом проводимой работы муниципальной администрации. Юридические основы для его реализации заложены в Конституции и Законе о местном самоуправлении и местной администрации, а также в других нормативных актах.

В соответствии с действующей Конституцией муниципалитет выступает базовой административной и территориальной единицей, в рамках которой осуществляется местное самоуправление. Представительный орган власти муниципалитета – муниципальный Совет – избирается на 4 года на основе пропорциональной системы голосования. Число муниципальных советников (депутатов) варьируется от 11 до 16 в зависимости от численности населения. Основным недостатком формирования муниципального Совета является отсутствие надлежащего территориального представительства определенных структурных компонентов муниципалитета, а также наличие «свободного мандата».

Муниципальный Совет – коллективный представительный орган – определяет политику становления и развития муниципалитета в ходе реализации общественных задач, напрямую вытекающих из сферы его деятельности, а также решает вопросы местного значения, которые не входят в компетенцию других органов власти или не оговариваются законом. Решения муниципального Совета обязательны для исполнительной власти – мэра муниципалитета.

В целом компетенцию, задачи и функции данного органа можно сформулировать следующим образом:

- рациональная организация и внутреннее структурирование Совета с целью эффективной реализации его представительских полномочий;
- формирование ведущей команды исполнителей и структурирование муниципальной администрации;
- регулирование «основного местного права», на базе которого определяется порядок работы местных органов самоуправления;
- формирование муниципальной политики исходя из сферы охватываемых ею вопросов;
- способствование развитию и мобилизации участия граждан и гражданских учреждений в реализации этой политики;
- внедрение новых методов работы и подходов в управлении муниципалитетом;
- контроль работы мэра по выполнению принятых решений.

В основном деятельность муниципального Совета представляет собой комбинацию представительских и управленческих функций, организационных мероприятий, контроля нормотворчества. Очевидно, что представительный и самоуправляемый орган муниципалитета имеет большие права, обязанности и ответственность.

Согласно положениям Конституции Республики Болгария (ст. 136, § 1) и Закона о местном самоуправлении (ст. 5, § 3) право осуществления контроля зависит от места, занимаемого тем или иным органом в структуре власти. Право Совета осуществлять контроль над деятельностью муниципальной администрации определяется самой природой упомянутых его основных функций, а также независимостью базовой структуры и направлений деятельности. Кроме того, муниципальный Совет принимает нормы, регулирующие собственную организацию и деятельность, а также организацию и деятельность муниципальной администрации, которые дополнительно оговаривают «правила игры» в рамках муниципалитета.

Основным субъектом, контролирующим деятельность муниципальной администрации, является представительный орган – муниципальный Совет – в лице муниципальных советников (депутатов). На практике ими осуществляется общий, внешний контроль, связанный с работой администрации, который в целом носит политический характер.

Вторым основным субъектом, осуществляющим контроль над деятельностью администрации, являются постоянно действующие и временные комиссии муниципального Совета. В соответствии с действующими нормами на них могут быть возложены и другие функции, помимо оговариваемых Законом (ст. 21, § 3). Число и состав комиссий определяются самим представительным органом местного самоуправления. Помимо муниципальных советников в состав комиссий могут входить и другие специалисты, в том числе привлекаемые со стороны в качестве экспертов и консультантов. Это обеспечивает профессионализм и беспристрастность принятия решений муниципальным Советом, а также эффективное осуществление контрольных мероприятий по выполнению решений Совета. Контрольные полномочия, которыми наделяются комиссии, специально определяются Законом о местном самоуправлении.

Третьим субъектом контроля деятельности администрации выступает специальный муниципальный советник. Его контрольные полномочия вытекают из статуса представителя определенного числа населения муниципалитета и представителя определенных политических сил или групп избирателей. Эти полномочия закреплены Конституцией, избирательными законами и Законом о местном самоуправлении. Основное право советника – принимать участие в дискуссиях и решении вопросов, находящихся

ся в компетенции Совета, включая выражение мнения по предложениям, вносимым мэром. Используя данное ему право, советник дает разъяснения мэру и получает ответы с его стороны. Государственные органы власти, экономические и государственные организации обязаны оказывать советнику помощь, а также предоставлять ему информацию и документацию, необходимую для работы, кроме документов, представляющих в соответствии с законодательством государственную или официальную тайну. В обязанности советника входит поддержание контактов с избирателями и информирование их о деятельности и решениях муниципального Совета, что дает ему возможность получить данные о нуждах и потребностях граждан и укреплять связь между гражданским и государственным контролем.

Перечисленные субъекты осуществляют контроль от имени соответствующего муниципального Совета.

Объекты контроля представительного органа муниципалитета различны, но наибольший интерес представляют те, которые находятся в ведении муниципальной администрации. Таким образом, общим объектом контроля выступает сама муниципальная администрация. В зависимости от принятой организационной структуры она различается и подразделяется на общую и специализированную:

- мэр муниципалитета;
- заместители мэра муниципалитета;
- секретарь муниципалитета;
- главы основных структурных подразделений муниципальной администрации;
- мэры районов и округов на территории муниципалитета;
- служащие Центральной муниципальной администрации и муниципальной администрации на территории районов и округов (дословный перевод оригинала. – Прим. переводчика).

Объем, характер контроля, осуществляемого Советом, и способы его осуществления в значительной степени зависят от функционального подразделения и организационной подчиненности определенных категорий служащих муниципальной администрации. На практике муниципальный Совет не имеет возможности целенаправленно осуществлять прямой контроль над всеми объектами. Контроль направлен непосредственно на мэра муниципалитета, управленческий персонал и мэров районов и округов.

Содержание контроля различно и специфично даже для столь узкого круга реально подконтрольных субъектов. Наиболее масштабными и точными является контроль мэра муниципалитета. Менее интенсивен и носит скорее координирующий характер контроль конкретных должностных лиц муниципальной администрации. Муниципальный Совет последовательно кон-

тролирует процесс выполнения всех функций и задач, подпадающих под так называемую сферу деятельности муниципалитета.

Контроль, осуществляемый представительным муниципальным органом, является всеобъемлющим. Суть его в том, чтобы выявить, соответствует ли закону административная деятельность исполнительного органа и конкретного должностного лица. Контроль охватывает юридические и неюридические аспекты деятельности подконтрольных объектов. Из сферы контроля исключаются административные и карательные меры, осуществляемые специальными административными органами. Эта деятельность носит юридический характер, ее контроль осуществляется компетентным юридическим органом власти в соответствии с Законом об административных нарушениях и наказаниях и другими специальными законами.

Объем, содержание и специфические субъекты контроля, осуществляемого представительным органом муниципалитета, определяют многообразие всевозможных мер и способов влияния на администрацию. Являясь рабочим органом в период проведения заседаний, муниципальный Совет непосредственно контролирует деятельность администрации в основном во время заседаний. Методы контроля сводятся к проверке счетов, отчетов, информации, запросов и предложений, принимаемых к рассмотрению указанными подконтрольными лицами, главным образом мэром муниципалитета. Формы ведения контроля весьма разнообразны.

На заседаниях представительного органа муниципальные советники задают вопросы мэру муниципалитета. Это наиболее широко распространенная форма контроля, которая реализуется в соответствии с процедурными правилами, регулируемые нормы. Вопросы могут иметь узкую направленность или преследовать пропагандистские цели. Предмет задаваемых вопросов определяется самим муниципальным Советом. Ответы даются в устной или письменной форме во время текущего или следующего заседания.

По конкретному вопросу или в ходе рассмотрения повестки дня муниципальными советниками может быть инициирована дискуссия. Ее результатом часто становится принятие четких решений. Вопросы, выносимые на дискуссию, исходят от муниципального советника или группы советников и представляются председателю муниципального Совета в письменной форме. Сторона, направляющая вопросы, может также вынести на обсуждение проект решения. Решение представительного органа является важной мерой контроля и побуждает советников задавать как можно больше вопросов, используя данное им право.

В соответствии с политической культурой Болгарии институт муниципальных советников главным образом занимается принятием решений и не выполняет проверяющую и контролирующую функции. В основном ре-

зультаты конкретных запросов со стороны отдельных советников о соблюдении законности функционирования муниципальной администрацией должны быть представлены на рассмотрение либо комиссиям, либо самому муниципальному Совету. Для рационального функционирования муниципалитета необходимо постоянно поощрять стремление советников осуществлять контрольные функции в период действия их мандатов. Являясь представителями населения, советники несут прямую ответственность за соблюдение законности работы муниципалитета.

В процессе контроля за выполнением решений достаточно эффективной оказывается работа комиссий муниципального Совета. Формами такой работы являются внезапные проверки, запросы, рассмотрения дел на местах и выездные слушания отчетов, проверки счетов и информации по вопросам, представляющим интерес для муниципалитета или всего общества. Следует отметить, что муниципальные советники и члены комиссий уделяют большое внимание обсуждению отдельных проектов, требующих принятия решений. По итогам контроля комиссии составляют для представительного органа отчеты, содержащие предложения и рекомендации по принятию окончательного решения. Такие рекомендации могут быть разработаны для отдельных заинтересованных лиц и организаций. Сами комиссии не располагают необходимыми инструментами и достаточным временем для осуществления контроля за деятельностью администрации. Это относится к специальным вопросам работы оперативного управления по делам муниципалитета, включая контроль за выполнением бюджета, который ограничивается контролем его приходной части. Муниципальный Совет может создавать временные комиссии для проведения анализа и формулирования запросов.

На мэров не распространяется четкая обязанность участия в заседаниях представительного органа. Муниципальные служащие могут быть приглашены или вызваны для присутствия на заседаниях Совета или в парламентских комиссиях, для участия в дискуссиях по проектам, предложенным ими, а в отдельных случаях для предоставления информации о работе своих структур (однако это действует только в отношении комиссий). Приглашения принять участие в работе комиссий носят обязательный характер только в случаях, когда в ее состав входит эксперт.

Условием, способствующим осуществлению контроля, является обязательство предоставления информации, выраженное в том, что государственные органы власти, государственные служащие, экономические и общественные организации обязаны предоставлять помощь муниципальному советнику, а также информацию и документацию, необходимую ему для работы, кроме случаев отнесения сведений в разряд государственной тайны



согласно закону. Такие правила должны быть включены в нормы по функционированию комиссий муниципального Совета.

В отношении отдельных представителей муниципалитета муниципальный Совет является достаточно компетентным органом, чтобы по результатам проводимого контроля и текущей оценки принимать решение об увольнении или замене некоторых подконтрольных лиц. В эту группу входят представители муниципальной администрации, занимающие посты в коммерческих организациях с муниципальной собственностью, или специалисты, работающие в различных структурах местных органов власти. Это может касаться и увольнения заместителей мэров муниципалитета, избранных самим Советом в соответствии с процедурой, указанной в Законе о местном самоуправлении (по предложению мэра муниципалитета). Что касается мэров, то, по сравнению с практикой, принятой в парламенте, где возможно разрешение вопросов в отношении персоналий (например, путем выдвижения вотума недоверия правительству или увольнение министров), муниципальный Совет не имеет подобных полномочий. Законодательство четко оговаривает этот вопрос, в основном на конкретных примерах. Расписаны также надлежащие процедуры (ст. 39, § 42 Закона о местном самоуправлении). Случаи увольнения муниципальным Советом членов первой группы в основном носят подчеркнуто политический характер и четко выраженную политическую ответственность. Следует учесть, что деятельность местной администрации и ее представителей должна соответствовать принципам компетентности и политического невмешательства.

Муниципальный Совет обладает полномочиями по итогам контрольных действий, а также следуя принципам целесообразности принимать решения или вносить изменения в структуру муниципальной администрации. Он правомочен реорганизовывать или упразднить коммерческие организации с долей муниципального участия, закрывать или упразднить муниципальные фонды, прекращать участие местных органов власти в тех или иных организациях. Сами решения муниципального Совета в определенной степени являются мерой контрольного воздействия. Такие решения учитывают контрольные процедуры, выработанные представительным органом, комиссиями, а также отдельными советниками.

В соответствии с административным процедурным законом, Законом об административных нарушениях и наказаниях и другими нормативными актами, регулирующими государственные отношения, связанные с работой исполнительных органов власти, мэр муниципалитета является представителем административной власти и издает соответствующие акты. Муниципальный Совет имеет право контролировать законность и точность исполнения административных актов, принятых мэром муниципалитета и

мэрами округов. Закон о местном самоуправлении (ст. 45, § 1) устанавливает, что «муниципальный совет может аннулировать постановления мэра, нарушающие его решения». Процедура отмены проводится на следующем заседании представительного органа, не позднее двух месяцев после опубликования постановления. Право Совета на принятие акта об аннулировании касается только тех постановлений, которые противоречат решениям Совета, направленным на реализацию его прав в соответствии со ст. 21 Закона. Причина может заключаться как в незаконном характере данных постановлений, так и в неточности их исполнения. Законодательные органы не оговаривают возможности муниципального Совета для аннулирования иных постановлений мэра. Это можно объяснить тем, что мэр муниципалитета избирается большинством голосов населения и является представителем исполнительной власти в системе муниципального самоуправления.

Вместе с тем иные постановления мэра могут быть обжалованы на следующем по рангу уровне административной власти – уровне губернатора. В этом случае возникают своего рода коллизии ввиду того, что в соответствии с Законом о местном самоуправлении эти распоряжения подвергаются критике только с точки зрения их законности, но не точности исполнения. Если же муниципальный Совет пересматривает распоряжения и подтверждает свое решение, оспоренное мэром, последний обязан выполнить его, а в случае противоречий с законом – передать на рассмотрение в суд.

В Законе о местном самоуправлении не оговорены права муниципального Совета по организации обязательного исполнения его решений, наложению дисциплинарных или административных санкций на мэра за их невыполнение. При систематической блокировке выполнения решений муниципального Совета мэр может опираться на положения Закона (ст. 42, § 1, п. 2), но только при наличии соответствующих обстоятельств.

Фактически контроль представительных органов власти за деятельностью администрации носит политический характер. Это объясняется тем, что сами субъекты данного вида контроля подвержены сильному политическому влиянию и их решения носят политический характер. Несмотря на различия в создании и функционировании двух представительных органов власти – Национальной Ассамблеи и муниципальных советов, осуществляемый ими контроль носит всеобъемлющий характер. В сфере самоуправления контроль представительных органов власти выражает прямое участие населения в управлении территориальным округом, более тесно связан с гражданским контролем и в итоге оказывает существенное влияние на местное самоуправление в частности и демократизацию общества в целом.

Перевод Ю.А. Никитиной

---

## КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ

Л. Ловаш

**К**онтроль – одна из основополагающих составляющих менеджмента и вместе с тем стандартный вид деятельности в государственных организациях. Характер и содержание контрольных мероприятий в организации, модель и смысл их проведения могут оказать существенное влияние не только на качество работы организации, но и на атмосферу внутри нее.

Контроль тесно связан с организационной культурой, обуславливая ее характерные черты. Организационная культура отражает модель функционирования организации как группы индивидуумов, объединенной общими ценностями, стандартами и мнениями, признаваемые всеми членами организации [1]. Типичными признаками организационной культуры являются привычки, ритуалы, модели решения ситуаций, воз-

Ловаш Ладислав – кандидат психологических наук, профессор, декан факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика (г. Кошице, Словацкая Республика)

никающих в рамках организации, способ представления организации во внешней среде. В области государственного управления как адекватное употребляется понятие административной культуры [2].

Для государственного управления характерен высокий уровень контроля. Между тем право осуществлять контроль имеют различные субъекты, что связано с природой государственного управления и порядком его финансирования из государственных источников. Это также отражено в принципах государственного управления, таких, как открытость и подотчетность.

Система контроля в области государственного управления отражает место государственного управления в системе отношений, обусловленных разделением полномочий в государстве на основе Конституции, а также системой внутренних отношений в самом государственном управлении. Исходя из норм действующей Конституции и законодательства Словацкой Республики можно выделить следующие типы контроля: парламентский; судебный (осуществляется Верховным Судом и судами иных уровней); правительственный или административный (осуществляется государственной администрацией); контроль на основе жалоб и ходатайств граждан; контроль органов самоуправления со стороны аппарата главного ревизора [3].

Парламент как представительный орган, избираемый населением, имеет право контроля за правительством и иными исполнительными органами, что характерно для демократических государств парламентского типа. Это положение было включено в Конституцию Республики еще в 1920 г. [3]. Таким образом, с точки зрения материальной классификации государственных функций парламент осуществляет не только законотворчество (принятие обязующих законодательных норм, конституционных актов и законов), но и деятельность, относящуюся к исполнительной ветви власти.

В широком понимании законодательный орган обязан, ввиду своей законотворческой деятельности, контролировать государственное управление и в определенных рамках проверять работу Правительства и его членов. Классический инструмент контроля со стороны парламента – это право каждого члена парламента на запрос Правительству Словацкой Республики, члену Правительства, его главе, руководителю исполнительного органа власти в рамках круга их полномочий. Запрашиваемый орган обязан ответить на запрос в течение тридцати дней. Контроль государственного управления со стороны парламента отражает природу отношений между органами государственного управления и законодательным органом – Национальным Советом Словацкой Республики.

Из числа членов парламента Национальный Совет учреждает комитеты, которые являются проверяющими органами, ведут мониторинг соблюдения и исполнения законов, соответствия им постановлений, принимае-

мых органами исполнительной власти. В случае обнаружения нарушений или несоответствий комитет обязан уведомить члена Правительства или руководителя исполнительного органа государственной власти и потребовать принятия соответствующих мер. В случае невозможности принятия конкретных мер комитет должен уведомить об этом Национальный Совет.

Кроме того, Национальный Совет учреждает специальные комитеты, в состав которых входят члены парламента и в чьи обязанности входит проверка услуг, предоставляемых в соответствии с особыми постановлениями.

Контрольная функция Национального Совета также связана с его квазиюрисдикцией в отношении некоторых государственных юридических лиц. Например, муниципалитет издает общеобязующие постановления, направленные на выполнение задач муниципальных администраций. Эти акты должны соответствовать Конституции и действующему законодательству. В случае несоответствия Национальный Совет их аннулирует. Такая процедура основывается на предложениях Генерального прокурора, Правительства Словацкой Республики или проводится по собственному усмотрению Совета.

В соответствии с Конституцией Словакии Управление Верховного Суда Словацкой Республики по аудиту является независимым государственным органом, осуществляющим независимый аудит управления бюджетными средствами, государственной собственностью, дебиторской задолженностью государства по ней и правами собственности. Сфера полномочий, компетенция и внутренняя организационная структура Управления определены Законом № 39/1993 об Управлении Верховного Суда Словацкой Республики по аудиту с последующими дополнениями и изменениями.

Независимый орган такого типа существует в большинстве европейских демократических государств. Он функционирует в основном с целью проведения проверок ведения государственного менеджмента в соответствии с бюджетом, принимаемым парламентом. В то же время это один из основных инструментов, посредством которого орган, наделенный законодательной властью, контролирует деятельность органов исполнительной власти и оказывает на нее влияние.

В рамках полномочий Управления аудит охватывает следующие области:

- управление бюджетными средствами, которые утверждаются Национальным Советом или Правительством Словацкой Республики, включая средства, полученные муниципалитетами и высшими территориальными образованиями для осуществления самоуправления и их передачи в центральные органы власти для финансирования деятельности по государственному управлению из средств таких бюджетов;

- управление собственностью, правами собственности, статуарны-

ми учреждениями и Национальным фондом собственности Словацкой Республики, финансовыми средствами, обязательствами и государственным долгом;

– управление собственностью, обязательствами, финансовыми ресурсами, правами собственности и долгами, за которые Словацкая Республика берет поручительство;

– управление собственностью, финансовыми средствами, правами собственности и долгом, финансовыми средствами, предоставленными Словацкой Республике, юридическим или физическим лицам, которые осуществляют свою предпринимательскую деятельность с использованием средств государственного бюджета или государственной собственности в рамках программ развития;

– управление собственностью, финансовыми средствами и правами собственности муниципалитетов и высших территориальных образований, которым были выделены средства на их передачу в центральные органы власти для финансирования деятельности по государственному управлению из средств таких бюджетов.

Аудит, проводимый Управлением в рамках, определенных указанным Законом, затрагивает методы налогообложения и сбора налогов, таможенных платежей, трат, платежей и штрафов, пополняющих доходную статью государственного бюджета; исполнение и использование прав и обязанностей, возникающих из финансовых и экономических отношений как результата управления, в рамках которых в соответствии с действующим законодательством государство является участником.

Исходя из положений указанного Закона (ст. 4), Управление осуществляет аудит деятельности следующих организаций и лиц:

– Правительства Словацкой Республики – если решения Правительства относятся к управлению средствами государственного бюджета;

– министерств и других центральных органов государственной власти, других органов, им подчиняющихся; особых организаций за рубежом;

– фондов, муниципалитетов, статутарных учреждений и других юридических лиц, осуществляющих управление средствами государственного бюджета и использование государственной собственности;

– юридических лиц с участием государственного капитала;

– физических лиц, управляющих средствами государственного бюджета или использующих государственную собственность.

Конституционные и правовые отношения законодательной и исполнительной ветвей власти находят свое отражение в контроле государственного управления, проводимого судами. Этот контроль осуществляется судами в целях установления законности и нормативных административных действий,

предпринимаемых исполнительными и законодательными органами государственной власти. Такой контроль играет важную роль в обеспечении защиты субъективных прав граждан и связан с вопросами установления конституционной справедливости.

Контроль государственного управления, основывающийся на жалобах, инициируется гражданами на основании положений Закона № 152, принятого в 1998 г. (ранее действовавший Закон о жалобах, замечаниях и предложениях от граждан датирован 1958 г.). В соответствии с данным Законом определены органы власти, получающие, регистрирующие, обрабатывающие и проверяющие рассмотрение жалоб. К ним относятся государственные органы и организации; муниципалитеты и организации муниципального уровня; юридические и физические лица, уполномоченные Законом принимать решения.

Наиболее распространенный тип государственного контроля – контроль со стороны административных органов. Он проводится министерствами и другими органами государственной власти, а также муниципалитетами в случае, если они осуществляют государственное управление. Контроль, осуществляемый министерствами и другими центральными органами государственной власти, является по сути проверкой. Это основной вид деятельности, регламентируемый особыми положениями и определяемый задачами в конкретной отрасли или сфере государственного управления [4].

Функции органа местного самоуправления обусловлены его природой, задачами служения гражданам. Работа органов местного самоуправления носит исполнительный, директивный и организационный характер, и одним из основных ее компонентов является контроль. Органы самоуправления вынуждены адаптироваться к происходящим изменениям, вызываемым политическими и экономическими процессами, и учитывать их в своей работе. Контрольные мероприятия также должны гибко реагировать на эти изменения.

В действующем Законе о муниципальном образовании спектр мероприятий и порядок ведения контроля органами самоуправления оговариваются лишь в общем. Здесь определены задачи главного аудитора и контрольные полномочия других органов и учреждений муниципалитета. Управленческий аудит в органах самоуправления регулируется Законом о бюджетных правилах. Закон о проведении контроля в органах государственной власти оговаривает только контроль деятельности государственных органов и не включает контроль органов самоуправления.

В соответствии с Законом о муниципальном образовании местный Совет оставляет за собой право аудита деятельности муниципалитета, который включает аудит собственности муниципалитета и государственной

собственности, находящейся в распоряжении муниципалитета; управления собственностью; аудит бюджетных и общественных организаций муниципалитета. Аудиторские полномочия реализуются местным Советом через муниципальный Совет, который является исполнительным и аудирующим органом с правом законодательной инициативы по отношению к первому. В его полномочия входит и аудит составления муниципального бюджета.

Методы и природа осуществления контроля в государственном управлении оказывают существенное влияние на атмосферу в органах государственной власти. Вместе с тем важным представляется и то, как контроль принимается и оценивается населением.

Опросы государственных служащих привлекли к этой проблеме наше внимание с точки зрения исследования организационной культуры и правомерности деятельности организации. Используя данные проведенных интервью, а также результаты, полученные в результате обработки авторских исследовательских опросников, представляется возможным прояснить отношение служащих к проведению контроля в области государственного управления. Сведения, полученные от служащих с использованием названной методики и интервьюирования граждан, на настоящий момент выявили различия между двумя группами: граждан и самих государственных служащих.

Отношение граждан к государственному контролю в целом положительное. Их особые ожидания связаны с ростом эффективности работы властных структур, уменьшением случаев коррупции и других организационных и политических нарушений в сфере государственного управления.

Служащие органов государственной власти в основной массе проявляют подозрительно-негативное отношение к контролю. При этом существует большое количество аргументов, указывающих на проблемы в данной области и объясняющих негативное отношение к государственному контролю среди служащих. Так, служащие опасаются контроля, учитывая стремительные изменения регулирующих норм. В силу наличия пробелов в действующем законодательстве существует целый ряд вопросов государственного управления, которые правовым образом не разрешаются однозначно, а зачастую рассматриваются в рекомендательном порядке. Однако государственный контроль этого не приемлет.

Часть государственных служащих связывают свое негативное отношение к контролю с имеющимися условиями работы. Они считают, что чрезвычайно загружены, их рабочие места не оснащены должным образом, заработные платы низки. В этой ситуации руководители, по мнению таких служащих, должны направлять свои усилия преимущественно на улучшение существующих условий, а не на контроль своих подчиненных.



Некоторые государственные служащие демонстрирует скептическое отношение к контролю по причине наличия возможностей необъективного воздействия на него. Это может касаться как выбора организации, подлежащей или не подлежащей контролю, так и запрограммированных результатов контроля. Определенные организации контролируются достаточно часто, в отношении других создается впечатление, что процедура контроля обходит их стороной. В некоторых случаях наличие проблем известно, но контрольные мероприятия их не выявляют, в других – результаты контроля являются спорными, но они оглашаются немедленно. До общественности могут доводиться искаженные или односторонние взгляды, необъективные результаты контроля, что порождает озабоченность целенаправленно заданным ведением контроля, обусловленного политическими причинами.

Таким образом, негативное отношение к контролю отражает наиболее острые проблемы, характерные для государственного управления. Возможность оперировать существующими аргументами в случае выявления таких проблем, очевидно, снижает эффективность контроля. Возникающие последствия отвергаются как сфабрикованные или вызванные неблагоприятными условиями.

Другой немаловажный вопрос – это отношение к прозрачности проводимого контроля. Некоторые утверждения государственных служащих указывают на то, что прозрачность не считается основным атрибутом их работы. Может создаться убеждение, что государственный служащий обладает полномочиями принимать решения без достаточного обоснования или обязательства за свои действия.

Все перечисленные обстоятельства оказывают огромное влияние на атмосферу в структурах государственного управления. Они формируют немаловажную составляющую административной культуры и, безусловно, им должно уделяться значительное внимание.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Schein E. Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
2. Sharma R.D. Conceptual foundations of administrative culture – an attempt at analysis of some variables // International Review of Sociology = Revue Internationale de Sociologie. 2002. Vol. 12. № 1.
3. Géci P. Kontrola vo verejnej správe: Rig. práca. Košice: UPJŠ, 2004.
4. Škultéty P. Verejná správa a správne právo. Bratislava: PF UK, 1995.

Перевод Ю.А. Никитиной

---

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

---

## ПАРАДИГМЫ МЕНЕДЖМЕНТА

Н.Н. Слонов

СЛОНОВ  
Николай  
Николаевич –  
кандидат философских  
наук, доцент  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

Понятие парадигмы введено в философию науки Т. Куном в работе «Структура научных революций» и применено для объяснения функционирования «нормальной науки», описания кризисов в ее развитии и установления в ней новой «нормы». С тех пор термин «парадигма» стал чрезвычайно популярным в методологии не только познавательной (научной), но и практической деятельности. Парадигму можно определить как ментальную основу определенного вида деятельности, в частности – менеджмента.

Исследование парадигмы менеджмента будет способствовать как пониманию этой сферы, так и углубленному постижению места и роли парадигмы в человеческой деятельности вообще. Под «менеджментом» в общем смысле подразумевается управление в организациях любого вида; и именно так, например,

понимает этот термин Питер Друкер [1, с. 23]. Однако исторически менеджмент как специфическая область деятельности и как наука выделился и оформился в приложении к сфере капиталистического предпринимательства (бизнеса). Парадигма менеджмента первоначально формировалась как парадигма менеджмента бизнеса. Поэтому осмыслить ее можно только в логике развития самого предпринимательства в промышленно передовых странах Европы и США второй половины XIX в.

Как предметную модель для анализа механизма формирования парадигмы менеджмента рассмотрим организацию типичной для XIX в. формы предпринимательства – строительства железной дороги. Компания владельцев капитала нанимает инженера для технического руководства и предлагает подряд на выполнение работ. Генеральный подрядчик является и основным предпринимателем, и нарождающейся фигурой менеджера. Он нанимает субподрядчиков для исполнения частей проекта и назначает агентов, доводящих до субподрядчиков инженерные задания. В свою очередь, эти субподрядчики назначают бригадиров, а бригадиры набирают землекопов [2, с. 28]. Возникшая организация, как и любая другая, является носителем «двойственной природы человеческих организаций. С одной стороны, это социальные институты, сформированные для определенных целей – скажем, зарабатывания денег для держателей акций... Но в то же время – это сообщества людей, взаимодействующих друг с другом, чтобы установить взаимоотношения, оказать помощь и сделать свою повседневную жизнь осмысленной на личном уровне» [3, с. 123]. В нашей модели приоритетно рассматривается первая сторона организации.

Образовавшиеся связи «владелец компании – инженер – подрядчик», «подрядчик – субподрядчик – агент», «субподрядчик – бригадир» аналогичны личностно-деловым взаимоотношениям, устанавливающимся между домохозяином и плотником, нанятым для работ в доме. Здесь нет резервов для повышения производительности труда работника в большей мере, чем его стимулирует договорная оплата и стремление подтвердить свою деловую репутацию. Существенно иная ситуация складывается в отношениях между бригадиром и землекопами, а также в отношениях землекопов между собой.

Землекоп – пролетарий, работник низкоквалифицированного труда, в условиях избыточного предложения продающий свою рабочую силу по самой минимальной оплате – только чтобы ему и его семье не умереть с голода. В условиях «дикого», еще не облагороженного социальным законодательством рынка пролетарии подвергаются жесточайшей эксплуатации: даже у капиталиста-социалиста Роберта Оуэна десятилетние дети работали по 12 часов в день. Ради выживания землекопы спонтанно поддерживают

производительность труда на уровне, минимальном для того, чтобы бригадиром было хлопотнее искать им замену. Социальной стороной организации здесь является их сосоварищество в жестком противостоянии с нанимателем.

Дж. Белчем в книге «Индустриализация и рабочий класс: английский опыт» пишет: «...превратившись в пролетариев, работники пытались сохранить за собой хоть какую-то степень контроля за «трудовым процессом», то есть за скоростью, интенсивностью и ритмом работы» [2, с. 26]. В бригаде утверждается корпоративная этика, направленная против тех, кто «вылезает», чья личная норма выработки заметно превышает среднюю.

Непосредственно противостоящие землекопам бригадиры обладают умением «выжать» из своих работников производительность не ниже средней; причем это умение имеет природу опытного знания, индивидуального мастерства. Бригадиры знают, как трудно повысить средний уровень производительности труда подчиненных и тоже утверждают его в качестве стихийной нормы. Очевидно, что на низшем уровне управления производством возникают социально-психологические препятствия против существенного повышения производительности труда.

Такая модель взаимоотношений участников производства может быть отнесена и к промышленности. Один из классиков менеджмента – Генри Гант описывает ситуацию на фабрике: «Больше всего она походила на группу удельных княжеств. Каждое из них управлялось мастером, владевшим некими профессиональными секретами и видевшим в этом залог нерушимости своих позиций» [2, с. 76]. Ему вторит другой «классик» – Гаррингтон Эмерсон: «Все дело, в сущности, ведется низовыми работниками, теми самыми людьми, которые не имеют ни времени для планирования, ни надлежащей квалификации, ни высокого вознаграждения» [4, с. 106].

В то же время высший уровень управления ощущает социальный заказ на всемерное повышение производительности труда, диктуемый капиталистической конкуренцией. Как пишет Г. Форд, «...стремление все делать лучше, скорее и с меньшей затратой материала, чем прежде, заключает в себе решение почти всех производственных задач» [4, с. 318]. Исполнению социального заказа препятствует сопротивление двух указанных групп в организации – непосредственных исполнителей и ближайшего к ним слоя управляющих: бригадиров, мастеров, супервайзеров. Таким образом, в процессе его становления перед менеджментом объективно обозначились две задачи: отобрать управление темпом своего труда у рабочих и подчинить все слои управляющих, включая и самый низший, единой цели – достижению наивысшей производительности.

Как известно, первую задачу решил Ф. Тейлор, введя понятие «научно

установленных норм труда» и предложив соответствующие условиям своего времени практики их установления. В итоге 140 человек, отобранных и обученных по методике Тейлора, стали выполнять норму 500 землекопов. Вот как основатель «научного менеджмента» выразил ключевой момент своей позиции: «Нет сомнения в том, что тенденция среднего человека (во всех сферах жизни) выражается в его склонности брести неспешной походкой... Данная тенденция к расслаблению явно усиливается при занятии большого количества работников одной и той же работой при одинаковых рабочих ставках» [2, с. 41]. Выработанные Ф. Тейлором приемы способствовали преодолению этой тенденции: «...развитие научной организации труда предполагает выработку многочисленных правил, законов и формул, которые заменяют собой личное суждение индивидуального рабочего» [4, с. 242].

Управу на другой инерционный слой – низшего уровня управляющих – нашел А. Файоль в своих принципах административного управления: «Централизация есть явление естественного порядка: во всяком животном или социальном организме восприятия сходятся в одном центре – в мозгу или дирекции – и из мозга или дирекции исходят приказы, приводящие в движение все части организма» [4, с. 33]. Отныне для низших управляющих допускается только такая самостоятельность, которая одобряется «центром» или разрешается заранее в силу делегирования полномочий. Генри Форд был единственным полномочным руководителем своей автомобильной империи, в которой рабочие и низший управленческий персонал были низведены до положения деталей единого механического конвейера: «Личного общения у нас почти нет; рабочие, выполнив свою работу, уходят домой – ведь фабрика, в конце концов, не клуб» [4, с. 321].

Деятели классического менеджмента не были сторонниками безудержной эксплуатации рабочих в пользу предпринимателей. Ф. Тейлор выражал надежду, что использование научного менеджмента будет способствовать созданию атмосферы доверия между предпринимателями и наемным персоналом, гармонии и общему процветанию. А. Файоль в числе принципов административного управления называл «единение персонала». Г. Форд повысил своим рабочим зарплату вдвое относительно среднего уровня и проявлял заботу об их социальном благоустройстве.

Вина в том, что «научный менеджмент» приобрел славу «потогонной системы», административный менеджмент способствовал появлению бюрократических монстров в мире организаций, а фордовский конвейер стал символом монотонного отупляющего труда (43% работ на фордовском предприятии требовали одного дня обучения, еще 36% – не более одной недели), лежит не на теоретиках, предложивших эти системы управления, а на социальной ситуации того времени.

Для индустриальной фазы развития общества характерны: массовое производство однотипных продуктов при устойчивом спросе на них; крупномасштабные технологии, разложимые на простые операции и стимулирующие концентрацию труда на больших предприятиях; сравнительно низкие темпы изменения внешней среды организаций. Эти условия в целом соответствовали классическому типу рациональности, утвердившемуся в европейской цивилизации Нового времени. Для такого типа мышления характерны противопоставление активного субъекта пассивному, но сопротивляющемуся объекту; разделение действительности на простые элементы; понимание мира как «машин», управляемой едиными законами природы; веравнеограниченный и благодетельный научно-технический прогресс.

В сфере предпринимательства парадигма классического рационализма проявилась как теория и практика «научного менеджмента», как рациональные – в духе Файоля – организации, как доведенные до простейших форм труда технологии. Менеджмент первоначально формировался в качестве науки и искусства управлять людьми, «работающими с прохладцей» (Ф. Тейлор), предпочитающими работу, «не предъявляющую никаких требований к их мыслительным способностям» (Г. Форд), нуждающимися в постоянном руководстве и контроле сверху.

Ментальную основу такого менеджмента выявил и описал ее в 1960 г. как «теорию X» Д. Мак-Грегор. Данная теория отвечает на практический вопрос: каковы наиболее эффективные пути управления людьми для достижения успеха в реализации экономических целей предприятия. Ее исходное положение – «средний индивид обладает врожденной неприязнью к работе». И поэтому большинство людей «необходимо принуждать, контролировать и запугивать». Автор подчеркивает, что «это реальная теория, оказывающая непосредственное влияние на управленческую стратегию в широком спектре современной американской индустрии» [2, с. 260-261].

Мак-Грегор подверг критике такой подход к менеджменту и противопоставил ему «теорию Y». Согласно ей «средний человек имеет склонность при определенных условиях не только принимать, но и искать ответственности» [2, с. 266]. Работники, разделяющие цели организации, будут проявлять самоуправление и самоконтроль. Поэтому ограниченность человеческого участия в организационной деятельности сопряжена не со свойствами человеческой природы, а с ошибками руководства.

«Теория Y» отражала определенную тенденцию в теории и практике управления. Эта тенденция возникла как реакция на односторонность классического менеджмента и была ориентирована на социальную, человеческую сторону организации («школа человеческих отношений»).

Первоначально очень слабая, эта тенденция постепенно впитывала в себя достижения наук XX в. (социологии, социальной психологии, кибернетики и других) и ко времени написания работ Мак-Грегора уже могла быть противопоставлена классическому менеджменту как его альтернатива.

Мак-Грегор пришел к обобщению, что любому управленческому решению или действию предшествуют те или иные предположения относительно человеческой природы и человеческого поведения. Эти предположения (они и являются основаниями «теорий X и Y») определяют индивидуальный стиль руководства конкретного менеджера.

Поиск Мак-Грегора носит характер исследования парадигмы: какова, по мнению ее носителей, природа вещей в менеджменте? (Вспомним суждения Ф. Тейлора и Г. Форда о природе среднего человека, А. Файоля о централизации управления как явлении естественного порядка). Однако парадигма менеджмента шире содержания «теорий X и Y»: в нее входят явные и неявные предположения о природе не только управляемых людей, но и самого управляющего, о природе отношений менеджера с подчиненными, о природе организации и общества в целом. В глубинных основаниях управленческих парадигм лежат предположения (как правило – неявные) о природе самого управления.

В парадигме индустриального общества эти предположения группируются вокруг представления менеджера о самом себе как источнике управленческой активности: «Я управляю». Назовем ее условно «парадигмой М» («Менеджер»). Себя менеджер, разумеется, не относит к тем, кого необходимо постоянно принуждать, направлять и контролировать. Отсюда проистекает его отношение к управляемому как к существу иной природы, как к «не-Я», как к «иному». Его взаимоотношения с подчиненными экзистенциально и психологически имеют характер «Я и они», качественно отличный от отношений типа «Я и ты (мы)». Люди для него как субъекта управления суть объекты, пассивный, сопротивляющийся материал. Создаваемая менеджером организация есть инструмент по достижению его (или его нанятелей) целей. Внутри нее обеспечивается порядок «по-Файолю» – «определенное место для всякой вещи, и всякая вещь (в том числе и люди) на своем месте». Такая организация есть система механического типа, лишенная самодвижения. Ее функционирование имеет источником «внешнюю энергетику»: работники принуждаются работать по предписанным правилам. Саморазвитие организации не предполагается вообще, его роль играют организационные изменения и реорганизации, проводимые сверху.

Альтернативная «теория Y» также ставит вопрос об управлении людьми, но людьми иной природы: активными и, при определенных условиях, готовыми внести свой творческий вклад в деятельность организации. Поиски

ответа переводят этот вопрос в иную плоскость: не «как управлять такими людьми?» (активные люди способны управлять сами собой), а «как управлять организациями?», чтобы в них формировались условия для самоуправления людей. Такая постановка вопроса соответствует уже не индустриальной, а постиндустриальной (информационной) стадии развития общества. «Теории X и Y» и обозначили наличие двух парадигм менеджмента в состоянии общества, переходном от индустриальной стадии развития к постиндустриальной.

Для последней характерно следующее: НТ (высокотехнические) и информационные технологии; производство, ориентированное на индивидуального клиента и постпродажное обслуживание; развитые рыночные договорные отношения; конкуренция в условиях глобального рынка; высокий темп изменений в социальной среде; демократическое политическое и социальное устройство общества.

Развитие общества за последние десятилетия существенно расширило сферу менеджмента за пределы предпринимательства, распространив ее на другие области. В новых условиях главным ресурсом становится человек – образованный и профессионально развитый, творчески активный и лично заинтересованный в процветании своей организации.

В неклассическом менеджменте «центр тяжести» парадигмы смещен с индивидуального стиля управления конкретного менеджера в сторону «стиля жизни» всей организации как социальной системы. В новой парадигме предположения о природе управления, чаще всего неявные, группируются вокруг представления о социальной системе как источнике управленческой активности: «система управляет (или управляется) при помощи менеджера». Менеджер как управляющее звено входит в социальную систему, а не возвышается над ней, обслуживает ее своим управлением, обеспечивает управляемость внутри системы. Эту парадигму условно назовем «парадигмой S» («Система»).

В последние годы в деловых и управленческих кругах предметом оживленных дискуссий не раз становилась именно «природа человеческих организаций» [3, с. 121]. В наибольшей мере парадигма «S» воплощена не в «теории X», а в теориях социальных систем организмического типа, обозначенных метафорой «живая организация» (противопоставленной метафоре «организация-машина»). «Живые организации» обладают рядом свойств, сближающих их с организмами: целостностью, основанной на духе коллективизма и признания общих ценностей; открытостью внешнему миру, готовностью принять новых людей и новые идеи; способностью учиться и приспосабливаться к меняющимся условиям, не теряя корпоративного своеобразия.



В «живой организации» функция руководителя не менее важна, чем в «организации-машине», но она качественно иная. Он теперь преимущественно играет роль лидера в коллективе, создателя «умной» организации, способной полнее использовать свой основной ресурс – знания, умения, стремление к сотрудничеству и сотворчеству всех своих членов. А сам менеджер должен принять установку на выживание и сохранение организации в меняющемся мире, на развитие ее способности «обучаться» и «умнеть», на удовлетворение потребностей членов организации в самоутверждении и социальном общении.

Формирование «парадигмы S» не означает отмены или замены «парадигмы M» в теории и практике менеджмента. Социальный и технический прогресс в общем случае изменяет формы и области применения средств достижения целей человека, но не отменяет их полностью. В постиндустриальном обществе достаточно часто воспроизводятся условия применимости «парадигмы M». Например, тейлоризм в своей первоначальной форме до сих пор сохраняется в многочисленных сетях быстрого питания по всему миру [3, с. 127].

В современном мире обе парадигмы сосуществуют, взаимодействуют, взаимно обогащаются и в то же время противостоят друг другу. Они действуют в поле менеджмента как «полюса напряжения», обуславливая теоретические и практические альтернативы, порождая различного рода синтезы, смешанные и переходные формы. Так, Дж. Оуэн пишет о современном западном обществе: «Большинство организаций находится в состоянии своего рода раздвоения личности, сию же решать, какой из моделей им отдать предпочтение. Предполагается, что XXI век станет веком полноценной реализации «теории Y» многое говорит в пользу «теории X». В конце концов, нам, вероятно, придется довольствоваться неким гибридным вариантом» [5, с. 283–284].

При принятии управленческих решений приходится делать выбор из альтернатив или находить их синтез. Поэтому менеджерам во всех сферах управления нужно иметь представление о парадигмах менеджмента и о теоретических концептах – частных проявлениях альтернативных парадигм. Таковы альтернативы «теории X и Y», метафоры «организация-машина» и «живая организация». В стратегическом менеджменте альтернативами являются ориентация на возможности производства или на запросы рынка, в маркетинговой политике – массовый потребитель или индивидуальный клиент, в контуре управления – информационная и управленческая обратная связь и т.д.

В области управленческих решений существует альтернатива концептов «управленческое решение – решение управляющего» и «управленче-

ское решение – решение системы» [6]. Для государственного чиновника особенно важно понимать свое решение как «решение системы», которую он представляет. Если он все решает по собственному усмотрению, то это значит, что государственная система не работает [7, с. 71–72].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Друкер Питер Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2002.
2. Шелдрейк Дж. Теория менеджмента: от тейлоризма до японизации. СПб., 2001.
3. Капра Ф. Скрытые связи. М., 2004.
4. Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. М., 1992.
5. Оуэн Дж. Голая правда о менеджменте. М., 2003.
6. Слонов Н. Управленческое решение – выбор системы / Проблемы теории и практики управления. 2004. № 3.
7. Слонов Н.Н. Концептуализация дисциплины «управленческие решения» при подготовке государственных служащих // Профессиональная направленность подготовки кадров государственного и муниципального управления: Сб. науч. тр. Саратов, 2002.

---

## СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Н.И. Пасько

**В** истории развития любой науки наступает этап, когда от простого описания явлений исследуемой области ей необходимо переходить к их объяснению. Это свидетельствует о степени зрелости науки, о ее готовности перейти от сбора фактов к обобщению, к практическому использованию результатов исследований, к установлению закономерностей.

Возможность и необходимость классификации структур управления как предмета исследования и проектирования требует системного подхода к их описанию, а практика хозяйственного развития диктует необходимость научного решения возникающих проблем менеджмента.

Формирование организационной структуры управления, адекватной объективным условиям, – это творческая задача, которая не сводится к использованию типовых структур управления, положительно зарекомендовавших себя в некоторых достаточно ограниченных условиях хозяйственной деятельности.

ПАСЬКО  
Николай Иванович –  
кандидат  
экономических  
наук, доцент  
Поволжской академии  
государственной службы  
им. П.А. Столыпина

Английские исследователи Т. Бернс и Г. Стокер отмечали: «Административная мудрость начинается там, где появляется осознание того, что не существует одного оптимального типа систем управления» [1, с. 348].

Основной целью любой организационной структуры является обеспечение целей, стоящих перед организацией в области производства, оказания услуг, финансов. В определении структуры важную роль играет стратегия, что особенно заметно с переходом нашей страны к рыночным отношениям, когда громоздкие структуры государственных предприятий во многих случаях не могли быстро адаптироваться в новых условиях, а старая консервативная структура управления являлась существенным тормозом в достижении поставленных целей применительно к новым методам управления.

Развитие кибернетики привело к появлению понятия «система», в котором нашло отражение диалектическое положение о всеобщем единстве материального мира, о взаимосвязи явлений, о соотношении общего и частного в природе. Именно с помощью указанного понятия удастся абстрагироваться от бесконечного разнообразия и уловить закономерность в существовании и развитии того или иного аспекта в реальном мире.

Концептуальное определение понятия «система» заставило пересмотреть и содержательный смысл понятия «структура». Ключ к этому – системный подход к организации, рассмотрение характеристик системы управления не изолированно, а в совокупности их связей и отношений с внешней средой, целями, персоналом организации, производственно-технической базой.

Анализ практического опыта функционирования систем управления показывает, что даже для одних и тех же организаций в зависимости от изменения их целей, состава производственных звеньев, наличных ресурсов, условий внешнего окружения, личных деловых качеств руководителей, менеджеров, ведущих специалистов эффективными могут оказаться разные виды структур. При обоснованном выборе возможных организационных вариантов необходимо определить объективные требования к структуре управления, влияние на нее отдельных факторов и характеристик управляемого объекта, а также материальных условий, закономерностей организации производства и управления.

Структура организации должна быть такой, при которой исключались бы лишние звенья управления; удавалось бы достичь наибольшей мобильности, легко адаптироваться в новых условиях деятельности; наилучшим образом обеспечивать реализацию стратегии. Однако стратегия может меняться в зависимости от внешней и внутренней среды и временного фактора.

В этих условиях возникает потребность вносить определенные изменения в организационную структуру.

Влияние на эффективность процесса управления организационной структуры проявляется, как правило, в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с влиянием других характеристик системы управления, включая экономические механизмы, применяемые методы и технику управления, деловые качества персонала, сложившиеся социально-психологический климат и неформальные отношения в организации.

Необходимость проведения структурной перестройки социально-экономической системы вызывается важнейшими факторами, среди которых можно выделить следующие:

- интенсивное внедрение современных передовых технологий;
- активное использование компьютерной техники при внедрении новых методов организации и управления производством;
- воздействие научно-технического прогресса в условиях обостряющейся конкуренции, влекущее ускоренную разработку новых видов продукции.

Как объект организационного проектирования, структура управления производственно-хозяйственной организации может носить двойственный характер. С одной стороны, в ней отражаются административно-организационные, технологические, экономические взаимодействия, поддающиеся анализу и рациональному проектированию, с другой – проявляются социально-психологические связи и характеристики, определяемые уровнем квалификации работников, их отношением к труду, стилем руководства. Формирование организационной структуры управления – динамичный процесс, результатом которого является практическая деятельность работников аппарата управления, приводящая к повышению эффективности его функционирования.

Проблема проектирования организационной структуры управления имеет свою специфику, состоящую в том, что она представляет собой многокритериальную задачу, решаемую на основе сочетания научных методов анализа, моделирования организационных систем, их оценки с субъективной деятельностью ответственных руководителей, специалистов и экспертов уже на стадии выбора и оценки наилучших вариантов организационных решений. Роль субъективного фактора значительно повышается при построении гибких программно-целевых структур, где требуются новые стереотипы организационного поведения. При формировании более жестко регламентированных линейно-функциональных структур, основанных на более детальной проработке и строгом выполнении процедур организационной деятельности, субъективный фактор имеет меньшее значение.

Структурные проблемы управления объективно усложняются по мере роста масштабов производства и научно-технического уровня, углубления специализации и развития кооперации всех его звеньев. Важнейшие вопросы организации управления следующие:

- преодоление несогласованности действий различных ведомств;
- улучшение координации деятельности центральных, отраслевых и местных органов управления;
- совершенствование организации работы высшего и межотраслевого уровней хозяйственного руководства;
- рациональное сочетание отраслевого и территориального принципов управления экономикой;
- развитие способов соединения науки и производства.

Организационная структура направлена на установление взаимосвязей между отдельными подразделениями социально-экономической системы, распределения между ними прав и ответственности. В связи с этим проблема совершенствования организационной структуры управления предполагает уточнение функций подразделений, определение прав и обязанностей каждого руководителя и сотрудника, устранение многоступенчатости, дублирования функций и информационных потоков [2, с. 192].

Все большая взаимозависимость организационно обособленных производителей товаров и услуг, возрастающая связанность и технологическое единство многих процессов производства и потребления требуют создания новых организационных форм управления, отражающих качественно иную сущность управляемого объекта. Процесс совершенствования управления становится все более сложным, требующим специального анализа и глубокого проектного обоснования. В современном представлении это не может быть эпизодическим улучшением отдельных, даже важных характеристик управленческого аппарата и методов его работы. Требуется проведение взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть разработаны и обоснованы с помощью количественного анализа и оценок, развитого научно-методического инструментария.

Методологической основой системного подхода к управлению является учет взаимодействия законов социально-экономического развития в едином целостном народнохозяйственном комплексе, взаимосвязанное исследование различных экономических, организационных, правовых, социальных, информационных, психологических и других аспектов управления. Структура управления при этом должна обеспечивать единство устойчивых связей между ее составляющими и надежное функционирование системы в целом.

Всестороннеобоснованная структура системы управления в значительной мере определяет ее эффективность. Такая структура соединяет отдельные элементы системы в единое целое, существенно влияет на формы планирования, оперативного управления, способы организации работы и их координацию, дает возможность измерить и сравнить результаты деятельности каждого звена системы. Структура влияет и на технологию управления, ставит задачи оптимального распределения информации, использования управленческой оргтехники.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Burns T., Stoker Q. Mechanistic and organic systems // Organizations: systems, control and adaptation / T. Litterer (ed.). N.Y.: Wiley, 1969. Vol. 11.
2. Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1997.
3. Семенов А.К., Набоков В.И. Основы менеджмента: Учебник. 2-е изд. М., 2005.
4. Современный менеджмент: теория и практика / Под ред. А.Г. Комарова, Г.Г. Муфтиева. СПб., 2004.

---

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНИЗАЦИИ

Б.Н. Герасимов

Управление объектами в организации представляет собой специфический вид менеджмента, подразумевающий наличие сложных подсистем. При этом управляемая подсистема состоит из объектов, тесно взаимосвязанных между собой, а управляющая подсистема включает соответствующие этим объектам процессы или виды менеджмента (рис. 1).

Почти все виды менеджмента связаны между собой, как и управляемые ими объекты. Каждый процесс менеджмента в организации характеризуется своей областью управленческой деятельности. Дадим краткую характеристику основных видов менеджмента (видов управленческой деятельности) [1].

Финансовый менеджмент – это процесс управления финансовыми потоками организации.

Стратегический менеджмент – это процесс управления целями, миссией, стратегией, политикой и тактикой организации.

Операционный (производственный) менеджмент – это процесс разработки и реализации общей стратегии и направлений операционной (производственной) деятельности организации.

ГЕРАСИМОВ

Борис

Никифорович –

доктор экономических  
наук, профессор

Международного  
института рынка  
(Самара)



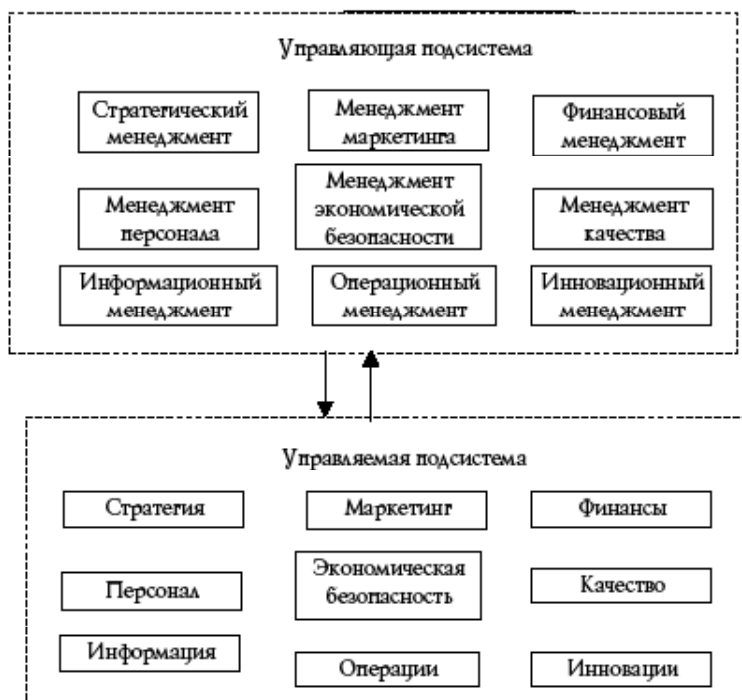


Рис. 1. Объекты и процессы организации

Менеджмент персонала – это процесс управления человеческими ресурсами организации, обеспечивающий налаживание и поддержание деловых отношений между сотрудниками, обеспечение нормального социально-психологического климата в коллективе, а также развития каждой личности.

Инновационный менеджмент – это процесс по формированию среды, которая будет воспроизводить и осуществлять целенаправленный поиск, подготовку и реализацию нововведений, обеспечивающих конкурентоспособность и развитие организации.

Информационный менеджмент – это процесс управления деятельностью по приобретению, хранению и использованию данных, необходимых для коммуникации, решения проблем и принятия решений в деятельности организации.

Менеджмент качества – это процесс управления деятельностью, которая обеспечивает проектирование, изготовление и реализацию производимой продукции (услуг), обладающей достаточно высокой степенью полезности в обществе и удовлетворяющей запросы потребителей.

Менеджмент экономической безопасности – это процесс обеспе-

чения защиты организации от внешних воздействий, позволяющих своевременно выявлять всевозможные потери и по возможности сохранить доход и получаемую прибыль.

Виды менеджмента в научной и учебной литературе часто называют функциями организации или функциональными подсистемами (ФП).

Если расположить объекты по вертикали, а функции менеджмента по горизонтали, то получится матрица функциональной деятельности организации (табл. 1). Строка матрицы представляет собой один из видов менеджмента или ФП, которые сложились как отдельные области управленческой деятельности в организации и, соответственно, как учебные дисциплины.

Столбец матрицы представляет собой совокупность управленческих задач с позиции одной функции менеджмента, которые, несмотря на различное назначение, также тесно связаны между собой. Основные процессы организации (виды менеджмента) делятся на подпроцессы, управляющие мини-объектами. Подпроцессами (ФУБ) в организации также необходимо управлять. Однако выполнить это весьма сложно. Поэтому каждый подпроцесс необходимо представить в виде некоторой совокупности управленческих задач или функциональных задач управления (ФЗУ).

Таблица 1

Матрица функциональной деятельности организации

Объекты	Функции менеджмента								
	Прогно- зирова- ние	Норми- рова- ние	Пла- ниро- вание	Орга- низа- ция	Учет	Конт- роль	Ана- лиз	Регули- рова- ние	Коор- дина- ция
Стратегия									
Финансы									
Операции									
Качество									
Персонал									
Информация									
Маркетинг									
Инновации									
Экономическая безопасность									

Максимально возможный перечень задач по конкретному процессу или подпроцессу представляет собой функционально-полный состав (ФПС) задач ФП или ФУБ. Практически каждая задача может быть представлена в виде преобразования с помощью набора процедур или алгоритма некоторого объема входной информации в выходную.

Таким образом, система управления организации состоит из некоторого количества ФП или видов менеджмента. Каждая подсистема состоит из некоторого числа ФУБ, которые, в свою очередь, состоят из нескольких функциональных задач управления (ФЗУ), связанных между собой упорядоченным графом. Каждая ФЗУ в организации состоит из конечного числа функциональных процедур управления (ФПУ).

Нарис.2 представлена многоуровневая структура системы менеджмента организации, выполненная по функциональному признаку. Состав и содержание подпроцессов и задач в различных видах менеджмента являются достаточно типовыми для большинства организаций [2].

В настоящее время особое место в организациях любого типа занимает менеджмент персонала. В системе управления организацией данный вид менеджмента существует во взаимодействии с другими. Рассмотрим подробнее строение менеджмента персонала. Все виды менеджмента в соответствии с рис. 2 можно представить как совокупность элементарных функционально-управляющих блоков, функциональных задач управления и функциональных процедур управления. Менеджмент персонала – это и есть некоторая целостность, которая поддерживает упорядоченно-устойчивое состояние своей и вышестоящей системы (системы управления организацией) посредством управления [1]. Поэтому менеджмент персонала является ФП, которая разбивается на части, то есть подпроцессы, или ФУБ.

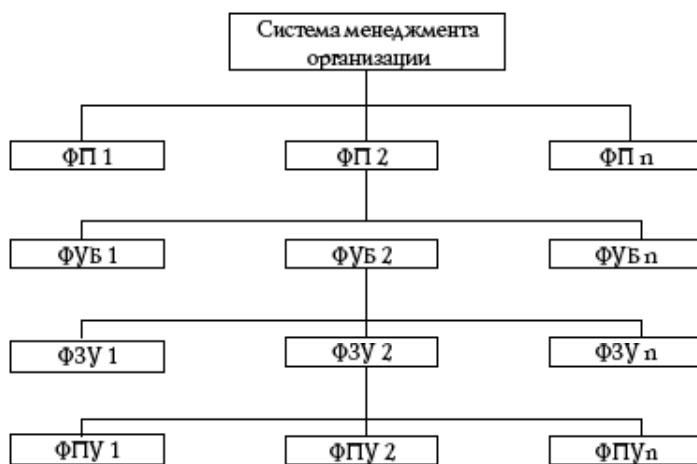


Рис. 2. Функциональная структура системы менеджмента организации

Организациям всех форм собственности, различных сфер деятельности предлагается системный граф менеджмента персонала, включающий в себя 16 подпроцессов (рис. 3). Дадим их краткую характеристику.

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ...

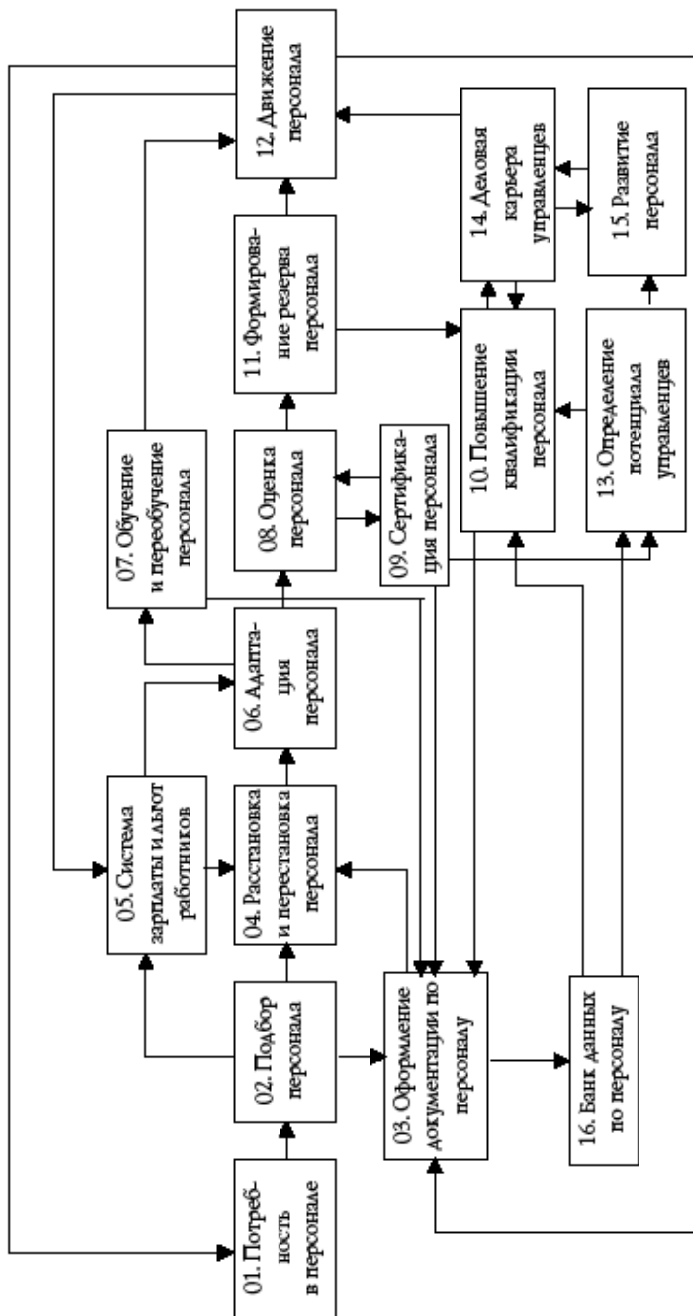


Рис. 3. Системный граф менеджмента персонала

Адаптация персонала – это подпроцесс приспособления к содержанию и условиям трудовой деятельности и непосредственной социальной среде, совершенствование деловых и личностных качеств работника.

Движение персонала – это подпроцесс перемещения персонала организации, включающий повышение, понижение в должности, перевод, увольнение.

Обучение персонала – это подпроцесс, осуществляемый в целях получения рабочей профессии или специальности и предусматривающий разные уровни подготовки.

Оценка персонала – это подпроцесс, связанный с определением соответствия работника вакантному или занимаемому рабочему месту (должности) и включающий определение потенциала работника, индивидуального вклада и аттестацию персонала.

Повышение квалификации персонала – это подпроцесс целенаправленного обучения узкому кругу дисциплин для выполнения профессиональных задач.

Подбор персонала – это подпроцесс привлечения на работу кандидатов, отвечающих необходимым требованиям для занятия вакантных должностей, а также определения их соответствия виду деятельности и принятия решения о пригодности или непригодности кандидатов.

Потребность в персонале – это подпроцесс определения наличия вакантных мест, которые необходимо заполнить в подразделениях организации в соответствии с основными параметрами (количество, качество, время принятия).

Расстановка персонала – это подпроцесс распределения работников по категориям промышленно-производственного персонала на базе научно обоснованных норм затрат труда, а также с соблюдением определенных для данных условий пропорций по квалификации, социальной активности, возрасту, полу с учетом социально-психологических аспектов совместимости сотрудников.

Формирование резерва персонала – это подпроцесс определения состава сотрудников организации, обладающих соответствующим потенциалом для занятия в перспективе вышестоящих должностей.

Деловая карьера управленцев – это подпроцесс определения индивидуально-осознанной позиции и поведения, связанный с трудовым опытом и деятельностью на протяжении рабочей жизни человека и проявляющийся в фактической последовательности занимаемых должностей, рабочих мест, положений в коллективе.

Развитие персонала – это подпроцесс поддержания и улучшения кадрового потенциала.

Оформление документации по персоналу – это подпроцесс планомерного ведения кадровой документации по каждому отдельному сотруднику организации.

Сертификация персонала – это подпроцесс, посредством которого третья сторона письменно удостоверяет, что конкретный специалист организации соответствует определенным требованиям.

Система заработной платы и льгот работников – это подпроцесс определения систем заработной платы и социальных льгот для различных категорий персонала, а также их корректировки в процессе проведения различных кадровых мероприятий.

Определение потенциала управленцев – это подпроцесс фиксации изменения различных профессионально важных личностных качеств персонала за определенный период времени.

Формирование банка данных по персоналу – это подпроцесс сбора, обработки, хранения и выборки необходимой информации по персоналу в электронном виде.

Кроме указанных подпроцессов (ФУБ), важную роль в менеджменте персонала имеет один из подпроцессов стратегического менеджмента, а именно – кадровая политика организации, благодаря которому определяются основные принципы и концепции управления персоналом в организации.

Деление определенного вида менеджмента, в частности менеджмента персонала, на подпроцессы позволяет определить ФПС задачи на этой основе сделать более четкое распределение задач между специалистами службы управления персоналом.

Для каждого из этих подпроцессов могут быть реализованы функции менеджмента (прогнозирование, планирование, регулирование, организация, нормирование, координация, учет, контроль, анализ).

Для определения ФПС задач составляется матрица подпроцессов менеджмента персонала. Если расположить функции менеджмента по одной оси, а подпроцессы менеджмента персонала по другой оси, то на их пересечении получится конкретная задача, которую необходимо выполнить для реализации определенной функции менеджмента в данном подпроцессе. В матрице отмечается знаком «+» – реально существующие задачи, «0» означает отсутствие физического смысла данной задачи, «-» – существование задачи возможно при определенных условиях (табл. 2) [3].

Приведем пример некоторых задач менеджмента персонала, образованных с помощью данной матрицы: прогнозирование потребности в персонале, планирование подбора персонала, организация оформления кадровой документации, учет расстановки персонала, контроль обучения и

переобучения персонала, анализ повышения квалификации персонала, регулирование движения персонала, координация расстановки персонала и т.д. Все выявленные задачи на каждом из подпроцессов менеджмента персонала находятся в непосредственной взаимосвязи между собой. Кроме того, некоторые задачи из различных подпроцессов также связаны между собой. Например, планирование подбора персонала непосредственно зависит от прогнозирования потребности в персонале.

Таблица 2

Матрица ФПС задач менеджмента персонала

Подпроцессы	Функции менеджмента								
	1. Нормирование	2. Прогнозирование	3. Планирование	4. Организация	5. Учет	6. Контроль	7. Анализ	8. Регулирование	9. Координация
01. Потребность в персонале	+	-	+	0	+	+	+	+	-
02. Подбор персонала	0	-	+	+	+	+	+	+	-
03. Расстановка и перестановка персонала	+	+	+	+	+	+	+	+	-
04. Оформление документации по персоналу	0	+	-	+	+	+	+	+	0
05. Система зарплаты и льгот работников	+	+	+	+	+	+	+	+	+
06. Адаптация персонала	-	0	+	+	+	+	+	+	0
07. Обучение и переобучение персонала	+	+	+	+	+	+	+	+	+
08. Оценка персонала	+	+	+	+	+	+	+	+	+
09. Сертификация персонала	+	0	+	+	+	+	+	+	0
10. Повышение квалификации персонала	+	0	+	+	+	+	+	+	+
11. Формирование резерва персонала	+	+	+	+	+	0	+	0	0
12. Движение персонала	+	+	+	+	+	+	+	+	-
13. Определение потенциала управленцев	0	+	+	+	+	+	+	+	+
14. Деловая карьера управленцев	+	+	+	+	+	+	+	+	+
15. Развитие персонала	0	0	+	+	+	+	+	+	+
16. Банк данных по персоналу	+	0	+	+	+	+	+	+	+

Функциональные задачи менеджмента персонала должны распределяться между специалистами отдела по персоналу и службой подготовки персонала и закрепляться за ними в качестве функциональных обязанностей в должностных инструкциях.

Набор задач для определенной должности отдела персонала не может

быть универсальным. Количественный и квалификационный состав этого отдела определяется размерами отраслевыми особенностями организации, а также отношением руководства к деятельности по управлению персоналом. Например, на малых предприятиях все задачи по управлению персоналом, кадровому делу производств перекладываются на одного специалиста – менеджера по персоналу, а в худшем случае эту работу совмещают со своими функциональными обязанностями офис-менеджер или бухгалтер. Очевидно, что в настоящее время возникла необходимость определения критериев требований к управленческому персоналу организаций, а именно специалисту управленческой деятельности определенного вида менеджмента.

Чаще всего проблемы в управлении персоналом возникают ввиду отсутствия каких-либо задач в организации или их некачественного (некомпетентного) решения. Поэтому понимание, какие именно задачи следует решать в организации на каком уровне, позволит определить необходимый состав задач каждого вида менеджмента и квалификацию специалистов, которые должны будут решать эти задачи. Особенно это важно в менеджменте персонала, так как от качества его реализации зависят и другие направления деятельности организации.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Герасимов Б.Н., Чумак В.Г., Яковлева Н.Г. Менеджмент персонала: Учеб. пособие. Ростов н/Д, 2003.
2. Герасимов Б.Н., Яковлева Н.Г. Профессионализм управленцев: структура, оценка, развитие. СПб., 2003.
3. Герасимов Б.Н. Исследование экономических организационных систем // Актуальные проблемы управления–2004: Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. М., 2004. Вып. 2. С. 14–18.



---

## ФУНКЦИИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

С.Е. Торхов

**Н**а современном этапе особое значение приобретает всестороннее изучение и исследование проблемы антикризисного управления микроэкономическими системами, что определяется спецификой и сложностью управления предприятиями в условиях изменчивости и непредсказуемости их внешнего окружения. Особая актуальность данной проблемы очевидна, ввиду того что главная цель управления состоит в решении поставленных задач, связанных с расширением сфер деятельности предприятий, завоеванием позиций на рынке, повышением качества выпускаемой продукции (услуг), снижением издержек, обеспечением конкурентоспособности и выполнением социальных задач.

Для современных российских предприятий характерно то, что они практически постоянно естественным образом находятся в процессе организационных

ТОРХОВ  
Сергей Евгеньевич –  
аспирант  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

изменений, их окружает быстро меняющаяся внешняя среда – нестабильная экономика, неразвитый рынок, непроработанная правовая база. При этом сами изменения могут носить эволюционный или революционный характер, быть стихийными или стать результатом целенаправленных воздействий. Эффективность любого рода организационных изменений зависит отряда факторов, главные из которых: неудовлетворенность руководителей и сотрудников существующим на предприятии положением дел; намеченный образ желаемого будущего; программа действий на будущее; сопротивление организационным изменениям.

Современные условия, с их жесткой конкуренцией и периодическими потрясениями, требуют от руководителей всех уровней поиска такой стратегии управления, которая гарантировала бы предприятию наиболее эффективное использование ресурсов и максимальную устойчивость от внутренних и внешних кризисов. Именно поэтому необходим новый подход к управлению микроэкономическими системами. В первую очередь следует оценить обстановку, сфокусировать внимание на приоритетных проблемах, сконцентрировать ресурсы на их решении. Для этого требуется умение формализовать проблемы, декомпозировать и ранжировать их, а также моделировать возможные варианты решения. Крайне важно научиться обращаться с таким необычным и сверхмощным ресурсом, как информация: синхронизировать, консолидировать, тиражировать, анализировать и отбирать, преобразовывать и использовать информацию в собственных интересах.

Реализация задач оживления производительных сил страны, активизации научно-технического потенциала, подъема конкурентоспособности отечественной продукции и обеспечения на этой основе устойчивого роста доходов трудящихся предполагает формирование социально ориентированной рыночной экономики одновременно с кардинальным повышением ответственности государства за должное выполнение функций ее регулирования. Активизация госрегулирования не умаляет значения рыночной самоорганизации, не подменяет предпринимательскую инициативу, а, наоборот, создает условия для их прогресса и, значит, помогает решать задачи антикризисного управления.

В современной экономике государство помогает формированию дееспособных хозяйственных структур, которые в состоянии эффективно работать на внутреннем и мировом рынках в условиях жесткой конкурентной борьбы, концентрировать ресурсы на перспективных направлениях экономического развития, обеспечивать устойчивость в различных кризисных ситуациях. Инструменты государственного воздействия должны, с одной стороны, поддерживать созидательную деятельность и творческую иници-

ативу, направленные на рост благосостояния общества, а с другой – блокировать разрушительные тенденции и возможное деструктивное поведение хозяйствующих субъектов.

Для современных динамично развивающихся социально-экономических систем основными чертами являются следующие:

- постоянное изменение экономической структуры;
- широкое внедрение передовых технологий и достижений научно-технического прогресса;
- значительное ускорение развития и интенсификации производства;
- дальнейшее совершенствование информатики и телекоммуникаций;
- повышение эффективности менеджмента;
- улучшение системы организации и управления социально-экономическим развитием общества;
- усиление социальных результатов и повышение благосостояния людей как главной движущей силы экономического развития [1–3].

Современные предприятия необходимо рассматривать не только как производственные единицы, но и как сложные системы, выполняющие широкий спектр функций: экономическую, трудовую, демографическую, экологическую, природоохранную, культурную и социальную. Ключевыми факторами успеха предприятий следует считать обновление производительных сил технологий, модернизацию средств производства, реализацию резерва научно-технического потенциала, подъем конкурентоспособности отечественной продукции, производственной и социальной инфраструктуры, развитие творческого потенциала людей, всемерное совершенствование системы управления.

Главной характерной чертой новых систем управления предприятиями должна стать ориентация на долгосрочную перспективу, проведение фундаментальных и прикладных исследований, диверсификацию операций, инновационную деятельность, максимальное использование творческой активности людей, что и обеспечит устойчивость предприятий от внутренних и внешних кризисов.

Важнейшими факторами достижения высокого уровня конкурентоспособности остаются концентрация производства, развитие производственных видов продукции, повышение качества выпускаемой продукции (услуг) и стимулирование становления новых потребностей.

Новые подходы требуют формирования нового управленческого мышления. Ошибочные парадигмы рационального управленческого мышления приводят к резкому снижению эффективности управления микроэкономическими системами. Хозяйствующие структуры страны, хотя с боль-

шим опозданием, но пришли к осмыслению того непреложного факта, что между уровнем жизни, качеством труда, характером управления и эффективностью управленческого мышления существуют неразрывные органические связи. Иными словами, стало ясно, что мы живем – как работаем, работаем – как управляем, а управляем – как думаем [4–6]. Очевидный кризис отечественного управления, явившийся практически единственной причиной системного общественного кризиса, есть непременно следствие кризиса отечественного управленческого мышления. Все это вызывает необходимость менять представления об эффективном управлении предприятиями.

Антикризисное управление – это управление, в котором определенным образом представлены предвидение опасности кризиса, анализ его симптомов, мер по снижению отрицательных последствий кризиса и использованию его факторов для последующего развития. Антикризисное управление должно опираться на следующие основные принципы:

- кризисы можно и необходимо предвидеть;
- к кризисам можно и нужно готовиться;
- воздействие кризисов можно смягчать;
- управление в условиях кризиса требует особых подходов, специальных знаний и опыта;
- кризисные процессы могут быть в определенных рамках управляемыми;
- антикризисное управление должно минимизировать потери и смягчать последствия кризисов [6, 7].

Эффективность антикризисного управления зависит от многих факторов, наиболее важные из которых следующие: профессионализм антикризисного управления; искусство управления, данное природой и приобретенное в процессе специальной подготовки; методология разработки рискованных решений; научный анализ обстановки и прогнозирование тенденций; корпоративность; лидерство; оперативность и гибкость управления; методология разработки и выбора стратегии; качество антикризисных программ; человеческий фактор; система мониторинга антикризисных ситуаций.

Необходимым условием быстреего преодоления современных кризисных явлений в экономике страны и региона является наличие эффективного антикризисного управленческого мышления не только у руководящей элиты, но и у всех специалистов, широких (хотя бы активных) слоев населения. Каждому предприятию, заинтересованному в дальнейшем развитии, необходимо перешагнуть через частные аспекты производственных проблем и ориентироваться на резкое повышение качества решений, прини-

маемых в кризисных ситуациях. Новая технология антикризисного управления предполагает выход за рамки стереотипного восприятия ситуации.

В настоящий момент перед предприятиями стоит проблема коренного изменения парадигмы своего развития, смена ориентиров и приоритетов. Для того, чтобы этот процесс прошел менее болезненно, необходимо обратиться к формированию новой политики управления деятельностью предприятия для определения четкого пути его развития и достижения поставленных целей. На каждом предприятии есть свои эффективные подходы, которые избирательно должны определяться руководством для достижения главных целей. Ценность каждого из подходов должна соответствовать затраченным на их реализацию усилиям [3, 8, 9].

Одной из функций антикризисного управления, которая представляет собой процесс выбора целей предприятия и путей их достижения, является планирование. Планирование обеспечивает основу для всех управленческих решений, функций организации, мотивации и контроля, оно ориентировано на выработку стратегических и тактических планов. Динамичный процесс стратегического планирования служит тем зонтиком, под которым укрываются все управленческие функции.

Как показывает практика, в настоящее время многие хозяйствующие структуры предрасположены к тому, чтобы совершать грубейшие ошибки с самого начала возникновения кризисных ситуаций. В основе столь «неразумного» поведения лежит классическая управленческая логика, следующая стереотипам логического мышления и поведения. Быстрая смена кризисных событий и непрерывность перемен приводят к эффекту перманентной незавершенности ранее начатых управленческих процессов, наложению друг на друга и еще большему обострению кризиса вследствие десинхронизации периодов и фаз управленческих решений.

Фундамент и сама суть антикризисного менеджмента состоит в особом типе мышления, который характеризуется высоким значением творчества в нем и низким количеством рутины. Креативность и умение абстрагироваться от повседневной текучки, дар видения будущего предприятия («vision») и его моделирования, умение дать его представление в количественных и качественных показателях являются ключевыми качествами руководителя, делающими возможным или невозможным антикризисное управление, которое нельзя заменить использованием отдельных элементов менеджмента [6, 7].

Планирование является подсистемой, элементом современного менеджмента. Этот элемент более приземленный, простой для понимания, однако он обеспечивает оптимальный выбор тех подходов, которые позволяют

сознавать, что они соответствуют выбранной цели и поставленным задачам, а также подходят как всей команде в целом, так и каждому ее члену.

Требуется осмысление и осознание необходимости проведения изменений на предприятиях как руководителями, так и основной массой работников. Важную роль играет формирование принципиально нового мышления, нацеленного на достижение вперед идущих целей и планов, иначе говоря, взгляд из будущего на сегодняшние ресурсы предприятия, а не экстраполяция текущего состояния и внутренних ограничений на будущий период.

Необходимо обеспечить открытость и прозрачность всех планируемых изменений, понимание и знание намеченного работниками предприятий, их согласие на осуществление различного рода перемен, а главное – их участие в них. Пока рынки были локальными и менялись медленно, рабочие работали, а руководители думали. Сейчас рынки стали глобальными, правила игры стремительно меняются, поэтому современному предприятию требуются «резервуары идей». Не случайно в деловом мире идеи называют «валютой будущего».

В современном производстве необходим новый взгляд на планирование, исключающий допущение типичных ошибок. Так, при планировании производителями зачастую не учитываются индивидуальные требования, вкусы, потребности и желания потребителей. Однако важно понимать, что в современных условиях рынок раскололся на множество изменяющихся и подверженных «моде» мини-рынков, которые требуют непрерывно расширяющегося диапазона товаров и услуг. Отсутствие достоверной оперативной информации делает многие ресурсы просто невидимыми. В силу этого крайне важен уровень обобщения информации и порядок ее доставки.

При планировании отсутствует стратегический подход. Основными признаками его отсутствия являются: концентрация предприятий на внутренних ресурсах; игнорирование всех возможных угроз извне; упущение благоприятных тенденций в развитии. Между тем стратегический подход состоит в превращении любых перемен в позитивные возможности для предприятий. План при этом должен представлять собой систему организации труда, которая адекватно адаптивна к изменениям внешней среды.

При планировании следует учитывать привлекательность того, что предприятие делает для инвесторов (если таковые имеются). Это одно из условий получения прибыли. Российские предприятия в основной массе не чувствительны к инновациям. Кроме этого, на практике имеет место ориентирование в качестве долгосрочных целей на определение объемных по-

казателей, а также показателей прибыльности. Однако данные показатели не являются объектом стратегических целей.

В этой связи формальное планирование, позволяющее избежать указанных ошибок, может создать ряд важных и часто существенных благоприятных факторов для предприятия. Формальное планирование способствует снижению риска при принятии решения. Принимая обоснованные и систематизированные плановые решения, руководство снижает риск принятия неправильного решения из-за ошибочной или недостоверной информации о возможностях предприятия или о качестве внешней ситуации. Планирование, поскольку оно служит для формулирования установленных целей, помогает создать единство общей цели внутри предприятия. Процесс планирования обеспечивает основу для управления работниками предприятия. Проецируя изложенное на реалии обстановки в стране и регионе, можно отметить, что и стратегическое, и тактическое планирование становится все более актуальным для российских предприятий, которые вступают в жесткую конкуренцию как между собой, так и с иностранными корпорациями.

Важно уяснить, что для каждого предприятия правильно выбранная стратегия должна быть уникальной и строго индивидуальной, не терпящей стереотипов и стандартных решений. Полная иррациональность такой стратегии является первым признаком ее эффективности. Выработанные цели следует четко привязывать к срокам. Эффективные цели должны не только иметь количественную и качественную оценку, но и отображать экономический рост предприятия, а также темпы изменений.

Осуществляемые на предприятии нововведения необходимо структурировать и представлять в виде детального поэтапного плана с промежуточными показателями достижения задач на каждый период и ответственными за них. В этом заключена их предельная рациональность. Как свидетельствует анализ, без использования преимуществ стратегического планирования предприятия и их отдельные подразделения лишаются четкого способа оценки цели обеспечения максимальной устойчивости от кризисных ситуаций [3, 9].

На современном этапе развития рыночных отношений ключевое значение имеет предвидение хода процессов трансформации экономики, результатов становления и совершенствования многообразных форм собственности, последствий технологического обновления производства, укрепления межхозяйственных связей и других. По мере стабилизации ситуации в экономике страны и региона возможности для выявления закономерностей и тенденций социально-экономического развития расширяются, повышает-

ся степень предсказуемости изменений в поведении разных субъектов хозяйственных отношений, усиливается потребность в более глубокой и всесторонней проработке долговременной и многоплановой экономической политики. С переходом к новому этапу рыночных реформ на всех уровнях управления, во всех звеньях народного хозяйства возрастает роль специалистов, умеющих принимать оптимальные решения, относящиеся к будущему, постоянно согласовывать текущую деятельность со стратегическими целями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Альтшулер И. Современные технологии управления: тенденции и перспективы // [www.cfin.ru](http://www.cfin.ru)
2. Большаков А.С., Михайлов В.И. Современный менеджмент: теория и практика. СПб., 2002.
3. Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». М., 2000.
4. Гончарук В.А. Развитие предприятия. М., 2000.
5. Управленческое консультирование / Под ред. М. Кубра. М., 1999. Т. 1.
6. Уткин Э.А. Антикризисное управление. М., 1997.
7. Антикризисное управление: от банкротства к финансовому оздоровлению / Под ред. Г.П. Иванова. М., 1995.
8. Друкер П.Ф. Рынок: как выйти в лидеры: Практика и принципы. М., 1992.
9. Карлоф Б. Деловая стратегия. М., 1991.



---

# ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

---

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ БОЛОНСКОГО ПРОЦЕССА

Л.Д. Русанова

**С**истема образования любой страны, как и европейского общества в целом, обусловлена социально-экономическими и политическими факторами развития, воздействующими на национальном и транснациональном уровнях. При всем различии исходных условий именно изменения в экономике заставили европейские страны в 80–90 годы XX в. обратиться к образованию – важнейшему фактору повышения их конкурентоспособности в процессе противостояния усилению позиций своего основного конкурента – США.

Образование, особенно высшее, стало сегодня одним из ведущих факторов социального и экономического прогрес-

**РУСАНОВА**  
Любовь Даниловна –  
кандидат  
экономических  
наук, проректор  
по учебной работе  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

са. По образному выражению ректора Государственного Университета – Высшей школы экономики Я.И. Кузьмина, «конкурентоспособность любого общества в значительной степени зависит от того, насколько эффективно образование осуществляет функцию социального перемешивания... Образование – это такая ложка, которой общество перемешивает разные свои слои с тем, чтобы не допустить окостенения элит» [1, с. 8–9].

В 90-е годы XX в. сложилась новая концепция национального богатства. В его состав наряду с природными и материальными ресурсами стали включать и интеллект нации. Признано, что инвестиции в образование дают возможность совершения качественного изменения экономики в целом и повышения уровня жизни. В большинстве исследований по проблемам экономического роста, проведенных в последнее время, отмечается, что факторы макроэкономического роста необходимо располагать по мере значимости в следующем порядке: образование, сбережения, инвестиции и рост населения. Характерно, что инфляция, правительственные расходы, фискальная политика и политическая нестабильность многими авторами не рассматриваются в качестве важнейших макроэкономических факторов роста [2, с. 18–23].

Нельзя не отметить, что изменения в экономической системе нашей страны создали принципиально новую ситуацию в сфере образования. Значительное материальное и социальное расслоение общества, произошедшее в последнее время, проецируется и на сферу образования. К тому же изменился спрос на высшее образование, так как главным потребителем образовательных услуг стал «новый средний класс», появившийся благодаря экономическим (чаще всего – перераспределительным) инновациям. И еще одно: образование (обучение) актуализировалось в роли одной из форм социальной поддержки населения.

Этими существенными обстоятельствами объясняются многочисленные дискуссии о судьбах российской профессиональной, прежде всего высшей школы. При всем различии взглядов и позиций их участников признается необходимость изменений ее организации, программ подготовки конкурентоспособных специалистов по направлениям и специальностям, финансовой и правовой поддержки научных исследований, оптимизации взаимодействия между вузами.

Как неоднократно отмечалось в официальных документах, интеграция в мировую систему высшего образования системы высшего профессионального образования Российской Федерации при сохранении и развитии достижений и традиций российской высшей школы – один из принципов государственной политики в сфере образования и науки. Возвращение России статуса великой державы и повышение ее роли в мировых процессах сегод-

ня определяются уже не столько размерами экономического и военного потенциалов, сколько преобразованиями в сфере подготовки профессиональных кадров специалистов и ученых, развитием наукоемких производств. Анализ публикаций и выступлений официальных лиц позволяет говорить о том, что в настоящее время Министерство образования и науки РФ активно участвует в формировании общего пространства Российской Федерации – Европейского союза в области науки и образования. Однако следует отметить, что единое европейское образовательное пространство существует пока только в планах.

Формально процесс интеграции начался с присоединения России к Болонской декларации. Определилось совпадение интересов Российской Федерации и Евросоюза в рамках Болонского процесса: расширение мобильности студентов и преподавателей посредством принятия сопоставимой системы ступеней высшего образования, применения системы учебных кредитов (ECTS), выдачи выпускникам вузов общеевропейского приложения к диплому (Diploma Supplement); обеспечение трудоустройства выпускников за счет единой ориентации на европейский рынок труда академических степеней и других квалификаций.

Эти положения тесно перекликаются с принятыми в России Основными направлениями и приоритетами модернизации образования в стране, нацеленными на то, чтобы в 2005–2010 гг. в рамках государственной политики обеспечить рост конкурентоспособности отечественной высшей школы при сохранении традиционных прочных и глубоких связей с Европой в области образования и науки. Работа в этом направлении началась до официального присоединения нашей страны к Болонскому процессу. В 2002 г. была создана рабочая группа, в которую вошли заместитель министра образования России, председатель комитета по образованию и науке Государственной Думы, ректоры и проректоры вузов, имеющие широкие международные контакты, а также ученые и международные эксперты.

В результате анализа опыта отечественных вузов и с учетом тенденции постоянного расширения их самостоятельности в формировании основных образовательных программ на основе государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, а также развития систем менеджмента и контроля качества подготовки специалистов были сделаны определенные выводы и сформулированы рекомендации, связанные с решением проблем конкурентоспособности российского высшего образования. В частности, предложены меры, которые позволяют обеспечить активное и неформальное участие отечественных вузов в Болонском процессе, в том числе:

- переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования;
- введение системы зачетных единиц;
- введение европейского приложения к диплому;
- развитие системы обеспечения и контроля качества высшего профессионального образования.

Есть все основания полагать, что условия, способствующие реализации этих мер, ужесточились. Во-первых, реально существуют две образовательные подсистемы в системе высшего образования. По нашим подсчетам, подготовка специалистов ведется по 706 специальностям высшего профессионального образования и двухступенчатая подготовка бакалавров (4 года) и магистров (6 лет) по 188 направлениям. Около половины российских вузов уже получили лицензии на подготовку бакалавров по двум основным схемам: независимые траектории подготовки бакалавров и специалистов при отсутствии общих частей; совместные траектории обучения на первых двух-трех курсах.

Во-вторых, в России накоплен 20-летний опыт применения модульно-рейтинговой оценки качества образования. В настоящее время тридцать вузов страны участвуют в эксперименте, где идет апробация примерного Положения об организации учебного процесса в вузах с использованием системы зачетных единиц. Решение об использовании зачетных единиц принимается вузом самостоятельно, а там, где это решение принято, данная система используется только для 10% образовательных программ.

В-третьих, начиная с 2003 г. были введены дополнительные показатели – воспитательная деятельность и научно-исследовательская работа студентов, по которым оценивается деятельность вуза с учетом требований Болонского процесса.

В-четвертых, в России имеется многолетний опыт подготовки студентов для других стран, реализуются меры по расширению приема студентов на коммерческой основе из стран СНГ и дальнего зарубежья. В 2002 г. Президент РФ одобрил Концепцию государственной политики в области подготовки национальных кадров для зарубежных государств в российских образовательных учреждениях. В 2003/04 учебном году в вузах России обучалось около восьмидесяти тысяч иностранных граждан, в то же время на основе международных договоров Российской Федерации прямых партнерских связей российских и зарубежных учебных заведений свыше двух тысяч российских студентов, аспирантов, преподавателей и научных работников ежегодно обучаются в более чем тридцати странах. Их обучение ведется по разным формам: полный курс, включение в обучение, стажировка (в том числе языковая), научная работа, повышение квалификации.

В-пятых, в 2003 г. с Республикой Молдова, Францией и Монголией подписаны межправительственные соглашения о взаимном признании документов об образовании и ученых степенях.

В-шестых, накоплен опыт участия в международных проектах. Только в 2004 г. Министерство образования и науки РФ принимало участие в реализации более семидесяти проектов и программ.

Созданы и организационные предпосылки модернизации системы образования в России по международному (европейскому) образцу. В настоящее время действуют организации, способствующие вхождению России в единое европейское образовательное пространство: Центр сравнительной образовательной политики; Национальный информационный центр по академическому признанию и мобильности; Национальный фонд подготовки кадров; Российский общественный совет по развитию образования; Федеральный институт педагогических измерений и другие.

Кроме того, представители России принимают участие в работе международных организаций. Так, в ноябре 2004 г. российская делегация стала участницей пятой ежегодной конференции Европейской ассоциации специалистов по оценке в области образования, а Федеральный институт педагогических измерений принят в ее полноправные члены. Одной из целей этой организации, созданной в 2000 г., является предоставление европейской платформы для обсуждения процессов развития в области педагогической оценки, содействие сотрудничеству и укреплению связей между организациями и отдельными лицами, активно участвующими в процессах оценивания в области образования во всей Европе.

Сегодня актуален вопрос о необходимости трансформирования национальных образовательных систем с целью приведения их в соответствие с общеевропейскими (общемировыми) требованиями и стандартами. Без этого невозможна академическая мобильность, в которой заинтересованы все участники интеграционного процесса. Для развития страны обязательны свободный оборот идей, людей и капиталов.

Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркивал: «Мы должны сформировать в России конкурентоспособную систему генерации, распространения и использования знаний. Только такая система станет основой устойчивых темпов высокого качества экономического роста в стране» [3, с. 2].

Высшая школа, как известно, является важнейшей частью этой системы, поэтому вопрос именно о ее конкурентоспособности является особенно актуальным. Тем не менее высшую школу нельзя рассматривать в отрыве от профессиональной школы среднего уровня. К сожалению, в программе модернизации системы образования не отражена идея опережаю-

щего развития средних специальных учебных заведений. Они фактически превращаются в подготовительные отделения вузов. В то же время многие колледжи уже переросли рамки системы средних специальных учебных заведений и имеется возможность подготовки в них практико-ориентированных бакалавров.

Движение в сторону единого европейского рынка образовательных услуг в русле Болонского процесса означает в конечном итоге отказ от принципа уравнительности между вузами и внутри вузов (включая оплату труда преподавателей), внедрение системы управления качеством образования, адекватной меняющимся требованиям рынка.

В интервью «Российской газете» министр образования и науки А.А. Фурсенко отметил: «Я действительно считаю, что должны быть десять – двадцать ведущих университетов, конкурентоспособных на мировом уровне. И, кроме того, сто – двести вузов, которые являются системообразующими в России, задают планку образования. Все остальные войдут в «низшую» лигу» [4].

Современное российское образование должно ставить своей задачей формирование человека, который обладает видением глобальных мировых процессов, но выступает носителем национальной культуры. Учебное заведение высшего профессионального образования объективно становится воспроизводственной инстанцией, поставленной на службу государства. Вопрос встает о ее эффективности, которая неизбежно актуализирует проблему качества подготовки специалистов.

По экономическим причинам именно коммерческие (негосударственные) вузы объективно становятся более конкурентоспособными ввиду проводимой ими политики постоянного внедрения актуальных инноваций. В условиях жесткой конкуренции они вынуждены делать ставку на наиболее компетентные кадры, способные к принятию самостоятельных и неординарных решений, поэтому по качеству подготовки выпускников часто не уступают государственным вузам.

Анализируя положение государственных и коммерческих вузов в контексте Болонского процесса, можно обнаружить общие проблемы высшей школы.

Определенную сложность для успешного воплощения положений Болонской декларации представляет отсутствие научно-методического обоснования моделей функционирования многоуровневой структуры высшего профессионального образования и методики формирования требований к уровню подготовки выпускников высших учебных заведений на основе компетентностного подхода.

При отсутствии однозначного законодательного подтверждения двуху-

ровневой системы профессиональной подготовки в Российской Федерации наблюдается рост числа бакалавров и магистров. Если в 1996 г. среди выпускников насчитывалось чуть более пятнадцати тысяч бакалавров и около полутора тысяч магистров, то в 2003 г. их выпуск по всем формам обучения составил уже около пятидесяти двух и десяти тысяч соответственно. В связи с отсутствием определенных тарифно-квалификационных характеристик наблюдается сложность практического признания степени «бакалавр» рынком труда.

В настоящее время отсутствует нормативная база и механизмы прохождения студентами части основной образовательной программы в другом вузе, что само по себе предусмотрено Болонской декларацией. В дополнение к этому следует добавить отсутствие нормативно-правовых документов, стимулирующих академическую мобильность профессорско-преподавательского состава. Кроме того, интеллектуальная миграция в высшей школе фактически имеет однонаправленный вектор – молодые и опытные специалисты преимущественно уезжают из России.

Темпы развития отечественного образования не в полной мере соответствуют общемировым, а в связи со снижением объема финансирования академической науки в России имеются проблемы интеграции науки и образования.

Существование названных проблем обусловлено, на наш взгляд, следующими причинами: неадекватностью объемов государственного финансирования; несовершенством нормативно-правовой базы; неограниченным ростом количества вузов без соответствующего ресурсного обеспечения; отсутствием четкой концепции модернизации российского образования. Как видно, эти причины носят объективный характер. Однако имеются факторы, способствующие решению многих вопросов на уровне конкретного вуза. К их числу относится разработка и внедрение системы менеджмента качества образования в масштабах страны и отдельного вуза, подсистемой которой является внутривузовская система контроля качества образования. Уже накоплен опыт разработки различных моделей систем качества, проведен анализ их функционирования на базе передовых университетов Российской Федерации.

Система российского контроля качества включает лицензирование (условия образовательного процесса), аттестацию (содержание процесса образования) и аккредитацию, которые присутствуют и во многих зарубежных системах образования. Родинной аттестации и государственной аккредитации являются США, где их введение было связано с частичной унификацией образования.

Российская система контроля качества принципиально не отличается

от аналогичной внутренней системы, например, в вузах США. Анализ опыта отечественных высших учебных заведений в сфере менеджмента качества образования показывает, что они создают свои системы качества образования, основанные на соответствии их учебных программ, материальных ресурсов, научно-методического обеспечения, кадров структуры управления определенным требованиям, предъявляемым со стороны общества, личности и государства и обусловленным участием в Болонском процессе.

К настоящему времени в Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина предприняты определенные меры, направленные на формирование внутривузовской системы менеджмента качества образования. Определена миссия вуза, создано структурное подразделение – Управление учебно-методического обеспечения и контроля качества образования (УУМО и ККО), сформирована группа разработчиков соответствующих нормативных документов и взят курс на обучение вспомогательного персонала и профессорско-преподавательского состава в области качества образования.

На методологическом семинаре профессорско-преподавательского состава академии, прошедшем в начале 2004/05 учебного года, был заслушан и обсужден доклад «Система менеджмента качества образования: анализ состояния и перспективы развития». Поскольку большинство руководителей подразделений уже прошли подготовку по данному направлению в Центре обеспечения качества обучения государственных и муниципальных служащих РАГС, а практические аспекты контроля качества обсуждались на семинарах и совещаниях, можно говорить о завершении этапа информационной подготовки сотрудников к изменениям, связанным с внедрением элементов Болонской системы.

Разработка системы менеджмента качества образования для академии и ее филиалов сегодня является приоритетным направлением деятельности управления учебно-методического обеспечения и контроля качества образования. Управление придает большое значение консультированию преподавателей, сотрудников кафедр и деканатов по вопросам повышения качества образования. С этой целью используется система рабочих совещаний с деканами, методические семинары с молодыми преподавателями. К настоящему времени разработаны две 72-часовые программы курсов повышения квалификации для сотрудников деканатов и лаборантов кафедр, в которых предусмотрена практическая проработка вопросов организации учебно-воспитательного процесса, качества самого процесса и контроля за ним. Обучение осуществляется без отрыва от производства в Институте переподготовки и повышения квалификации кадров государственной служ-



бы местного самоуправления ПАГС с выдачей соответствующего удостоверения государственного образца.

Под руководством специалистов Управления учебно-методического обеспечения и контроля качества образования временным творческим коллективом разработано «Положение по организации внутренней системы контроля и оценки качества образования». Эта работа объединила преподавателей, руководителей различных направлений и подразделений, функционально связанных между собой в системе управления и контроля качества выпускаемых специалистов, условий и процесса их подготовки и воспитания.

Следующим шагом стало проведение эксперимента для отработки рейтинговой системы оценки деятельности студентов. Это можно считать дополнительным механизмом контроля качества образования, эффективность которого (через соперничество студентов) достаточно велика.

Отлаженная система контроля качества позволяет любому вузу повышать свою конкурентоспособность. Однако способствует ее росту и укреплению связей между средней и высшей школами. В системе академии действует разветвленная подсистема довузовской подготовки. В 2004/05 учебном году функционировали 56 профильных классов в 19 школах Саратова и других городов Поволжья. Привлечение профессионально ориентированных абитуриентов не позволяет преодолевать финансовый барьер, но способствует выявлению и обучению талантливых молодых людей.

Усиление конкуренции между вузами за привлечение абитуриентов и получение доходов от образовательной деятельности неизбежно. Конечно, российским вузам не избежать рыночной селекции, изменения их организационно-правовых форм и сокращения контингента. К этому необходимо готовиться уже сейчас, используя возможности интеграции в европейское образовательное пространство.

Какими видятся оптимальные пути эволюционных преобразований и повышения эффективности отечественной высшей школы?

Без сомнения, должна быть осуществлена правовая поддержка трудоустройства бакалавров и магистров на общеотраслевые должности, по которым предусмотрено профессиональное высшее образование соответствующего уровня. В то же время следует наладить тесное взаимодействие вузов с профессиональными организациями по формированию признания и принятия работодателями степени бакалавра как самодостаточной.

На основе изучения результатов реализации проекта Министерства образования Российской Федерации «Разработка моделей бакалавра по специальности и магистра по специальности. Реализация моделей по группам

специальностей» необходимо провести ряд мероприятий: обеспечить введение в государственные общеобразовательные стандарты зачетных единиц; обосновать и отработать новые подходы к формированию учебной нагрузки преподавателей при организации учебного процесса на основе зачетных единиц; осуществить перевод на английский язык и опубликование дисциплин федеральных компонентов государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования; разработать системы привлечения студентов к оценке образовательных программ.

Ранжирование вузов необходимо провести таким образом, чтобы наряду с массовостью и доступностью высшего профессионального образования соблюдался принцип элитарности. Речь фактически идет о селекции немногочисленных элитарных вузов, выпускники которых будут пользоваться преимуществами перед выпускниками других в получении более престижных должностей, становясь национальной элитой общества.

Следует содействовать углублению интеграции образовательных систем стран – участниц СНГ для реализации образовательного проекта, подобного известному в экономической науке как «эффект от масштаба производства». Благодаря углубленной подготовке специалистов по ряду направлений, обусловленных специализацией стран-партнеров, это позволит не распылять ресурсы, а концентрировать их и использовать максимально эффективно.

Вместе с тем отечественная образовательная система должна быть защищена таким образом, чтобы смягчить проблему «утечки мозгов». Одним из средств представляется идеологизация российского образования, выраженная в том, что идейную основу воспитательной функции должны составлять интересы всего общества и любовь к Отечеству.

В целом это соответствует общим закономерностям развития современной высшей школы, а именно: интернационализации, что выражается в ее переходе от замкнутости к открытости; интенсификации, когда объективной потребностью становится поиск новых образовательных технологий; диверсификации, характеризующейся разнообразием специальностей (направлений) и специализаций, объединенных в общую систему; интеграции – объективной потребности в создании единого образовательного пространства; креативности, которая диктуется необходимостью подготовки творческих специалистов, способных нестандартно мыслить.

В современной парадигме кадрового менеджмента понятие «человеческий капитал» стало общепризнанным. Развитие такого капитала невозможно без индивидуализации образования, без изменения идеологии подготовки будущего специалиста. Целью образовательной деятельности в таком случае становится раскрытие индивидуальных способностей студен-

тов, чему способствуют компьютеризация образования, социализация образования (повышение его роли в общественной жизни и жизни конкретного человека), непрерывность образования и самообразования (необходимо учить учиться и закладывать потенциал постоянного обновления знаний). В современных условиях чрезвычайно важным становится получение и использование знаний в течение всей активной жизни человека, что отражается в характере образования, его устремленности в будущее.

Справедливо утверждение И. Федорова – ректора МГТУ им. Н.Э. Баумана, который в выступлении на праздновании 250-летия Московского государственного университета отметил: «Внесение изменений необходимо осуществлять, тщательно обдумав все последствия. Надо бережно относиться к тому, кто ставил, говоря словами Ф.М. Достоевского, «благополучие и могущество своей Родины выше политики текущей практичности и беспрерывного бросания себя туда, где по выгоднее, где понасушнее, ибо знали наши предшественники, что грамотный и образованный народ составляет высшую и справедливую цель, достойную великой нации».

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Действовать вопреки рынку просто бессмысленно // Платное образование. 2004. № 12 (26).
2. Сумарова Е.В. Образование и экономический рост // Высшее образование сегодня. 2004. № 12.
3. Путин В.В. Создать в России конкурентоспособную систему генерации, распространения и использования знаний // Высшее образование сегодня. 2004. № 11.
4. Интервью министра образования России А.А. Фурсенко // Российская газета. 2005. 17 февр.

---

## О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ БОЛОНСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ В ПАРТНЕРСКИХ ВУЗАХ СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В.М. Поляков

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

С целью изучения опыта работы словацких вузов по переходу на новую образовательную систему в рамках Болонской декларации делегация Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина посетила Университет Павла Йозефа Шафарика (г. Кошице) и Экономический университет (г. Братислава). В беседах, состоявшихся с ректором Университета Павла Йозефа Шафарика профессором Владимиром Бабчаком, ректором Экономического университета профессором Войтехом Колларом, деканами, преподавателями и сотрудниками этих вузов были рассмотрены вопросы, касающиеся организации учебного процесса, научной и исследовательской деятельности, работы докторантуры.

Стороны обменялись взглядами относительно предстоящей реформы и пришли к единому выводу, что вступле-

ние Словакии в ЕС и подписание Словацким правительством Болонской декларации предопределили вузам Республики принять предложенные Европейским Союзом правила организации высшей школы. В университетах Словакии начата подготовительная работа по переходу на новую систему обучения студентов, при этом учитывается накопленный в предыдущие годы опыт подготовки специалистов, а также специфика вузов и факультетов.

Подходы к решению проблемы и определяемые сроки участия в Болонском процессе неоднозначны. Так, Экономический университет полностью перейдет на новую систему с 2005/06 учебного года, при этом вуз будет принимать всех желающих учиться на отделение бакалавра – первую ступень высшего образования. И лишь после успешного окончания первого цикла обучения, продолжительность которого три года, и получения академического титула «бакалавр» выпускник может продолжать обучение на второй ступени высшего образования с последующим, после окончания второго цикла, получением академического титула «магистр».

Если в Экономическом университете в Болонский процесс будут включены все факультеты, то в Университете Павла Йозефа Шафарика, исходя из требований Болонской декларации, специалистов будет готовить лишь один из четырех факультетов – государственного управления. По мнению профессора Владимира Бабчака, включение в Болонский процесс факультетов медицинского, юридического и естественных наук преждевременно.

Несмотря на различия во взглядах на Болонскую декларацию, словацким коллегам импонирует идея формирования общеевропейской системы высшего образования, основанной на общности основополагающих принципов ее функционирования. Они считают, что реализация Болонской декларации создает благоприятные условия для повышения мобильности студентов, профессорско-преподавательского состава, руководителей структурных подразделений вузов в направлении более предметного изучения и применения передового опыта европейских стран в сфере образования. Словацкими коллегами с одобрением воспринимается перспектива признания в странах Европы дипломов национальных вузов, свободная миграция трудовых ресурсов и установление равных прав для граждан разных стран при приеме на работу.

Большинство ученых склоняются к тому, что новая образовательная система будет способствовать повышению качества образования. В основе оценки ее эффективности – не длительность или содержание обучения, а знания, умения и навыки, приобретенные выпускниками высших учебных заведений. Другими словами, качество обучения будет определяться конечным результатом.

Вместе с тем некоторые словацкие коллеги не скрывают своих опасений по поводу возможных нежелательных последствий перехода на новую систему образования, которые в дальнейшем могут нанести ущерб Словацкой Республике в целом. Речь идет прежде всего о качестве подготовки специалистов и их последующем использовании. При обсуждении подчеркивалось, что сформировавшаяся в Республике система подготовки специалистов оправдала себя, и ее неосторожный демонтаж может дорого обойтись государству. Де-факто словацкая экономика, государственные учреждения и органы местного самоуправления, руководители промышленных предприятий, концернов и фирм пока психологически не готовы принимать лиц с неполным высшим образованием, каковыми и являются бакалавры. Это – с одной стороны, а с другой – налицо опасения, что новая образовательная система создаст благоприятные условия для «утечки мозгов». «Охота» за талантами продолжается уже не один год. Это относится и к студенческому, и к профессорско-преподавательскому составу.

По новым правилам выпускник может получить степень бакалавра в том случае, если его гарантом будет доцент, а степень магистра – лишь при руководстве профессора, что, естественно, повышает роль корпуса профессоров и доцентов, значение подготовки этой категории преподавателей. Словацких коллег настораживает и тот факт, что с переходом на новую систему обучения резко возрастет нагрузка на преподавателей при неизменной заработной плате. Уже сегодня наблюдается отток профессуры на «практическую работу» в различные фирмы и конторы, где годовая заработная плата несоизмеримо выше вузовской. Нехватка профессоров и доцентов в вузах скажется на качестве подготовки специалистов.

Чтобы реально оценить плюсы и минусы Болонской декларации, необходимо время. Каждый вуз решает проблему перехода на новую систему образования по-своему: путем экспериментов, поиска наиболее оптимальных решений в процессе разработки учебных программ и их реализации. Как представляется, определенный интерес для российских вузов может являть опыт работы факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика, который уже работает в рамках Болонского процесса на основе кредитной системы образования. После окончания факультета выпускники получают академический титул «бакалавр» или «магистр», в зависимости от освоенных программ и времени обучения на факультете.

Пятилетняя магистерская программа предусматривает два цикла образования. В первом цикле ведется обучение по программе бакалавра в течение трех лет, которое завершается государственным экзаменом по трем дисциплинам: государственное управление и местное самоуправление; ад-

министративное право; экономика и финансы. Кроме того, выпускник обязан выполнить письменную дипломную работу.

Для успешного завершения обучения в вузе по программе бакалавра студенту необходимо набрать не менее 180 кредитов за три года обучения. Стандартная норма студента за весь академический год составляет 60 кредитов (30 кредитов – за один семестр). Таким образом, один кредит составляет одну шестидесятую часть трудоемкости учебной работы за год. Студент получает кредит за изучаемый предмет лишь после сдачи по нему зачета или экзамена с положительной оценкой, причем по одному предмету можно получить кредит только один раз. Благодаря накопительной системе, кредиты, полученные студентом по различным предметам в течение семестра, академического года, всего срока обучения, «аккумулируются» и, таким образом, дают возможность оценить работу студента за время учебы в вузе и дать ему «пропуск» к сдаче государственных экзаменов.

Во втором цикле предусматривается завершение обучения в течение двух лет по программе магистра. При этом за два года учебы претендент на магистерскую степень должен набрать не менее 120 кредитов, а в общем итоге за пять лет обучения в вузе – 300 кредитов. После сдачи государственного экзамена, в который входят защита дипломной работы и сдача экзаменов по трем обязательным и одному избираемому предметам, выпускнику присваивается академический титул «магистр» по специальности «Государственное управление и местное самоуправление».

Кредитная система дает возможность студенту изучать отдельные предметы, включенные в учебную программу других факультетов и вузов, то есть постоянно корректировать свой учебный план. Каждый предмет имеет свой код, основные характеристики которого указаны в идентификационном листе. Например: количество кредитов, необходимых для освоения того или иного предмета; количество отводимых учебных часов; ученая степень и должность гаранта; основные анкетные данные обучающегося; предметы, которые может избрать студент вместо указанных в учебной программе; условия, при которых освоение предмета считается завершенным; способ оценки работы студента; содержание предмета; контрольные этапы в ходе изучения предмета.

Предметы, включенные в учебную программу, делятся на три группы: обязательные – их освоение необходимо в полном объеме; обязательно избираемые – эти предметы служат дополнением к обязательным предметам, помогают студентам получать более глубокие и разносторонние знания, дают возможность вместе с обязательными предметами составить учебный план с учетом своих индивидуальных особенностей и потребностей; избираемые – к ним относятся остальные предметы учебной программы и пред-

меты из учебных программ других вузов и факультетов. Обязательные и обязательно избираемые предметы, как правило, соответствуют профилю факультета и включены в его учебный план (программу). Подготовка дипломной работы приравнивается к отдельному предмету и оценивается кредитами. Так, дипломная работа магистра оценивается 20 кредитами.

Важным является то обстоятельство, что обучающийся, планируя свою учебную работу на каждый семестр, должен самостоятельно определить обязательные, обязательно избираемые и избираемые предметы. Общая сумма кредитов, полученных за них, должна позволить ему преодолеть контрольный этап и, таким образом, получить разрешение на продолжение учебы. За один академический год студент может включить в свой учебный план такое количество предметов, которое позволило бы ему набрать не менее 40 и не более 90 кредитов.

Контрольные этапы обучения также выражаются количеством набранных кредитов. Для того чтобы студент мог продолжить учебу в вузе, он должен в конце первого года обучения набрать минимально 50 кредитов, за каждые последующие четыре семестра – минимально по 80 кредитов.

Переход на новую систему подготовки специалистов высшей квалификации ставит немало новых задач перед высшей школой Словакии. Среди них особое место принадлежит обеспечению качественного руководства учебным процессом. В новых условиях каждый студент требует к себе особого внимания и «персональной опеки» со стороны преподавателя. Это наибольшая «головная боль» руководителей вузов и факультетов, тем более, когда количество студентов в вузах постоянно возрастает.

Нагрузка увеличивается не только на профессорско-преподавательский состав, но и на государство, прежде всего с финансовой точки зрения, поскольку в настоящее время обучение на дневной форме осуществляется за счет государственных бюджетных средств. Не исключено, что в скором времени эта практика будет отменена, и студентам придется платить за учебу около 700 американских долларов в год. Во всяком случае, министерство образования Словакии разработало предусматривающий такие изменения проект, очередь – за парламентом Словацкой Республики. Каковы будут последствия – покажет время.



---

**ФАКУЛЬТЕТ ЭКОНОМИКИ  
И УПРАВЛЕНИЯ:  
ОРИЕНТАЦИЯ  
НА КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ**

Е.В. Данилкявичене

**О**бразование – особая сфера жизнедеятельности общества и государства, в которой совершается передача и воспроизводство не только знаний, умений, навыков и культурного опыта поколений, но и самого характера мышления, миропонимания, мироощущения, духовных ценностей, исторического и нравственного самосознания нации. Возможность трудоустройства молодых специалистов с учетом необходимости и перспективы обучения в течение всей трудовой жизни во многом будет лучше обеспечена через черты и свойства, присущие качественному образованию: разнообразие подходов и профилей дисциплин; гибкость программ, позволяющих иметь много возможностей вхождения и выхода из них; развитие навыков и умений, таких, как коммуникация и языки; способность мобилизовать знания, решать проблемы, работать в команде и развиваться социально.

**ДАНИЛКЯВИЧЕНЕ**  
Елена Викторовна –  
кандидат  
экономических наук,  
декан факультета  
экономики  
и управления  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

Основным условием создания среды доверия, мобильности, совместимости и привлекательности в зоне современного европейского высшего образования является обеспечение качества учебного процесса. Признано, что в соответствии с принципом автономии вузов, провозглашенным в Болонской декларации, основная ответственность за обеспечение качества лежит на каждом из них. В Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина разработана собственная система качества образования, а в рамках ее концепции применяется внутрифакультетская система качества подготовки специалистов.

Факультет экономики и управления как отдельная структурная единица ПАГС существует с 1998 г. (до сентября 2002 г. – факультет менеджмента). За восемь лет, на наш взгляд, сложилась стабильная управляющая система, включающая философию факультета, кадровую политику, условия образовательного процесса и труда преподавателей, отработан механизм координации деятельности деканата и кафедр через деятельность учебно-методического совета, учебно-стипендиальной комиссии, совета факультета (студенческого самоуправления).

В настоящее время на факультете экономики и управления обучается более 1200 студентов из различных регионов, в основном входящих в Приволжский федеральный округ. Здесь обеспечивается подготовка квалифицированных кадров, способных успешно трудиться в малом, среднем и крупном бизнесе в условиях рыночной экономики и проведения реформ, а также управлять ходом этих реформ, работая в органах государственной власти и местного самоуправления.

Факультет активно участвует во всех сферах жизнедеятельности академии, осуществляя учебно-воспитательную, учебно-методическую, научно-исследовательскую, управленческую, маркетинговую и хозяйственную функции. Деятельность факультета экономики и управления подчинена задаче обеспечения качественного профессионального образования и воспитания студентов. Коллектив научно-педагогических работников и сотрудников деканата способен обеспечить единство учебно-воспитательного процесса, научно-исследовательской и инновационной работы на всех стадиях и этапах подготовки конкурентоспособных выпускников – молодых специалистов, деятельность которых в будущем может способствовать позитивному социально-экономическому развитию Поволжского региона.

Обучение на факультете осуществляется по очной и заочной формам; кроме того, имеется возможность освоения программ в сокращенные сроки. В настоящее время студенты факультета обучаются по следующим специальностям: «Менеджмент организации» (квалификация – менеджер); «Антикризисное управление» (квалификация – экономист-менеджер);

«Управление персоналом» (квалификация – менеджер); «Маркетинг» (квалификация – маркетолог); «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» (квалификация – экономист); «Экономика и управление на предприятии отрасли (операции с недвижимым имуществом)» (квалификация – экономист-менеджер); «Налоги и налогообложение» (квалификация – специалист по налогообложению). Факультет динамично развивается, о чем свидетельствует то обстоятельство, что за последние три года были введены пять новых специальностей, соответствующих потребностям рынка труда современной России. В 2005/06 учебном году студентам представится возможность обучаться по направлению «Менеджмент» с получением степени (квалификации) бакалавра в области менеджмента (срок обучения – 4 года).

На протяжении всего периода существования факультета в деятельности его руководства и профессорско-преподавательского состава особое внимание уделяется повышению качества образовательного процесса, его учебно-методического обеспечения, эффективности контроля качества подготовки будущих специалистов, состоянию делопроизводства на кафедрах, совершенствованию внутрифакультетской системы контроля качества. Учебно-методический совет и деканат факультета нашли поддержку со стороны руководства академии в стремлении поднять престиж диплома, полученного на коммерческом факультете, изменить психологию абитуриента, чья довузовская подготовка заведомо ниже, чем у абитуриента, проходящего конкурсный отбор на бюджетные специальности.

Текущий контроль деятельности кафедр в области повышения качества подготовки специалистов осуществляет учебно-методический совет факультета. Ведется плодотворная и планомерная работа по обновлению программы учебных дисциплин. Программы промежуточной аттестации и диагностических средств учитывают все требования к выпускникам и содержанию дисциплин, указанных в ГОС ВПО. Внутрифакультетская система контроля качества подготовки специалистов включает контроль со стороны деканата и кафедр факультета за качеством учебных занятий, подготовкой и проведением промежуточной и итоговой аттестации знаний студентов, внутрисеместровую проверку путем контрольного среза знаний с использованием собственного фонда контрольных заданий и приобретенных тестов УМО.

В структуре факультета пять выпускающих и две общеакадемические кафедры, на которых проводится внутрисеместровая аттестация с целью повышения качества организации и содержания учебного процесса, практической подготовки студентов. Используются современные методики обучения и организационные формы учебного процесса. При всем их многообразии можно выделить следующие: ситуационные, ролевые управленческие игры, кейс-стади, тренинги, диспуты, комплексные занятия, занятия на

предприятиях, компьютерные практикумы, разбор конкретных ситуаций с применением интерактивных компьютерных программ, проведение семинарских занятий самими студентами. Все перечисленные методы обучения и формы организации учебного процесса применяются как при чтении основных курсов, так и на дисциплинах специализации. Выбираемые методики обучения являются многовариантными и разноплановыми.

За период обучения студентам предоставляется возможность закрепить и апробировать полученные теоретические знания на практике. В учебном процессе предусмотрено несколько видов практики, которые проходят на предприятиях различных организационно-правовых форм (более 80 организаций Саратова и Саратовской области). Студенты имеют возможность выбора места практики соответственно темам дипломных и курсовых проектов. Следует отметить, что в большинстве официальных отзывов работодателей отмечается высокая профессиональная подготовка студентов и их компетентность в решении производственных задач.

На факультете взят курс на непрерывную практическую деятельность студентов. Одной из форм получения практических навыков являются студенческие стажировки. В настоящее время несколько лучших студентов 3-го курса специальности «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» проходят стажировку в Высшей школе государственного управления и финансов г. Людвигсбурга. Студенты специальностей «Управление персоналом», «Менеджмент организации» приглашены на стажировку в ОАО «Банк «Поволжское ОВК»» и в представительство ОАО «МДМ-банк».

На факультете регулярно анализируются сведения по востребованности будущих специалистов. Отмечается позитивная динамика по трудоустройству студентов и по персональным запросам на выпускников факультета. Активную помощь в трудоустройстве выпускников оказывает Студенческое кадровое агентство «Комильфо». Ежегодный мониторинг показывает, что специалисты, которые готовятся на факультете, востребованы на рынке труда. Подтверждением тому служит показатель трудоустройства: к моменту завершения обучения свыше 40% студентов уже имеют место работы. За все время существования факультета не получено ни одной рекламации с места работы выпускников.

В целях повышения эффективности учебно-воспитательного процесса, культурно-массовой и спортивной работы развивается студенческое самоуправление. Студенты являются полноправными партнерами в управлении процессом получения высшего образования, принимают активное участие в жизни факультета, участвуют в органах студенческого самоуправления, занимаются в творческих коллективах студенческого клуба и спортивных секциях. В течение трех лет на факультете действует студенческий

волонтерский отряд, который активно сотрудничает с Саратовским отделением Детского фонда и занимается благотворительной деятельностью. Факультетские структуры студенческого самоуправления работают в тесном взаимодействии с деканатом, академическим центром развития творчества студентов, студенческим профкомом, кафедрой физической культуры и Советом НСО ПАГС, составляя целостную саморазвивающуюся систему.

Оценивая состояние воспитательной и внеучебной работы, анализируя количество и качество факультетских мероприятий, а также степень участия в них студентов, определяя роль кураторов и системы студенческого самоуправления, можно рассматривать эти элементы в качестве важной составляющей учебно-воспитательного процесса и действенного средства продвижения вуза на рынке образовательных услуг. Весь комплекс внеучебных мероприятий факультета экономики и управления направлен на всестороннее развитие личности студента, воспитание активной жизненной позиции и совершенствование качества подготовки будущих специалистов.

Определяющими показателями деятельности факультета и составляющих его кафедр становятся итоговая аттестация выпускников, востребованность выпускаемых специалистов, соответствие учебной документации государственным образовательным стандартам. Исходя из этого, главным в перспективном развитии факультета является разработка инновационной политики и программ в рамках перспективного развития академии.

Анализ деятельности факультета за последние годы показывает, что произошли значительные позитивные изменения: кардинально улучшилась его материальная база; возросло число кафедр и укрупнились коллективы; обновляются профилирующие направления; открываются новые специальности; изменился качественный состав студентов (в частности, возросло количество медалистов, поступающих на коммерческие специальности); появились элементы содействия трудоустройству выпускников.

Как указывается во Всемирной декларации по высшему образованию, принятой на международной конференции по высшему образованию в ноябре 1998 г., качество высшего образования – это многомерное понятие, охватывающее все стороны деятельности вуза: учебные и академические программы, учебную и исследовательскую работу профессорско-преподавательского состава и студентов, учебно-материальную базу и ресурсы.

В современном обществе создается среда, из которой рыночная конкуренция будет выбраковывать нежизнеспособных специалистов, исключать неэффективные формы и методы обучения. Предприимчивость станет одним из решающих способов осуществления образовательных процессов, а новый хозяйственный механизм – мощным рычагом, побудительной силой хорошей, инициативной работы специалистов.

---

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОВУЗОВСКИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ КАК СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ

В.И. Попюк,  
Е.А. Тараненко

ПОПЮК  
Валентина  
Ивановна –  
кандидат  
экономических наук,  
доцент  
ТАРАНЕНКО  
Елена Анатольевна –  
аспирант  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

**В** современных условиях при высокой динамичности внешнего окружения искусство управления не может опираться только на интуицию, талант руководителя. Очевидна необходимость использования выработанных принципов и теоретической базы в управлении микроэкономическими системами с учетом их специфических особенностей.

Изменения политической и экономической ситуации в стране и регионе, переход на новый уровень организации учебного процесса наполняют новым содержанием теорию и практику управления учебными заведениями. Время меняет и язык науки, и терминологию. Неудивительно, что наука управления имеет своей основой систему базовых положений, принципов, которые присущи

только ей, и при этом опирается на законы, изучаемые другими науками, связанными с управлением.

Система довузовского обучения является достаточно уникальным объектом управления. В силу сложившихся условий основными субъектами управленческой деятельности в данной сфере являются, с одной стороны, федеральные, региональные и местные органы власти, с другой – непосредственно сами учебные заведения, которые играют важную роль в формировании кадрового потенциала страны и региона. Данный феномен можно объяснить, во-первых, стремлением органов управления системой довузовского образования обеспечить единство образовательного пространства, единообразие учебных планов и программ, по которым ведется обучение; во-вторых – закрепленной в законодательстве автономией подобных учебных заведений.

Основные полномочия, связанные с общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с развитием в последние годы цивилизованных федеративных отношений, усилением значения регионов, придания им больших прав, наделения реальными полномочиями возрастает их роль и значение в управлении довузовским образованием.

Компетенция регионов и самих учебных заведений в рамках процесса обучения состоит в определении и осуществлении государственной и региональной политики в области образования; в выявлении особенностей при создании, реорганизации и финансировании образовательных учреждений; в участии в реализации федеральной и региональной образовательных программ; в разработке и реализации программ развития образования с учетом сложившихся условий развития регионов; в установлении национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов (ГОС); в формировании своих бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, а также местных налогов и сборов на цели образования; в установлении собственных нормативов финансирования образования; в организации финансирования местных органов управления образованием и образовательными учреждениями, оказания им посреднических услуг в части материально-технического обеспечения; в выдвижении дополнительных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений; в установлении дополнительных льгот обучающимся и педагогическим работникам, а также видов и норм их материального обеспечения; в информационном обеспечении образовательных учреждений, организа-

ции издания учебной и методической литературы, разработке примерных планов, программ; в организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических работников.

Все перечисленное теснейшим образом связано с тем, что образовательная политика региональных властей должна быть ориентирована на обеспечение гарантий и прав граждан на получение образования, повышение квалификации и переподготовку кадров, возможность получения образования в соответствии со способностями, интересами личности и состоянием здоровья, сохранение единого образовательного пространства, обеспечение и контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

В Саратовской области региональной властью оказывается содействие учебным заведениям по таким вопросам, как расширение и укрепление их материально-технической базы, строительство новых и ремонт «старых» учебных корпусов. Одним из важнейших моментов является развитие приоритетных направлений науки и техники в регионе. Для этого следует уточнить перечень научных и технических проблем, решение которых позволит сделать очередной шаг в развитии экономики, культуры, образования, здравоохранения, социальной сферы.

Существуют отдельные принципиально значимые направления, активизация деятельности по которым позволит усилить роль и значимость органов власти в процессе управления системой образования. Прежде всего, это внедрение областной составляющей государственных образовательных стандартов с учетом специфики социально-экономического, национального, культурного аспектов в целом по гуманитарным циклам.

В цикле социально-экономических и управленческих предметов (для профильных классов) следует шире использовать положительный опыт региональных предприятий, изучать и анализировать их достижения, широко их пропагандировать, организуя выездные занятия на предприятия, в учреждения и организации области.

В современных условиях проблема обучения тесно связана с возрождением и дальнейшим развитием культурных ценностей общества. Знание и понимание национальной самобытности различных народов и этнических групп, исторически проживающих на территории области, важно для молодежи. Поэтому необходимо изучение и сохранение культурных ценностей, созданных предшествующими поколениями. Программа развития довузовского образования должна предусматривать в качестве факультативных или по выбору такие предметы, как отечественная и мировая культура, культура речи, этика семейных отношений и культура поведения, человек и живая природа. Названные меры окажут влияние на решение многих проблем, связанных с эффективным использованием челове-



ского фактора, а также некоторых вопросов повышения качества жизни людей.

Современные принципы управления довузовским образованием должны определять не очевидные, а более глубокие, именно принципиальные закономерности и одновременно служить руководством к практическим действиям, ибо реализуются они через сознание, интеллект, волю и целеустремленность человека. Обобщая опыт управленческой деятельности, можно выделить основную группу наиболее общих эффективных принципов управления современными микроэкономическими системами: системности и комплексности; целеположенности; оптимизации управления; правовой защищенности управленческого решения; делегирования полномочий и соответствия; первого руководителя; новых задач; повышения квалификации и другие. Считаем, что данные принципы являются основополагающими в управлении средними учебными заведениями.

Принцип системности и комплексности в управлении рассматривает современное учебное заведение как объединение частей в единое целое, свойства которого могут отличаться от свойств отдельных составных частей. Любая школа – это система, поэтому принцип системности необходимо рассматривать как совокупность свойств неаддитивности, эмерджентности, синергичности, мультипликативности, адаптивности, централизованности, совместимости, свойства «обратных связей» [1–4].

Особо следует выделить специфический – стратегический принцип в управлении современными учебными заведениями – действенный инструмент, воплощающий в себе уникальную суть стратегии развития. Именно сегодня, когда ситуация в экономике подвержена непрерывным и быстрым изменениям, этот инструмент приносит особую пользу. Стратегический принцип представляет собой сжатое и хорошо запоминающееся воплощение стратегии, которая не только управляет сотрудниками, но и предоставляет им возможность действовать самостоятельно при осуществлении перемен в организации. Указанный принцип связывает воедино стратегическое видение руководителей с прагматическим чувством сотрудников. Стратегический принцип выполняет следующие функции: регулирует распределение ресурсов, проверяет стратегическую прочность конкретного действия или определенной деятельности, устанавливает четкие границы, в которых должны действовать работники, предоставляя им при этом право экспериментировать в пределах этих границ.

На современном этапе многие образовательные учреждения сталкиваются с ситуациями, которые делают стратегический принцип критически важным фактором успеха [2, 5, 6]. Эти ситуации прежде всего связаны с изменениями внешней среды. Существует осязаемая необходимость раз-

работки и внедрения такого механизма управления, который бы обеспечивал последовательные стратегические действия. В этом случае стратегический принцип может помочь руководителям обеспечивать согласованность управления и одновременно предоставлять достаточную свободу работникам, чтобы они могли выбирать собственную стратегию под собственные потребности. Кроме того, это может помочь ясно определить роль и значимость централизованного управления в учебном заведении.

Еще один принцип управления системой довузовского образования – это принцип устойчивости. Устойчивость любой системы зависит от применения новых научных подходов к управлению ими. Известно, что устойчивость социально-экономической системы может быть нарушена при необоснованном усложнении или упрощении организационной структуры. Опыт управления показывает, что для повышения устойчивости, как правило, приходится устранять излишние звенья или подсистемы управления и значительно реже – добавлять новые.

На устойчивость системы влияют и внешние факторы (инфляция, спрос, взаимоотношения с партнерами и государством). В этой связи для повышения устойчивости необходимо быстро перестраивать коммуникации учебных заведений в соответствии с новыми целями и задачами. При всей динамичности внешней среды, а в каком-то смысле именно в силу этой динамичности стабильность и устойчивость становятся обязательными условиями эффективного функционирования образовательных учреждений в каждый конкретный момент времени.

Эффективность системы управления современными учебными заведениями зависит от степени ее открытости, восприимчивости к внешней информации. Очевидно, что такие системы не могут существовать автономно. Внешняя среда задает им смысл существования, устанавливает требования к их деятельности, а это заставляет находить способы оптимизации управленческой деятельности [5, 7].

Оптимизация как принцип управления характеризуется поиском качественно новых путей и структурной рационализации. Оптимизация и упрощение сложных систем является необходимым условием для более эффективного использования постоянно растущих объемов информации, что и определяет прогресс этих систем. Принцип оптимизации управления диктует необходимость сокращения отраслевых иерархических уровней управления, уменьшения регламентирующей роли государственного аппарата, скользящей самостоятельности и инициативу, совершенствования структуры управления организациями и мотивации труда.

Слабым звеном в управлении учебными заведениями является излишняя жесткость организационных структур, медленно реагирующих на из-

менения внешней среды или появление новых целей. Хотя очевидно, что самостоятельность без свободы действий в границах полномочий и ответственности руководителей будет малоэффективна. Любая система должна обладать определенной свободой (в рамках своего регламента, поскольку без действующих законов нет и реальной свободы), что позволит стимулировать расцвет потенциальных способностей и творческих возможностей ее коллектива.

Организационная структура должна отражать стратегическую программу и комплекс основных целей учебного заведения, поскольку достижение целей составляет основу совместной деятельности. Наконец, структура должна реагировать на изменения внешней и внутренней среды. Организационная структура эффективна только тогда, когда она способствует достижению поставленных коллективом целей при минимальных затратах труда и ресурсов.

В управлении учебными заведениями важно использовать принцип всестороннего подхода. Сущность такого подхода заключена в том, что любой объект управления рассматривается как бы со стороны, различными способами и с разных точек зрения, тогда как традиционное «прямолинейное» мышление требует от менеджеров, чтобы они, логически рассуждая, шли от исходной позиции вверх или проникали в глубь объекта управления.

Что число факторов, потенциально имеющих отношение к эффективности той или иной системы, так велико, что в каждый момент времени можно учитывать лишь некоторые наиболее очевидные из них. При этом набор принимаемых во внимание факторов постоянно меняется по мере того, как под действием внешних и внутренних обстоятельств возникают новые ситуации. Исходя из этого, конкретный перечень показателей и ресурсов, которые должны быть подвергнуты анализу, могут в значительной степени меняться по мере изменения условий функционирования экономических систем.

С помощью данного подхода к управлению учебными заведениями можно критически оценить недостаточно обоснованные предположения. При этом любая ситуация должна рассматриваться с позиций влияния на нее таких факторов, как доминирующая идея; конкретные обстоятельства; взаимоисключающие сущности; ограничивающие условия предположения.

Безусловно, рассмотреть все ограничивающие условия невозможно. Однако именно всесторонний подход позволяет получить больше информации о ситуации, в которой придется действовать, исследовать и изменять представления и концепции, что очень важно для успешного развития любой системы.

В теории и практике современного управления организациями в целях их устойчивого развития постоянно происходит поиск наиболее эффективных путей управления. Ценность же каждого из подходов должна соответствовать затраченным усилиям на их реализацию [5, 7, 8].

На современном этапе стоит проблема коренного изменения парадигмы развития учебных заведений, смены ориентиров и приоритетов. Чтобы этот процесс прошел менее болезненно, необходимо обратиться к современным принципам управления для определения четкого пути развития и достижения поставленных целей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Большаков А. Менеджмент. СПб., 2000.
2. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления. М., 1999.
3. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. М., 2000.
4. Теория системного менеджмента / Под ред. П.В. Журавлева и др. М., 2002.
5. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. СПб., 1999.
6. Кибанов А.Я., Захаров Д.К. Организация управления персоналом на предприятии. М., 1999.
7. Масленникова Н.П. Управление развитием организации. М., 2002.
8. Кунц Г., О.Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Пер. с англ. М., 1981.

---

## РЕЦЕНЗИИ

---

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:**  
Перепелкина Н.В. Гражданско-  
правовые вопросы приватизации  
жилых помещений в Российской  
Федерации / Под ред.  
В.А. Тархова. Саратов: Изд-во  
Сарат. ун-та, 2003. – 164 с.

И.А. Смагина

**Р**оссийское государство во все времена пыталось решить так называемый жилищный вопрос, но принимаемые меры зачастую не давали ожидаемых результатов. И все же значение одного из способов решения жилищных проблем населения – приватизации трудно переоценить, поскольку именно она создала условия, необходимые для развития в нашей стране рыночных отношений в соответствующем секторе экономической и социальной жизни.

Отправной точкой развития института приватизации жилья в России стало

СМАГИНА  
Ирина  
Анатольевна –  
кандидат юридических  
наук, доцент  
Поволжской академии  
государственной  
службы  
им. П.А. Столыпина

принятие 4 июля 1991 г. Закона РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР». Однако, несмотря на то что указанный законодательный акт действует уже более 13 лет, в течение которых в него было внесено большое количество изменений и дополнений, многие специалисты справедливо отмечают схематичность и противоречивость некоторых его положений, что неизбежно негативно отражается в правоприменительной практике.

Более того, нельзя не отметить, что в связи с принятием 22 декабря 2004 г. нового Жилищного кодекса Российской Федерации проблемы, связанные с приватизацией жилых помещений, вызывают повышенный интерес граждан. Это объясняется тем, что еще в процессе разработки и принятия столь важного документа в обществе живо обсуждались вопросы, связанные с грядущими изменениями в регулируемой данным Законом сфере. По вполне понятным причинам наибольшее волнение вызвало намерение законодателя отменить бесплатную приватизацию жилья. Во многих городах возникла паника среди тех, кто в принципе собирался приватизировать квартиру, но откладывал это серьезное дело «на потом».

Однако в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2004 г. «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» с 1 марта 2005 г. утрачивают силу только статьи 3, 9, 10 и раздел III ранее действовавшего Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», в то время как другие положения данного законодательного акта продолжают действовать до 1 января 2007 г. Таким образом, Закон о введении в действие Жилищного кодекса РФ установил двухлетний буферный период (до 1 января 2007 г.), в течение которого гражданам необходимо определиться с приватизацией имеющегося у них жилья. Причем те, кто получит муниципальное жилье в январе – феврале 2005 г., еще успеют перевести его в собственность бесплатно. Квартиры же, полученные по договору социального найма начиная с 1 марта 2005 года, бесплатно приватизировать будет уже нельзя.

Такой же двухлетний срок отводится законодателем и на принятие решения о деприватизации. Актуальность института деприватизации связана со многими причинами, в том числе и с тем обстоятельством, что малоимущие собственники (особенно это касается владельцев просторных квартир в престижных районах) могут и не осилить в будущем финансовое бремя содержания такого дорогого жилья. Дело в том, что, хотя введение налога на собственность исходя из рыночной стоимости недвижимости пока отложено, но эксперты уверены, что это лишь временная отсрочка. Поэтому, чтобы вообще не потерять квартиру в связи с отсутствием средств на ее содержание, можно до 1 января 2007 г. перевести ее снова в разряд муниципальных, заключив договор социального найма.

С учетом изложенного актуальность рецензируемой работы очевидна, а проблематика, которой посвящена монография Н.В. Перепелкиной «Гражданско-правовые вопросы приватизации жилых помещений в Российской Федерации», имеет значение не только для специалистов, но и для многочисленной категории российского населения.

Монография имеет логичную структуру. Представляется обоснованным последовательный переход в рассмотрении автором проблем от наиболее общих вопросов, касающихся приватизации (этому посвящена первая глава исследования), к более детальному анализу во второй главе проблем, возникающих в связи с приватизацией жилых помещений в России.

Высока научная значимость монографии, поскольку Н.В. Перепелкина не просто описывает существующий в настоящее время в России порядок приватизации жилья, а проводит комплексное исследование вопросов, относящихся к процессу приватизации жилых помещений.

На основе исследования понятия «приватизация» Н.В. Перепелкина прослеживает развитие указанной категории в российском законодательстве, а также проводит сравнительный анализ понимания сущности данного явления в правовых системах России и некоторых развитых стран, таких, как Канада, Великобритания, США и другие.

Внимание специалистов различного профиля наверняка привлекут разделы работы, посвященные истории развития института приватизации жилых помещений в России. Автор приводит значительное число статистических данных и выстроенных на их основе диаграмм, характеризующих процесс приватизации жилья в России, и в частности в Саратовской области. Заслуживает внимания и то обстоятельство, что, как следует из рецензируемой работы, Н.В. Перепелкина провела собственное социологическое исследование и на основе полученных данных выявила ряд закономерностей в процессе приватизации жилых помещений. Представляется, однако, что целесообразно было бы проанализировать в монографии статистические данные, собранные не только в Саратовской области, но и в других субъектах РФ, входящих в состав Приволжского федерального округа. Такое исследование, на наш взгляд, усилило бы значимость рецензируемой работы.

Большое место в работе отведено анализу влияния различных факторов на динамику процесса приватизации жилых помещений. Исходя из анализа приведенных статистических показателей, к числу основных причин, стимулирующих приватизацию жилья, автор относит желание граждан передать жилье по наследству детям и внукам, иным образом распорядиться им (продать, обменять и т.д.), а также стремление стать полноправным собственником жилья и обрести уверенность в том, что никто, в том числе и государство, не сможет отнять у них жилье. Факторами, тормозящими при-

ватизацию, являются в первую очередь опасения граждан по поводу того, что суммарная величина оплаты эксплуатационных расходов на содержание жилья и налога на недвижимость превысит стоимость платы за жилое помещение и коммунальные услуги, уплачиваемой квартиросъемщиком, а также то обстоятельство, что права нанимателя государственного жилья близки к правам собственников.

В монографии исследованы такие важные категории, как принципы, объекты, субъекты приватизации. Автор рассматривает различные точки зрения по наиболее актуальным проблемам, связанным с приватизацией жилых помещений (например, о формах, принципах приватизации), и высказывает собственное мнение по указанным вопросам. Следует отметить, что подтверждение своей точки зрения Н.В. Перепелкина приводит довольно веские аргументы. Сделанные в рецензируемой работе выводы и обобщения подтверждаются также материалами судебной практики, которые в значительном количестве содержатся как в первой, так и во второй главе монографии. Необходимо, однако, заметить, что автор проанализировал архивные дела только одного из районных судов г. Саратова (Кировского). Исследование материалов других судебных органов г. Саратова, безусловно, способствовало бы повышению уровня обоснованности и достоверности выводов, сделанных автором монографии.

Рецензируемая книга имеет высокую и очевидную практическую ценность, поскольку во второй главе работы автор анализирует действующее в настоящее время законодательство о приватизации жилья. Так, Н.В. Перепелкина подробно останавливается на следующих вопросах: объекты приватизации; процесс передачи жилых помещений в собственность граждан в порядке приватизации; деприватизация жилых помещений.

Автор обращает внимание на то, что далеко не все жилые помещения могут быть объектами приватизации, характеризуя при этом не только жилые помещения, которые могут быть объектами приватизации, но и помещения, приватизация которых в соответствии с действующим законодательством запрещена. Рассматривая существующую в настоящее время процедуру приватизации жилых помещений, Н.В. Перепелкина выделяет также ряд возникающих при этом на практике проблем, а в приложениях приводит образцы используемых в процессе приватизации жилья документов. Так, значительное внимание в рецензируемой работе уделяется изучению проблемы приватизации жилых домов, и в частности так называемых домов 25-й серии, коммунальных квартир, а также жилых помещений в ведомственных домах, находящихся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений.

Отдельный параграф посвящен проблеме деприватизации жилья.



Подчеркивается необходимость отличать понятие деприватизации от признания договора приватизации недействительным. Н.В. Перепелкина убедительно доказывает, что нельзя считать расторжение договора приватизации и признание его недействительным двумя формами деприватизации.

По мнению автора монографии, понятие «деприватизация» относится только к расторжению договора приватизации, поскольку недействительная сделка не влечет юридических последствий, а следовательно, в этом случае право граждан на приватизацию использовано не было. В связи с этим Н.В. Перепелкина делает важный в практическом отношении вывод, что при решении вопроса о расторжении договора приватизации следует руководствоваться нормами Закона о приватизации, а при признании данного договора недействительным – нормами Гражданского кодекса РФ о недействительности сделок.

Положительным моментом в рецензируемой работе является то, что в результате проведенного комплексного исследования гражданско-правовых вопросов приватизации жилых помещений автор не только выделяет имеющиеся в настоящее время в данной сфере вопросы, но и предлагает их решение. При этом Н.В. Перепелкина приводит собственные формулировки положений, которые, по ее мнению, должны быть внесены в действующее законодательство о приватизации. Представляется, что предлагаемые автором монографии поправки действительно будут способствовать преодолению многих проблем, возникающих в правоприменительной практике в связи с приватизацией жилых помещений.

Таким образом, можно сделать вывод, что монография Н.В. Перепелкиной «Гражданско-правовые вопросы приватизации жилых помещений в Российской Федерации» представляет собой комплексное, самостоятельное исследование наиболее актуальных вопросов, связанных с приватизацией жилья в России. Обоснованность сделанных в монографии выводов, рекомендаций, их достоверность подтверждаются высоким уровнем методологической и теоретической основы исследования, использованием в работе трудов ведущих специалистов в области гражданского права, а также приведенными автором статистическими данными и материалами судебной практики.

Практическая значимость проведенного в рецензируемой работе исследования связана с возможностью использования содержащихся в ней выводов и предложений в законотворческой практике, а также при преподавании таких учебных дисциплин, как «Гражданское право», «Жилищное право», и дисциплин специализации. Монография Н.В. Перепелкиной может быть рекомендована преподавателям, студентам, аспирантам, научным и практическим работникам, интересующимся вопросами приватизации жилых помещений.

---

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

4

Точилкин П.Г.

ПРОБЛЕМЫ ВВЕДЕНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ВЫБОРОВ  
ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....4

Кузнецов И.И.

«ПРАВИТЕЛЬСТВО ПАРЛАМЕНТСКОГО ДОВЕРИЯ»  
В СТРАТЕГИИ РЕФОРМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ.....9

Кулушева М.А.

ВОЗМОЖНОСТЬ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ  
НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ .....16

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

25

Тамаш А.

КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....25

Захариев З.

КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ .....34

Ловаш Л.

КОНТРОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ  
КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ .....43

---

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ  
50

Слонов Н.Н. ПАРАДИГМЫ МЕНЕДЖМЕНТА .....	50
Пасько Н.И. СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ .....	59
Герасимов Б.Н. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНИЗАЦИИ .....	64
Торхов С.Е. ФУНКЦИИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ .....	73

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ  
81

Русанова Л.Д. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ БОЛОНСКОГО ПРОЦЕССА .....	81
Поляков В.М. О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ БОЛОНСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ В ПАРТНЕРСКИХ ВУЗАХ СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....	92
Данилкиявичене Е.В. ФАКУЛЬТЕТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ: ОРИЕНТАЦИЯ НА КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ .....	97
Попюк В.И., Тараненко Е.А. СОВРЕМЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОВУЗОВСКИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ .....	103

РЕЦЕНЗИИ  
110

Смагина И.А. РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: Перепелкина Н.В. Гражданско-правовые вопросы приватизации жилых помещений в Российской Федерации / Под ред. В.А. Тархова. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 164 с. ....	110
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

---

# CONTENTS

---

## POLITICAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: MODERNIZATION OF THE ELECTORAL SYSTEM

4

Tochilkin P.G. THE ELECTION OF DEPUTIES OF THE RUSSIAN FEDERATION STATE DUMA OF THE FEDERAL ASSEMBLY ON A POPULATION BASIS: PROBLEMS OF INITIATION.....	4
Kuznetsov I.I. «THE GOVERNMENT OF PARLIMENTARY CONFIDENCE» IN THE STRATEGY OF THE ELECTORAL SYSTEM REFORM IN RUSSIA.....	9
Kulusheva M.A. THE POSSIBILITY AND EXPEDIENCE OF MUNICIPAL ELECTIONS ON A POPULATION BASIS.....	16

## ORGANIZING CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN EXPERIENCE

25

Tamash A. CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION .....	25
Zakhariev Z. CONTROL OF ACTIVITIES OF THE LOCAL AUTHORITIES .....	34
Lovash L. CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A PART OF ADMINISTRATIVE CULTURE .....	43

---

MODERNIZATION OF THE SOCIO-ECONOMIC SYSTEM:  
MANAGERIAL ASPECTS

50

Slonov N.N. MANAGEMENT PARADIGMS .....	50
Pasko N.I. STRUCTURAL PROBLEMS OF MANAGEMENT .....	59
Gerasimov B.N. SYSTEM OF PERSONNEL MANAGEMENT IN AN ORGANIZATION .....	64
Torkhov S.E. FUNCTIONS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF MICROECONOMIC SYSTEMS .....	73

FORMING THE CONCEPT OF THE EDUCATIONAL SYSTEM

81

Rusanova L.D. PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT OF HIGHER VOCATIONAL EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE BOLOGNA PROCESS.....	81
Poliakov V.M. ON SOME ASPECTS OF REALIZATION OF THE BOLOGNA DECLARATION IN PARTNER HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF SLAVAK REPUBLIK.....	92
Danilkiavichene E.V. THE DEPARTMENT OF ECONOMICS AND MANAGEMENT: ORIENTATION TOWARDS THE QUALITY OF EDUCATION .....	97
Popiuk V.I., Taranenko E.A. MODERN PRINCIPLES OF MANAGING PRE-UNIVERSITY EDUCATIONAL ORGANIZATIONS AS A SOCIO-ECONOMIC SYSTEM.....	103

BOOK REVIEWS

Smagina I.A. REVIEW OF THE MONOGRAPHY: Perepelkina N.V. Civil and Legal Aspects of Dwelling Houses Privatization in the Russian Federation / Under the Editorship of V.A. Tarkhov. Saratov: Publishing House of Saratov State University, 2003. – 164 p. ....	110
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Научное издание

**ВЕСТНИК  
ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Научный журнал

№ 8

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

Тем. план 2005 г., п. № 307

---

Подписано к печати 21.06.2005 г. Формат 70x100<sup>1/16</sup>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.  
Усл. печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 10,0. Тираж 500. Заказ 833.

---

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