

ВЕСТНИК

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

Научный журнал

№ 9
2005

Саратов

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

№ 9
2005

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

Science magazine

Founder:

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

Editor-in-chief: Professor ***S.Yu. Naumov***
Deputy editor-in-chief: Professor ***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: ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
СЛУЖБА
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ
КАК ФОРМА
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНА

Э.Г. Липатов

ЛИПАТОВ
Эдуард
Георгиевич –
кандидат
юридических наук,
профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина

Сегодня нет сомнений в том, что служебная деятельность, и в частности государственная служба, выступает важнейшим условием жизнедеятельности того или иного публичного социального организма. Служба есть продолжение и завершение процесса формирования (создания) любой организации или системы организаций, например системы какого-либо звена государственной исполнительной влас-

ти [1, с. 12]. В данном контексте представляется важным определить роль и место государственной службы в иерархии правовых явлений и системе государственных ценностей.

Следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что служба как таковая никогда не имела и не имеет организационного обособления в масштабе общества и государства. На общегосударственном уровне существуют лишь структурные подразделения или даже государственные органы, в задачу которых входит преимущественно подготовка проектов нормативных актов, реестров служащих, предложений по подготовке и расстановке кадров. Поэтому вполне логичным выглядит рассмотрение государственной службы как правового института, направленного на обеспечение исполнения полномочий государственных органов или должностных лиц.

Вопрос о месте государственной службы в системе правовых явлений тесно связан с выяснением соотношения таких понятий, как собственно государственная служба, а также функции и формы деятельности органов государственной власти. М.И. Байтин предлагает понимать под функцией государства основное направление его внутренней и внешней деятельности, в котором выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение. Осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации многочисленных функций отдельных государственных органов [2, с. 61, 63].

Предназначенные к исполнению функции государства определяют целями и задачами, стоящими перед обществом, и формулируются политическими элитами, победившими в политической борьбе. Итогом демократического процесса перераспределения власти в обществе выступает возможность для некоторой группы лиц занять должности в органах государственной власти как собственно Российской Федерации, так и ее субъектов. Данная группа лиц в соответствии со своим политическим мировоззрением ставит перед государственными органами цели и задачи, определяет направления, которые требуют своего функционального решения.

Область допустимых решений ограничена, однако, установленными правовыми формами, то есть полномочиями государственных органов. Важнейшей гарантией демократии выступает возможность и обязанность государственных органов достигать поставленных целей лишь в рамках существующих полномочий, в рамках сложившихся правовых форм реализации компетенции органов государственной власти. Не случайно в понятие компетенции включают права и обязанности, связанные

с осуществлением власти, участием во властных отношениях (в том числе издание определенных актов), а также подведомственность – правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия [3, с. 178].

И роль, и назначение государственной службы в механизме разделения труда по реализации власти состоят именно в придании юридической формы политическим решениям, в осуществлении однородных видов деятельности, упорядочивающих и организующих процесс принятия и исполнения властных решений. Такое положение согласуется со сложившимися представлениями о форме реализации функций государства как однородной по своим внешним признакам деятельности. Государственная служба позволяет понять, как механизм государства осуществляет свои функции, каким образом государство использует право для выполнения своих задач [2, с. 75].

Таким образом, если определение функций государственных органов, постановка целей и задач – прерогатива лиц, замещающих государственные должности, то придание правовых форм осуществлению данных функций – назначение государственных служащих. Именно в этом следует видеть смысл данного в законодательстве определения государственной службы как профессиональной служебной деятельности по обеспечению исполнения властных полномочий. Следовательно, государственную службу можно рассматривать как особую форму осуществления государственной власти, характеризующуюся подготовкой либо организацией подготовки юридически значимых решений. В данном случае речь идет об особой – организационно-правовой форме реализации функций государства.

Правовой характер данной формы состоит в наличии прав и обязанностей у различных государственных служащих либо структурных подразделений государственного аппарата по инициированию, подготовке, согласованию юридически значимых решений. При этом само решение выносится либо государственным органом, либо его руководителем в нормативной или правоприменительной форме. Деятельность по подготовке проекта решения для рассмотрения и принятия уполномоченными государственными институтами составляет собственно содержание государственной службы (ее организационно-правовой формы).

Наибольшее значение как на уровне федерального Центра, так и на уровне субъектов Федерации государственная служба имеет для органов исполнительной власти. Такое положение обусловлено характером осуществляемой ею управленческой деятельности. Необходимость бес-

прерывного, оперативного, повседневного осуществления исполнительной власти требует соответствующего уровня государственно-служебного обеспечения реализации властных полномочий. Придание государственной службе особой юридической формы выражает потребность общества в демополизации государственной власти, в создании дополнительных гарантий демократического развития.

Важным условием устойчивого развития демократических институтов общества выступает стабильность правовых форм (юридических полномочий), в рамках которых органы государственной власти реализуют свои функции. Деятельность государственного аппарата всегда должна проходить в пределах установленной компетенции, то есть быть законной. Именно государственные служащие обеспечивают непрерывный процесс формализации (правового оформления) принимаемых политических решений. Деятельность государственных служащих нацелена на придание различным мнениям, взглядам, представлениям узаконенной, юридически значимой формы. Данная форма преграждает путь произволу и вседозволенности органов власти, поэтому так важно, чтобы государственная служба была максимально ограничена от возможности различного рода влияний со стороны политического руководства, со стороны лиц, занимающих государственные должности. Такого рода независимость служит одной из гарантий соблюдения законного порядка реализации властных полномочий. Все это позволяет говорить о государственной службе как особой правовой (организационно-правовой) форме осуществления функций государства.

Государственная власть в Российской Федерации присутствует на двух уровнях, и государственная служба также делится на службу федеральную и службу субъектов Федерации. В целом региональной государственной службе как виду государственной деятельности присущи те же закономерности и особенности, что и федеральной службе. Необходимость в открытости государственного аппарата, подконтрольности его обществу, законности его деятельности предъявляет определенные требования к процессу организации и формирования корпуса государственных служащих. Набор этих требований обусловлен современным позитивным опытом реформирования публичных администраций в Германии, Бельгии, Франции.

Одним из таких условий выступает вневедомственный характер формирования государственной службы. К сожалению, основным субъектом применения служебного законодательства являются сами государственные органы, а точнее, их руководители (представители нанимателя), в ведении которых и находятся государственные служащие.

Такое положение чревато опасностью искажения государственно-служебного законодательства при его применении формированием узковедомственных подходов в практике службы, лоббистским и политическим воздействием на государственных служащих.

Имеющиеся сегодня механизмы государственного надзора за соблюдением законодательства не подтвердили своей эффективности. Рецепт исправления такой ситуации может стать развитие системы органов по управлению государственной службой, выделение их в самостоятельные структуры исполнительной власти, наделение большими полномочиями. Принятый Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает наличие подобных органов, но не достаточно четко определяет их статус. В то же время их успешное функционирование выступает важнейшей гарантией вневедомственного характера государственной службы, что должно позитивно сказаться на всем процессе функционирования государственного аппарата.

Еще одним важным направлением реформирования публичных администраций выступает развитие партнерско-содействующих отношений государства и общества при формировании и прохождении государственной службы. Это может выражаться в участии независимых экспертов в подготовке и проведении конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов и других процедур оценки кандидатов на государственную службу либо оценки деятельности государственных служащих.

В пересмотре нуждаются принципы классификации должностей государственной службы. Традиционно основу типологии этих должностей составляет предметно-функциональный критерий, то есть государственные служащие классифицируются в зависимости от осуществляемых государственными органами функций. Такое положение ведет к тому, что кадровая политика государства становится заложником сиюминутной политической и хозяйственной конъюнктуры. На наш взгляд, предметно-функциональный критерий, который сегодня лежит в основе формирования государственной службы, должен быть дополнен принципом юридической однородности деятельности государственных органов.

Представляется целесообразным классифицировать должности государственной службы в соответствии с принципом выделения однородных юридических форм осуществления государственной власти. В качестве таковых можно назвать: нормотворчество; оценку эффективности деятельности органов и организаций; оценку правомерности деятельно-

сти органов и организаций; применение административных санкций за нарушение различных правил управления; осуществление лицензионной деятельности от имени государства; ведение регистрационной деятельности; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг.

Государственная служба субъекта Федерации, как правовая форма осуществления функций субъектом РФ, может быть охарактеризована особым порядком определения субъекта нормативно-правового регулирования, степенью и пределами федерального вмешательства в организацию гражданской службы в регионе, соответствующими юридическими средствами закрепления правового положения государственных служащих, мерой свободы органов государственной власти региона в регламентации служебных отношений.

На первый взгляд вопрос об определении субъекта правового регулирования не должен вызывать затруднений. Конституция РФ закрепляет в ведении Российской Федерации только федеральную государственную службу, ст. 72 Основного Закона России не содержит в качестве предметов совместного ведения вопросов государственной службы субъектов Федерации. Поэтому логично отнести полномочия по правовому регулированию гражданской службы в регионах к ведению субъектов Федерации. Однако иные положения Основного Закона страны позволяют отнести эту область управления к сфере совместного ведения. В этом вопросе как раз и получает выражение неопределенный характер правового регулирования при помощи совместного ведения, дающий возможность федеральному Центру вторгаться во многие предметные области региональной жизни.

Хотя непосредственного упоминания государственной службы субъектов Федерации в названной конституционной статье нет, но есть указание о том, что административное и административно-процессуальное законодательство являются частью совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Отношения же, связанные с государственной службой, регулируются именно с помощью административного законодательства. Таким образом, даже если некая область общественных отношений прямо и не указана как сфера совместного ведения, но она становится таковой в силу того, что отрасль права, регулирующая данную сферу, закреплена как отрасль совместного ведения.

Еще одним способом расширенного толкования полномочий федерального Центра является ст. 77 Конституции РФ. В первой части этой статьи говорится о том, что система органов государственной власти субъектов Федерации формируется ими самостоятельно в соответствии

с общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Но общие принципы организации органов власти не могут не затрагивать вопросов гражданской службы, поскольку принципы государственной службы, ее организации и прохождения по сути дела выступают и как принципы организации органов власти.

Кроме того, с учетом части 2 той же статьи Основного Закона РФ центральные и региональные органы исполнительной власти при решении определенных вопросов образуют единую систему. Следовательно, и организация государственной службы на разных уровнях власти должна строиться на единых принципах, так как без этого немыслимо функционирование единой системы при решении общих задач.

Данные положения Конституции РФ позволяют сделать вывод о том, что, хотя государственная служба в субъектах Федерации должна формироваться самостоятельно как область собственного ведения, федеральный Центр, толкуя положения Основного Закона, вполне может обосновать свои полномочия на установление общеобязательных для всех регионов организационных и правовых основ государственной гражданской службы. Это дало возможность закрепить единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ в ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве одного из принципов. Таким образом, федеральный Центр заявил о своих полномочиях на регулирование государственно-служебных отношений путем декларирования их как отношений совместного ведения.

Подобная трактовка вступает в противоречия с иными конституционными положениями. Часть 2 ст. 76 действующей Конституции РФ гласит, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Нигде не говорится о возможности Российской Федерации принимать кроме законов иные нормативные акты по предметам совместного ведения. Но Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает принятие федеральными органами власти ряда подзаконных актов, относящихся ко всем видам гражданской службы. Например, это Указ Президента РФ, утверждающий положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов; акт Правительства РФ о порядке прохождения диспансеризации, перечне заболеваний, препят-

ствующих поступлению на государственную службу или ее прохождению, и формы заключения медицинского учреждения и т.д. Судя по всему, федеральное законодательство устанавливает не предусмотренные Конституцией РФ для данного случая источники права, что само по себе нельзя признать удовлетворительным.

Важно отметить, что компетенция Российской Федерации в области регулирования государственно-служебных отношений в провинции может носить только модельный, «принципиальный» характер, что должно находить отражение в установлении общих параметров и критериев правового регулирования и в отсутствии норм прямого, директивного воздействия. В данном случае органы власти субъектов Федерации будут иметь возможность выбрать для себя вариант поведения, возможный в рамках предложенного федерального выбора. Впрочем, многие положения указанного Федерального закона являются нормами прямого регулирования, не требующими уточнения в законодательстве субъекта Федерации. К ним относятся нормы, касающиеся правового положения гражданских служащих, прохождения ими службы и многие другие. Поэтому-то анализ государственной службы субъектов Федерации невозможен без рассмотрения базовых основ федерального законодательства.

Важным моментом, закрепленным в федеральном законодательстве, выступают основы правового положения государственных служащих, которое характеризует формы воздействия права на служебные отношения, возникающие при обеспечении исполнения полномочий федеральными государственными органами, государственными органами субъектов РФ, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности субъектов РФ.

Очень часто в процессе нормотворчества такие понятия, как правовое положение и правовой статус, не разграничиваются, что создает трудности и в практическом, и в теоретическом плане. На наш взгляд, правовое положение любой личности, в том числе и государственного служащего, не сводится лишь к правам и обязанностям (правовому статусу). Оно включает правосубъектность, права и обязанности (правовой статус) и субъективные права и юридические обязанности, возникающие в конкретных правоотношениях. Такое содержание понятия правового положения позволяет полнее и точнее представить место государственного служащего в системе власти, специфику его деятельности, социальное предназначение, характер взаимоотношения с гражданами и структурами гражданского общества.

В редакции Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» правовое положение государственного служащего рассматривается именно как совокупность названных элементов. Правосубъектность (правоспособность) как составная часть правового положения гражданского служащего представляет собой совокупность условий и обстоятельств, при наличии которых у лица возникает возможность занимать должность государственной гражданской службы. Правоспособность с точки зрения действующего законодательства есть не что иное, как способность иметь любые права и обязанности, предусмотренные той или иной отраслью права. Она представляет собой необходимое правовое свойство субъекта права, условия возникновения которого определены в Законе [4, с. 109]. Правоспособность не имеет самостоятельного значения. Являясь признаваемым государством свойством (способностью) личности, она сама по себе не обеспечивает никакого реального блага, а лишь позволяет иметь предусмотренные законом субъективные права и обязанности, то есть выступает необходимой предпосылкой правообладания [5, с. 110]. По своему юридическому содержанию правосубъектность личности означает закрепленную законодательством способность личности иметь юридические права, обязанности и законные интересы, осуществлять их самостоятельно либо через представителей, а также отвечать за их неправомерную реализацию [6, с. 82].

Правосубъектность (правоспособность) государственных служащих носит специальный характер, который обусловлен особенностью задач и функций, осуществляемых государственными служащими. Она выступает как закрепленная правом способность лица иметь и реализовывать юридические права, обязанности, нести ответственность, нормативно установленные за должностями государственной гражданской службы. Правосубъектность гражданской службы нашла отражение в ст. 16 Закона, содержащей ограничения, связанные с гражданской службой.

Законодатель определил правоспособность гражданских служащих путем установления условий, при наличии которых кандидат не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Применен известный принцип «что не запрещено, то разрешено законом». Любой гражданин обладает возможностью стать гражданским служащим при отсутствии ряда предусмотренных законом обстоятельств. Иными словами, Закон связывает получение данного правового статуса не с наличием, а с отсутствием определенных обстоятельств. Наличие правосубъектности

государственных гражданских служащих связано с соблюдением ряда ограничений, перечисленных в Законе. Таковые ограничения образуют правосубъектность не только федеральных, но и служащих субъектов Федерации.

Законодательство регионов не может расширять предложенный перечень. Часть 2 ст. 16 Закона содержит прямое указание, что иные ограничения могут устанавливаться федеральным законом. Кроме того, ответственность за несоблюдение данных ограничений предусматривается также федеральным законом.

Не совсем верно утверждение о том, что субъект Федерации полностью отстранен от процесса определения условий занятия должностей государственной службы. Поскольку узаконены требования, адресованные ко всем без исключения потенциальным субъектам государственной службы, а возможность занятия служащими определенных должностей обусловлена рядом положений, небезосновательно говорить о таком понятии, как должностная правосубъектность, выступающая составной частью специальной правосубъектности государственной должности. Данная правовая категория содержит требования к различным видам государственных должностей.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Субъекты Федерации имеют право участвовать в правовом регулировании некоторых квалификационных требований из перечисленных. Так, квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности устанавливаются для гражданских служащих субъекта РФ – законом субъекта РФ (ч. 5 ст. 12 названного Закона). Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего. Иначе говоря, государственные органы субъектов Федерации сами формируют квалификационные требования к навыкам и знаниям по государственным должностям и тем самым принимают участие в определении правосубъектности государственных служащих субъектов Федерации.

Составной частью правового положения государственного служащего

го выступает его правовой статус, содержащий права и обязанности. Структура правового статуса государственного служащего, предложенная законодателем, производна от форм правового регулирования и форм реализации права. Как правило, выделяют три способа правового регулирования: запрещение, дозволение, обязывание и такие формы реализации, как исполнение, соблюдение, использование. Соответственно выделяется три вида правовых норм: обязывающие, запрещающие, управомочивающие [7, с. 440]. Поэтому представляется логичным включение в правовой статус государственного служащего основных прав гражданского служащего (ст. 14), основных обязанностей (ст. 15), запретов, связанных с гражданской службой (ст. 17). Подобная конструкция позволяет достаточно подробно регламентировать поведение гражданских служащих, поставить их под контроль общества, не допускать неоправданного вмешательства в функционирование организаций различного профиля.

Система запретов и обязанностей, установленная для работников структур публичной власти, абсолютно определенно разграничивает, что должны делать, а чего не должны делать государственные служащие в целях эффективного функционирования органов государственной власти. Такого рода определенность имеет целью сокращение влияния государственного аппарата на различные социальные процессы саморазвития и самостановления общества.

Особое внимание при рассмотрении правового статуса гражданского служащего следует уделить его правам. Права – это нормы, которые реализуются в ходе использования при активной форме правового поведения служащего, то есть мера возможного активного поведения. Правовой статус государственного служащего закреплён в статьях различных нормативных актов. В данном случае имеет место ситуация, когда нормы права содержатся в статьях различных нормативных актов. Поэтому представляется целесообразным выделить два вида прав государственных служащих.

Во-первых, это права по замещаемой должности, которые предусмотрены должностным регламентом и иными документами. Они составляют содержание правового статуса лиц, замещающих определённые должности. Как правило, сюда входит перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения; перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и проектов управленческих и иных решений; сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов уп-

равленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений; порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями; перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа.

Во-вторых, это основные права гражданского служащего. Эти права адресованы всем служащим, независимо от занимаемой должности. Правильнее было бы назвать данные права не правами, а юридическими гарантиями эффективной реализации прав служащего, предусмотренных должностным регламентом. Эта группа прав устанавливается федеральным законодательством. Сюда входят: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков; оплату труда и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также внесения предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации; ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а с приобщаемыми к личному делу письменных объяснений и других документов и материалов; защита сведений о гражданском слу-

жащем; должностной рост на конкурсной основе; профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами; членство в профессиональном союзе; рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами; проведение по заявлению государственного служащего служебной проверки; защита прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушений; медицинское страхование; государственная защита жизни и здоровья, в том числе членов семьи, а также принадлежащего имущества; государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Перечень основных прав, предусмотренных федеральным законодательством, не является исчерпывающим для служащих субъектов Федерации. Законодательство региона может устанавливать дополнительные основные права-гарантии осуществления служебной деятельности в данном субъекте Федерации с учетом его территориальных, экономических, этнических особенностей.

Обязанности реализуются в процессе исполнения и являются мерой должного активного поведения. Так, гражданский служащий обязан: соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом.

В повседневной деятельности государственный служащий субъекта Федерации руководствуется теми обязанностями, которые закреплены в должностном регламенте и обусловлены компетенцией государственного органа. Перечень обязанностей, содержащихся в федеральном законодательстве, выступает в качестве набора параметров, критериев, которым должен соответствовать должностной регламент конкретного государственного органа региональной власти.

Важное место в правовом статусе государственных служащих занимает такая категория, как запреты. От обязанностей запреты отличаются тем, что это мера хотя и должного, но пассивного поведения. Запреты указывают на те действия, от которых государственный служащий должен воздерживаться. Запреты отличаются и от ограничений. Ограничения распространяются на лиц, претендующих на приобрете-

ние статуса государственного служащего. Запреты же адресованы тем лицам, которые уже получили данный статус. Соблюдение запретов выступает условием не приобретения, а сохранения статуса государственного служащего. Запреты для государственных служащих субъектов Федерации устанавливаются только федеральным законодательством. Так, например, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается следующее: участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; замещать должности гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; осуществлять предпринимательскую деятельность.

Важнейшей частью правового положения государственного служащего субъекта Федерации являются субъективные права и юридические обязанности, возникающие в процессе реализации законодательства о государственной службе. Особая социальная значимость процесса осуществления субъективных прав и исполнения юридических обязанностей государственными служащими диктует определенные требования к их поведению в рамках конкретных правовых отношений. Требования к служебному поведению сформулированы в федеральном законодательстве. Гражданский служащий обязан: исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяет смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности; осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа и т.д.

Анализ правового положения государственного служащего регионов позволяет прийти к заключению, что основные его структурные элементы определяются федеральными законами либо федеральными подзаконными актами. Сфера собственного правового регулирования субъектов Федерации в области гражданской службы достаточно ограничена. Гражданская служба в регионах как правовой институт в значительной мере состоит из федеральных норм. Все это не позволяет российским регионам в полной мере быть самостоятельными в органи-

зации власти на своих территориях, раскрыть свой нормотворческий потенциал и может стать препятствием на пути становления подлинной Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. М., 1997.
2. *Байтин М.И.* Понятие и классификация функций государства // Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997.
3. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000.
4. *Кучинский В.А.* Личность. Свобода. Право. М., 1978.
5. *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Саратов, 1972.
6. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
7. *Комаров С.А., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 1999.

ФОРМИРОВАНИЕ «НЕКЛАССИЧЕСКИХ» ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

М.В. Данилов

В ситуации трансформации основных функций и механизмов деятельности партий встает вопрос о новом понимании их собственной природы и природы систем, ими образованных. Превалирующей тенденцией развития политической сферы в наиболее развитых демократических системах сегодня, очевидно, является ослабление партийной приверженности и увеличение числа независимых кандидатов и избирателей, что вызвано изменением роли политических партий как посреднических организаций между гражданским обществом и правительством.

Одна из причин этого явления кроется в снижении влияния четко очерченных социальных групп интересов в политике [1, с. 7–8]. Происходит падение роли идеологий в политике вообще и в партийном ее сегменте в част-

ДАНИЛОВ
Михаил
Викторович –
кандидат
политических наук,
доцент
Саратовского
государственного
университета
им. Н.Г. Чернышевского

ности. В то же время еще более усиливается и становится очевидной экономическая подоплека принимаемых политических решений, сам дух экономики приходит в политику, на что уже обращают внимание отдельные специалисты [2]. Правящая политическая элита, почти тождественная в нынешних условиях экономической элите, не в состоянии консолидироваться. В процессе продавливания своих групповых интересов во властных структурах в качестве одного из инструментов конкурентной борьбы она создает в том числе и «политические партии». «Для российских партий теперь «доступ к эфиру» значит больше, чем политические формулировки программы и устава, «раскрутка лидера» важнее, чем решения съездов, а «политтехнологии» ценятся выше, чем дисциплинированные кадры, воздействующие на массы примером собственной самоотверженности» [3, с. 54]. Основным следствием подобных трансформаций стало «размораживание» партийных систем.

Изложенные суждения дают основание выдвинуть в качестве рабочей гипотезы следующее предположение: современные политические партии, являясь по сути политическими предприятиями и обладая всеми необходимыми рыночными атрибутами, образуют партийные системы рыночного типа, которые целесообразно анализировать как рынки с присущими им атрибутами.

Современную партийную систему можно ассоциировать с рынком ввиду факта установления разнообразных связей между политическими субъектами (в данном случае – государством, партиями, избирателями), каждый из которых стремится реализовать свой политический интерес. Поэтому основную характеристику партийного рынка можно свести к следующему определению: *партийная система рыночного типа* – это система связей между политическими субъектами (партии, государство, избиратели), которая руководствуется принципом обмена партийно-политической продукции на голоса избирателей ради участия в отправлении власти. Главным результатом подобных связей является специфический феномен производства политической продукции, где партии выступают в роли основных производителей.

Главными элементами рыночного механизма экономическая теория называет цену, спрос и предложение [4, с. 100]. Эти атрибуты, естественно не в чистом виде, имеют место и в партийном рынке. Существуют сложные причинно-следственные и функциональные связи между спросом, предложением и ценой на партийном рынке.

Под спросом в данном случае подразумевается та часть политико-идеологических потребностей, желаний, устремлений электората, воплощенная в партийно-политической продукции, которая может быть

поддержана (обменена на голоса избирателей) на выборах. Предложением в таком случае будет выступать совокупность партийных программ, платформ, лозунгов, рекламных образов, не явно артикулируемых «посланий» (messages), то есть всего того, что составляет партийно-политическую продукцию, поступающую на партийный рынок для обмена на электоральную поддержку.

Ценой в рассматриваемом контексте становится идеологическая «нагруженность» партийной продукции. Под идеологией в данном случае имеется в виду устоявшееся в науке понимание этого феномена и его разновидностей (либерализм, консерватизм, коммунизм, социал-демократизм и т.д.) [5]. Чем очевиднее идеологическая основа партийного товара, тем, соответственно, он дороже. И наоборот, чем размытее и неопределеннее идеология партийного товара, тем он дешевле.

Можно выделить три основных вида партийных систем рыночного типа: чистую партийную конкуренцию, партийную систему монополистической конкуренции и олигополистическую партийную систему. Теоретически возможна также чистая партийная монополия.

Рассмотрев новые условия, в которых вынуждены функционировать партии, перейдем к анализу их положения и поведения в различных системах. Следует признать, что не только партийная система воздействует на партии, но и они, в свою очередь, существенно влияют на ее контуры. При этом решающее значение имеет количество партий, масштабы их электорального участия, характер политической продукции, легкость входа в систему и выхода из нее.

Исходя из обозначенных посылок, исследование партийных систем необходимо начать с *чистой партийной конкуренции*, так как представление о ее механизмах имеет важное аналитическое значение. Исследование чистой партийной конкуренции приобретает особый смысл для политической теории и практики не в силу ее большой роли в политической жизни обществ (в развитых западных странах она незначительна и постоянно снижается), а в силу определения методологии познания других партийных систем.

В таком случае вполне корректными представляются аналогии с экономической конкуренцией. Основоположником теории классической конкуренции по праву считается А. Смит. Свободный рынок, по Смиту, – это путь, ведущий к благосостоянию нации [6, с. 58]. А. Маршалл продолжил восхваление достоинств свободной конкуренции, начатое А. Смитом. Экономическая свобода у Маршалла приветствуется, поскольку от этого все выигрывают: производители получают прибыль, потребители – потребительский избыток [7, с. 172]. Примерно такие

же мысли относительно политической свободы и свободной политической конкуренции высказывались и некоторыми современными российскими политиками [8].

В теории демократии конкурентная демократия является воззрением, в соответствии с которым демократия должна пониматься как «метод», а демократический характер политической системы гарантируется, в том числе если в принципе возможны свободные и равные выборы, причем в качестве необходимого условия выступает гарантирование основных политических свобод [9, с. 392].

Для партийной системы чистой конкуренции характерен ряд признаков. Прежде всего, речь идет о наличии большого и слабо регулируемого правовыми (властными) методами числа партий. Данное обстоятельство не позволяет ни одной из них монополизировать какую-либо идеологию. Естественно, что в конкурентной борьбе неминуемо кто-то выигрывает, но потенциально более электорально прибыльная идеология влечет к себе большее количество организаций. В России таким образом обстоят дела с левыми идеологиями, где кроме явного лидера – КПРФ существуют и более мелкие организации. То же самое характерно и для национал-патриотического сегмента, где есть электорально успешная ЛДПР и ряд более мелких партий.

Из этого следует, что вступление в систему и выход из нее относительно легки. Основной формой конкуренции в этом случае будет являться идеологическая конкуренция. На наш взгляд, данный тип партийной системы существовал в Российской Федерации на временном промежутке 1993–1999 гг., то есть с начала выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ по смешанной несвязанной избирательной системе и до конца избирательного цикла 1995–1999 гг.

Партийная система монополистической конкуренции. Принятие в середине избирательного цикла 1999–2003 гг. (летом 2001 г.) Федерального закона «О политических партиях» трансформировало партийную систему. Это сопровождалось процессом концентрации политического влияния, сосредоточением рычагов воздействия на власть и общество в руках крупных партий. Одновременно происходило сокращение реально действующих партий.

После слома монополии КПСС на государственную власть проблема политической монополии не исчезает, становится возможным говорить о монополистических тенденциях. Если допустить достаточно широкое толкование понятия «партийно-политический товар», то окажется, что ни один предлагаемый избирателю «пакет» идеологием и образом не предлагается единственной партией. Если же дать такому «товару» очень

узкое определение, то любая реальная партия оказывается монополистом, поскольку никогда никакие партии не смогут предложить качественно абсолютно одинаковые политические продукты. Следовательно, понятие «партийная монополия» допускает расширительную трактовку. Достаточно вспомнить часто высказываемые, особенно в публицистике, мнения о «монополизации» КПРФ патриотических идей, ЛДПР – националистической риторики и т.д., что аналогично ситуации в экономике [10, с. 57].

В этом смысле партийная система монополистической конкуренции является своего рода «золотой серединой» между чистой конкуренцией и чистой партийной монополией. Можно сказать, что партийная система монополистической конкуренции не является ни совершенно конкурентной, ни совершенно монопольной. Для нее характерно значительное число партий, которое превышает 25 политических субъектов. Число «25» взято из экономической теории монополистической конкуренции, справедливость этого, однако, подтверждается и наблюдениями за реальной политической практикой [4, с. 455], хотя, естественно, каких-либо четких границ и рамок здесь провести не представляется возможным.

В связи с тем что партийная система монополистической конкуренции включает в себя переплетение моделей чистой партийной монополии и совершенной партийной конкуренции, можно выделить следующие ее признаки. Как и при совершенной партийной конкуренции, предполагается, что на партийном рынке действуют много партий и есть достаточно свободный вход на этот рынок и выход из него. Другой чертой этого типа партийной системы является то, что все партии имеют допустимую возможность монополизировать определенную идеологию (или, по крайней мере, ее сегмент). Например, целый ряд партий активно использовал левые политические идеи, тем не менее одни – с уклоном в социал-демократию, другие – в коммунизм в стиле КПСС, третьи – в большевизм и т.д.

Таким образом, происходит дифференциация политического товара, которая открывает партиям возможность манипулировать идеологической нагруженностью своих программ, повышать или понижать ее. В то же время, устанавливая определенный уровень идеологизированности, партии не могут не считаться со спросом, ожиданиями избирателей и предложением со стороны своих конкурентов.

В условиях партийной системы монополистической конкуренции разные партии, по-видимому, избирают разные стратегии идеологической нагруженности своего товара. В тех сегментах партийного рынка,

где в силу ряда обстоятельств сложился устойчивый спрос на определенного рода товар, снижения идеологической цены не будет. В российской политической практике последних лет это можно наблюдать на левом политическом фланге. Напротив, в тех сегментах, где спрос неустойчив и ситуативен, идеологические цены не растут, дабы, по мысли политических акторов, не растерять и без того малочисленных избирателей. Возможно, в том числе и этим объясняется то обстоятельство, что за все годы демократического транзита в России так и не появилось серьезной консервативной или, допустим, социал-демократической силы.

Спрос на коммунистическую продукцию сложился и укоренился за годы советской власти, подпитывался неудачами в социально-экономической политике нового режима. Спрос на праволиберальный товар стихийно возник в конце 1980-х годов на волне отторжения советского прошлого и лавинообразно обрушился в российскую политику. Остальной спектр классических идеологий оказался не востребованным обществом. Именно поэтому политические силы, игравшие в этих неустойчивых секторах, столь подвержены воздействию барьеров «входа-выхода». Они имели и имеют характер скорее краткосрочных «проектов», нежели долгосрочных и устойчивых участников партийного рынка.

Проведенный анализ рыночного поведения политических субъектов в условиях партийной системы монополистической конкуренции позволяет говорить о возможностях развертывания идеологической конкуренции. Вместе с тем для данной структуры партийной системы характерна и неидеологическая конкуренция. Ее основными формами являются дифференциация политического продукта и паблисити.

Тем или иным группам избирателей предлагаются самые разнообразные, адресные, партийные программы, лозунги, образы, рекламные акции – для молодежи, пенсионеров, военных, бюджетников, бизнеса и т.д. Дифференциация политического продукта выступает здесь своего рода компенсацией недостатков, связанных с наличием барьеров «входа-выхода», которые препятствуют появлению и закреплению в политической жизни сил, ориентирующихся на каждую конкретную социальную группу. В то же время дифференциация, доведенная до крайней степени своего проявления, с одной стороны, сбивает с толку внимательного, системно мыслящего избирателя, усложняя ему процесс выбора, а с другой – может породить ложные ориентиры в политическом выборе.

Особое место в партийных системах рыночного типа занимают интегрированные публичные коммуникации, представляющие собой смесь

рекламы, PR, маркетинга, всего того, что обеспечивает партиям «промоушн» и что принято обозначать емким понятием «паблисити». Функция паблисити заключается в приспособлении электорального спроса к партийному продукту. Здесь, пожалуй, можно наблюдать наибольшее сходство с традиционной, коммерческой рекламой. Все плюсы и минусы обычной рекламы [4] характерны и для политической.

Партийная система монополистической конкуренции, как и всякая теоретическая модель, имеет свои ограничения. Прежде всего это касается отождествления цены партийно-политического товара с его идеологической нагруженностью. Необходимо отметить, что использование категории «цена» возможно лишь в описанных контекстных рамках, дальнейшая экстраполяция может привести к некорректным выводам.

Рассматривая партийный рынок, важно выделить характер, стиль, механизм взаимоотношений между его основными субъектами. При этом невалидной оказывается базовая категория рынка – «равновесная цена». Действительно, реально пока еще не подтверждено существование кривых спроса и предложения партийно-политического товара. Требуются детальные эмпирические исследования по подтверждению или опровержению наличия корреляций между масштабностью партийного предложения и уровнем идеологизированности общества (прямо пропорциональная зависимость – кривая предложения); более высоким электоральным спросом на менее идеологизированный партийный товар (обратно пропорциональная зависимость – кривая спроса). Снижение общего уровня цен на экономическом рынке – благо для потребителя, но снижение идеологизированности политики – хорошо ли для избирателя и общества в целом? Этот вопрос также требует своего разрешения.

Партийная система монополистической конкуренции, складывающаяся в России, прежде всего под воздействием внутренних причин должна эволюционировать в сторону олигополистической партийной системы. К числу таких внутренних факторов можно отнести: реформы в законодательной сфере, меняющие институциональный дизайн политического пространства; властное структурирование партийно-политического пространства, выдавливание на «обочину» политической жизни мелких, маргинальных организаций; вливание в состав электората новой поколенческой волны, социализация которой прошла не только и не столько в условиях Советского Союза, сколько в условиях позднего социализма и посткоммунизма; определение основными партиями своих экономических спонсоров и нахождение экономическими структу-

рами близких себе партийных лоббистов; жажда новизны и изменений как в обществе, так и в элите, связанная с окончанием политической эпохи Б.Н. Ельцина.

Олигополистическая партийная система. Подобная система начинает складываться после выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г., а достигнет своей институционализации позднее.

В олигополистической партийной системе действуют от двух до 24 партий. По концентрации партий олигополии можно подразделить на плотные и разреженные. К плотным партийным олигополиям условно можно отнести такие структуры, которые представлены 2–8 партиями. Системы, которые включают более восьми партий, следует считать разреженными партийными олигополиями. Подобного рода градация позволит по-разному оценивать поведение партий в условиях плотной и разреженной олигополии. В первом случае в силу весьма ограниченного числа партий возможны различного рода сговоры в отношении согласованного их поведения на политическом рынке, тогда как во втором случае это будет значительно затруднено.

Уровень плотности олигополистической структуры партийной системы измеряется количеством партий и их долей в итоговых результатах голосований. В то же время следует подчеркнуть, что было бы не совсем верно ориентироваться на масштабы только общенациональной политической жизни. Олигополистические партийные структуры могут формироваться и на региональном уровне. Если партийной олигополии в масштабах всей России только лишь предстоит сформироваться, то на уровне отдельных субъектов РФ подобные явления можно наблюдать и в настоящее время. Следует даже говорить об квазиолигополистических региональных партийных системах как явлении привычном и естественном.

Однако на каком бы уровне мы ни рассматривали партийные олигополии, не следует забывать о таком важном моменте, как межсекторная конкуренция. Сила партийной олигополии уменьшается под воздействием предложения политического товара субъектами других секторов гражданского общества (общественными движениями, СМИ, гражданскими ассоциациями и т.д.). В этой связи Федеральный закон «О политических партиях» можно рассматривать как нормативно-институциональное закрепление связанных с электоральным обменом партийных привилегий при доступе на политический рынок.

Рассмотренный вариант олигополистической структуры партийной системы, допускающий возможность идеологической конкуренции, характеризует разреженную олигополию, в рамках которой весьма про-

блематично согласовывать поведение политических конкурентов из-за их относительно большого числа. Однако в том случае, когда партийной системе будет присуща плотная олигополия, предпочтение будет отдаваться неидеологической конкуренции и существует вполне очевидная возможность вступления партий в сговоры.

Сговоры как поведенческая стратегия не несут в себе негативного смысла. Их конкретными результатами и проявлениями могут быть уменьшение политической неопределенности, получение стабильного количества мест в парламенте, препятствование появлению новых политических партий. При небольшом числе партий, действующих в системе, каждая из них осознает свою зависимость от поведения других политических субъектов, взаимное влияние собственных действий и выбора политических стратегий конкурентами.

Оценивая значение партийных олигополистических структур, необходимо отметить, во-первых, неизбежность их формирования как объективного процесса, вытекающего из открытой политической конкуренции и стремления партий к достижению оптимальных масштабов своих долей электорального рынка. Во-вторых, несмотря на возможные как позитивные, так и негативные оценки партийных олигополий в современной политической жизни, следует признать объективную неизбежность их существования в странах с развитой демократией (Западная Европа, Северная Америка), а также подобные перспективы для России.

Положительная оценка олигополистической партийной системы мотивируется прежде всего большими возможностями влияния на государственную политику и власть, предсказуемостью, стабильностью, высокой социальной ответственностью. Негативная оценка олигополии может определяться следующими моментами: партийные олигополии уходят из-под влияния и государства и общества, тайные межпартийные сговоры создают лишь видимость политической конкуренции, а это сказывается на снижении эффективности дифференцированного удовлетворения потребностей различных слоев общества.

Начиная с 1993 г. можно утверждать о наличии в России партийной системы чистой конкуренции. Она характеризовалась большим количеством политических субъектов, их активной динамикой, свободным входом на партийный рынок и выходом с него, слабой правовой регламентацией данного процесса. Период 1993–1999 гг. сопровождался достаточно жесткой идеологической (т.е. «ценовой») конкуренцией. Выборы 1999 г. стали переломной точкой в формировании российской партийной системы. С этого момента речь может идти о партийной системе моно-

полистической конкуренции, что проявилось в снижении идеологической составляющей в партийно-политической борьбе, росте внеидеологических инструментов конкуренции, более активном нормативном регулировании данной сферы со стороны государства. Все это открывает путь перспективам формирования в нашей стране олигополистической партийной системы, что характерно практически для всех западных государств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кузнецова И.А. Электоральное поведение в политической системе общества: сравнительный анализ: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Мн., 2000.
2. Андреев И.Л. Связь пространственно-временных представлений с генезисом собственности и власти // Вопросы философии. 1999. № 4. С. 54–77.
3. Левин И.Б. Партия и модернизация: российские варианты // Полития. 2000. № 1.
4. Иохин В.Я. Экономическая теория. М., 2000.
5. Марченко В.Б. Основные идеологии современности. М., 2000.
6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1997.
7. Маршалл А. Принципы экономической науки. М., 1993. Т. 3.
8. Избирательная платформа блока «Выбор России» // Политические партии и блоки на выборах (тексты избирательных платформ) / Сост.: З.М. Зотова, Т.А. Штукина. М., 1993.
9. Даниленко В.И. Современный политологический словарь. М., 2001.
10. Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. М., 1996.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

**З. Захариев,
Б. Боянов**

В Законе Республики Болгария «О юридических и физических лицах» раскрывается смысл понятия «государственные услуги», которое включает образовательные услуги, здравоохранение, водоснабжение, канализационное обеспечение, отопление, электроснабжение, газоснабжение, телекоммуникации, почтовые и другие аналогичные услуги, предоставляемые с целью удовлетворения определенных потребностей общества. Эти услуги оказываются населению государствен-

ЗАХАРИЕВ Захари –
*доктор, профессор,
президент Ассоциации
славянских
университетов;*

БОЯНОВ Боян –
*доктор,
ассоциированный про-
фессор
(г. София, Республика
Болгария)*

ными и муниципальными учреждениями, а также частными организациями, получившими разрешение на осуществление определенных видов деятельности. За пользование услугами взимаются сборы или потребители осуществляют платежи. Сборами, как правило, оплачиваются услуги, предоставляемые в широком масштабе; платежи производятся за индивидуальные услуги, потребление которых обусловлено предпочтениями самих потребителей. Сборы и платежи призваны покрыть затраты, связанные с предоставлением таких услуг.

Государственные услуги должны быть соответствующего качества и доступными для широкой общественности. Первый критерий имеет непосредственное отношение к потребителю услуг, а также максимальному удовлетворению потребностей клиента; второй – к предоставлению равных услуг всем слоям общества и созданию равных возможностей для удовлетворения разнообразных потребностей.

Предоставление государственных услуг на высоком современном уровне предполагает в качестве нормативного обеспечения применение общепризнанных международных стандартов и методик.

Во-первых, внедряются качественные системы управления серии 9001 : 2001, разработанные Международной организацией по стандартизации. Указанный европейский стандарт качества требует от правительств на национальном и местном уровнях предоставления обществу таких услуг, которые наиболее соответствовали бы требованиям и потребностям граждан; это, в свою очередь, подразумевает постоянный мониторинг степени удовлетворенности потребителей, а также жесткий контроль качества предоставляемых услуг.

Во-вторых, руководство Республики Болгария широко проводит в жизнь практику «электронного правительства». Так, в большинстве муниципалитетов уже функционируют головные / центральные офисы программы «электронного муниципалитета», а ежедневный документооборот является предметом постоянного совершенствования; внедрение цифровых подписей позволяет оказывать государственные услуги посредством сети Интернет, что значительно облегчает операции, требующие больших затрат времени, а также ускоряет работу местной администрации. «Электронный муниципалитет» представляет собой современную практику, разработанную с целью совершенствования административных и информационных процессов, происходящих между местной администрацией и гражданами, местной администрацией и бизнесом, а также в рамках отдельно взятой местной администрации в форме оптимизации процессов и координации работы отдельных структурных подразделений и офисов внутри одной административной структуры.

В-третьих, следует отметить систему подачи прошений и жалоб в соответствии со стандартом CMSAS 86 : 2000 (Дополнение государственного сектора к Спецификациям по управлению жалобами 86 : 2000) – британский стандарт, широко известный сегодня в среде государственных учреждений. Сама система управления поступающими от граждан жалобами и прошением включает функциональное регулирование оформления и рассмотрения жалоб. Она является достаточно продуктивной в плане совершенствования качества предоставляемых услуг. Лидирующие государственные и частные структуры считают обратную связь основной характеристикой для оценки организации. Обозначенная система способствует укреплению репутации местных органов власти, формированию лояльности в среде потребителей и повышению степени их удовлетворенности, а также росту производительности труда сотрудников путем четкого определения и строгого разграничения их обязанностей. Функционирование системы направлено на минимизацию степени неудовлетворенности потребителей, совершенствование качества предоставляемых услуг, воспитание чувства ответственности по любым вопросам несоблюдения норм, а также обеспечение незамедлительного рассмотрения жалоб и прошений.

В-четвертых, немаловажное значение имеет система оценочных показателей деятельности местных органов власти в контексте предоставления государственных услуг. В отношении любой деятельности местных органов власти должен быть разработан и утвержден набор критериев, которые будут служить в качестве основы для оценки их работы. Система показателей включает показатели спроса на любые виды услуг, показатели вложения ресурсов, результативные показатели (или показатели конечного результата), показатели эффективности, показатели целесообразности. Все перечисленные показатели позволяют проводить вертикальный анализ деятельности одного и того же муниципалитета на протяжении определенного периода времени, а также сравнительный горизонтальный анализ качества предоставляемых услуг в различных муниципалитетах.

В-пятых, введение в действие систем управления персоналом способствует совершенствованию набора кадров и формирования кадрового резерва, профессиональному и персональному развитию человеческих ресурсов, включая планирование карьерного роста и аттестацию кадров, обучение кадров, основанное на личных делах обучаемых, а также оценку существующих образовательных программ.

Для оценки предоставляемых услуг перспективно использовать метод, основанный на калькуляции себестоимости по виду деятельности

(функционально-стоимостный анализ). Он отличается от метода прямой оценки, используемого в настоящее время, тем, что цена оказываемой услуги определяется с учетом себестоимости конкретного вида деятельности, вовлеченного в ее оказание, независимо от поставщика данной услуги. Функционально-стоимостный анализ не основан на затратах индивидуальных компаний и / или организаций, выступающих в роли поставщиков. Сам подход оказывается более эффективным и способствует вовлечению в процесс предоставления государственных услуг как частных организаций, так и местных органов власти. Например, даже если утилизация твердых отходов осуществляется частными компаниями, местные органы власти в любом случае возьмут на себя определенные расходы, связанные с этим видом деятельности. Имеются в виду расходы, не включаемые в так называемые бухгалтерские оценки и не входящие в состав себестоимости данного вида услуги в большинстве муниципалитетов. В то же время расходы, связанные с естественным физическим износом муниципальной собственности, не берутся во внимание, поскольку местные органы власти не учитывают степень морального износа. Ситуация еще более осложняется при определении размера таких сборов, как, например, пошлина, взимаемая за добычу инертных (неактивных) материалов или оплачиваемая при оформлении тех или иных определенных разрешений, лицензий и т.д.

Внедрение финансового менеджмента и систем контроля (Financial Management and Control Systems – FMCS) при оказании услуг населению в соответствии со ст. 19 Государственного закона «О внутреннем финансовом контроле» является обязательным, тем не менее функционирование FMCS эффективно не во всех муниципалитетах. В дополнение к обязательным элементам системы, таким, как «предварительный контроль» и «система двойной подписи», должны применяться операции «бюджетирование», а также «последующий контроль и меры его оптимизации», что делает FMCS более полными, а их функционирование эффективным.

Применение практики аудиторских проверок для управления и контроля средств, полученных через структурные фонды Европейского Союза и фонды, сформированные перед вступлением стран в ЕС, должно содержать процедуры, связанные с целым рядом функций:

- разработкой и внедрением проектов финансовой помощи ЕС;
- подписанием соглашений и контрактов (договоров) о финансовой поддержке;
- оценкой и расходованием средств (предварительный контроль и

система двойной подписи при взаимозачете расходов, возникших у финансирующей стороны), подпадающих под ст. 9 Нормы 438 / 2001;

- организацией тендерных предложений по контрактам;

- контролем второго уровня, осуществляемым Агентством по государственному внутреннему финансовому контролю в соответствии со ст. 10–12 Нормы 438 / 2001;

- учетом ресурсов;

- оценкой конечного результата и оформлением декларации конкурентоспособности в соответствии со ст. 15 Нормы 438 / 2001;

- управлением фондами ЕС, подготовкой персонала и т.д.

Системы управления государственными договорами предназначены для определения обязанностей государственных служащих и учреждений в целом, для регламентации действий, предпринимаемых ими при заключении государственных договоров. Функционирование этих систем направлено на обеспечение бесперебойного процесса циркуляции документов, вовлеченных в процесс подачи индивидуальных заявок. В основу положены узаконенные права и обязанности, а также установленные формы документов. Планируется проведение особых контрольных мероприятий, которые не позволят уклоняться от требований Закона «О государственных договорах» и соответствующих подзаконных актов.

Функционирование систем управления муниципальной собственностью ориентировано на надзор, юридическое регулирование и перерегистрацию собственности муниципалитетов, лизинг жилого и нежилого недвижимого имущества, его продажу и приватизацию, а также контроль после приватизации.

Накопление финансовых средств (fund raising) для оказания государственных услуг, оплачиваемых из альтернативных источников, становится важной составной частью программ оказания услуг населению. В основном расходы, связанные с предоставлением государственных услуг, покрываются за счет соответствующих сборов и платежей, тем не менее зачастую ситуация такова, что оказание услуг осуществляется по решению муниципального совета о частичном безвозмездном предоставлении особых услуг социального характера за счет общих бюджетных расходов.

Проблема повышения качества государственных услуг непосредственно связана с необходимостью привлечения дополнительных средств. В роли нетрадиционных источников финансирования могут выступать выпускаемые облигации, а также средства, накапливаемые в ходе сотрудничества между государственными и частными структурами. Для

принятия местными органами власти решения о выпуске государственных облигаций муниципалитет должен иметь устойчивые доходы (из которых он покрывает соответствующие процентные ставки), а также собственность для обеспечения (гарантии) займа. Проект выпуска государственных облигаций разрабатывается и уточняется на заседании муниципального совета, где выносится решение об одобрении или неодобрении потенциального использования займа по облигациям. Далее для муниципалитета разрабатывается механизм подачи проекта на рынок ценных бумаг, на фондовые биржи, в комиссию по инвестиционным компаниям. Местные органы власти подписывают соглашение с инвестиционным брокером по вопросам обслуживания эмиссии.

Укрепление партнерства между государством и частным сектором призвано способствовать развитию сферы оказания услуг населению. Функция местных органов власти заключается не столько в менеджменте государственных услуг, сколько в организации их предоставления определенными структурами, при этом некоторые из задействованных структур не являются муниципальными и даже не распоряжаются муниципальной собственностью. К ним относятся частные компании, негосударственные организации, различные формы объединения граждан (комитеты, советы, комиссии и т.д.), которые берут на себя часть обязанностей местных органов власти по предоставлению конкретных государственных услуг, выполнению государственных проектов или организации деятельности, направленной на поддержку местного самоуправления.

Понятие «партнерство между государством и частным сектором» (Public-Private Partnership: PPP) объединяет различные формы реализации инвестиционных проектов в сфере государственной инфраструктуры (в материальной сфере – транспорт и экология; в социальной – здравоохранение и образование) и предоставления государственных услуг (телекоммуникации и информация, обеспечение порядка и безопасности в государстве, оборона, судебные учреждения и т.д.). Государство и частный сектор взаимодействуют при реализации проектов в какой-либо из перечисленных областей, при этом связанные с этим риски распределяются на обе стороны (хотя большая часть риска принимается той стороной, которая наиболее компетентна в управлении конкретным сектором).

Генеральный Директорат по экономическим и финансовым вопросам Европейского Комитета объясняет различие между PPP и многообразными формами приватизации следующим образом: в случае PPP основным потребителем предоставляемых услуг является сам государ-

ственный сектор; в случае приватизации в роли клиентов частных предпринимателей выступают частные потребители, как юридические, так и физические лица. Что касается проектов в области инфраструктуры, в основе которых лежит PPP, то обычно правительства используют площади, отведенные под объекты инфраструктуры, и оплачивают их. Источники финансирования проектов различны для форм PPP и традиционных процедур заключения тендера или контракта по государственным договорам. Большинство PPP финансируется не путем эмиссии государственных облигаций, а, скорее, посредством эмиссии облигаций частными субъектами, участвующими в PPP.

PPP ставит своей целью достижение оптимальной комбинации:

- со стороны частных акционеров: управленческих навыков и опыта внедрения инвестиционных проектов с фондами (включая возможность мобилизации таких фондов через рынок капитала);

- со стороны государственных акционеров: компетентности и возможности организации заключать государственный договор или тендер с государственными бюджетными фондами, распределяемыми на финансирование особых мероприятий.

Результат указанной комбинации ориентирован на достижение более высокой инвестиционной прибыли в рамках реализации отдельных проектов и более высокой добавленной стоимости в масштабе макроуровневой экономики. Кроме того, преследуются следующие цели: эффективное использование бюджетных фондов, включая привлечение частных ресурсов, с целью значительного расширения инвестиционных проектов и / или совершенствования их качества; обеспечение своевременности реализации проектов (при заключении государственного договора по традиционному тендеру со 100-процентным использованием государственных фондов большинство проектов завершаются несвоевременно, что еще больше увеличивает затраты времени и средств на их реализацию); сбалансированное управление бюджетами проектов (судя по практике ЕС, проблемы редко возникают на уровне тендерных процедур заключения государственных договоров и завершения проекта, тем не менее активы, присвоенные государственными учреждениями по итогам завершения проекта, не поддерживаются и не управляются должным образом ввиду ограниченности бюджетов; благодаря же PPP, в основе которых лежат финансовые средства, интерес со стороны частного инвестора позволит уйти от таких проблем).

Само партнерство (PPP) является благоприятным фактором для поднятия общего уровня государственных и частных инвестиций, что в

любой стране способствует экономическому росту и повышению конкурентоспособности экономики. В рамках ЕС недавнее снижение государственных инвестиций в процентном отношении к ВВП расценивается как основная причина замедления экономического развития, снижения прибыльности и конкурентоспособности производства в различных странах. Объем и качество инфраструктуры и государственных услуг во многих европейских странах (особенно в недавно вступивших в ЕС либо не являющихся членами ЕС) значительно ниже средних показателей, характерных для развитых экономических систем. В целях устранения дисбаланса необходимо ускорение развития этих стран, что частично может обеспечиваться финансированием через PPP.

Эффективное управление делает такого рода партнерство гибким и доступным инструментом для огромного числа проектов в области инфраструктуры и предоставления государственных услуг. На практике же ЕС не соблюдает единой политики в отношении мер, предпринятых за последнее время с целью продвижения PPP. Осуществляемые меры не могут способствовать таким масштабным процессам, которые приведут к созданию европейского рынка государственных договоров в форме PPP, однако в состоянии служить хорошей базой для дальнейшего развития этих процессов. Причиной довольно низкого уровня распространения PPP в ЕС (за исключением Великобритании) при имеющемся потенциале и инвестиционном спросе являются высокие риски и несоблюдение большинства норм и директив ЕС. Как показывает практика, чаще всего ЕС ограничивается только тем, что выступает как один из субъектов PPP, занятый созданием и развитием европейских транспортных коридоров.

Расширение ЕС создает условия для развития общего внутреннего рынка (ОВР), на котором задействовано около 452 млн потребителей. Этот рынок превосходит рынок США и является самым крупным в Европейско-Атлантическом регионе. В соответствии с Лиссабонской стратегией основным приоритетом ЕС является создание до 2010 г. наиболее конкурентоспособной экономики в мире. Другой основной задачей ЕС является минимизация экономических и социальных различий (или темпов экономического развития) между государствами-членами, а также выравнивание уровней в отдельно взятых странах-членах. Достижение поставленных задач зависит от определенных условий, главным образом количества и качества развивающейся инфраструктуры и государственных услуг. Тем не менее инвестиции в государственный сектор в виде процента от ВВП ЕС постепенно сокращаются, что расценивается как один из факторов, замедляющих эко-

номический рост, конкурентоспособность и процесс сглаживания существующих различий в самом Евросоюзе. На фоне этого еще более очевидными становятся необходимость широкомасштабного внедрения PPP, его значимость для увеличения общего уровня инвестиций в ЕС.

Европейский Союз насчитывает несколько примеров частного со-финансирования грантовых программ, в основе которых лежит бюджет ЕС. Национальные правительства государств-членов чаще обращаются к национальным бюджетным ресурсам, хотя частное со-финансирование бюджетных грантовых программ активно продвигается руководителями администрации ЕС. На практике между тем со-финансирование посредством организации PPP используется редко ввиду следующих обстоятельств:

- недостаточной безопасности в процессе организации тендерных процедур, имеющих отношение к назначению частного партнера, а также в ходе циркуляции документов;

- усложнения процесса со-финансирования (требуется предоставить со-финансирование для грантов ЕС из национальных бюджетных ресурсов, а не просто организовать тендерные процедуры);

- незначительного числа подобных партнерств, что в настоящий момент является настораживающим фактором для национальных правительств в отношении активного внедрения подобных «гибридных» инструментов.

Недостаточный опыт реализации таких проектов – одна из главных проблем, стоящих перед государственным сектором. Ее решение требует более четкого управления и определенных инвестиций, направленных на надлежащее разъяснение принципов PPP и приобретение навыков по ведению тендерных процедур. Есть данные, свидетельствующие, что заключение государственных договоров, в основе которых лежит PPP, дает более значимые результаты, нежели их распределение через традиционные тендерные процедуры. С другой стороны, не рекомендуется считать PPP наиболее оптимальной формой сотрудничества, ибо она не всегда реализуема на практике. Наиболее успешные примеры практики PPP в ЕС характерны для таких областей, как создание физической инфраструктуры, реализация широкомасштабных инвестиционных проектов и предоставление определенных государственных услуг.

Распределение обязанностей по предоставлению услуг между государством и частным сектором вызывает разногласия в связи со следующими рисками: потери контроля со стороны центральных и местных органов власти над определенными видами деятельности, имеющими

отношение к удовлетворению интересов общества; роста цен на государственные услуги, что выгодно частным субъектам, вовлеченным в такое сотрудничество; возникновения коррупции в среде федеральных и муниципальных чиновников как результата партнерства между местными органами власти и частным сектором; отсутствия рабочих механизмов у центральных и местных органов власти по контролю расходов и деятельности частных организаций.

На региональном уровне огромное многообразие форм РРР может быть сгруппировано следующим образом (в зависимости от субъектов):

- сотрудничество между муниципалитетом и местным частным сектором;
- сотрудничество между муниципалитетом и негосударственными организациями;
- трехстороннее сотрудничество муниципалитета, частных экономических организаций и негосударственных организаций.

Перечисленные формы РРР – наиболее популярные способы взаимодействия между местными органами власти и местными частными предприятиями. Они реализуются различными путями. Например, в рамочных соглашениях, которые могут затрагивать широкий круг вопросов, представляющих взаимный интерес, включая среди прочих регулирование городских территорий, законодательную поддержку определенного вида деятельности и т.д. Любая из сторон может инициировать сотрудничество, хотя в большинстве случаев доминирующей стороной является та, которая наиболее полно использует выгоды от такого сотрудничества.

Могут быть заключены государственные договоры, что характерно для сферы предоставления товаров или услуг, или осуществлены пассивные государственные инвестиции, когда муниципалитет вкладывает средства, полученные от эмиссии облигаций, приобретенных частными инвесторами. Пассивные частные инвестиции включают спонсорство, благотворительность, частичное финансирование или бесплатную организацию социально значимых мероприятий.

Когда возникает необходимость в передаче управления по осуществлению определенных видов деятельности или управления муниципальными структурами, подписываются соглашения об этом. Форма рентных доходов широко используется, когда государственная собственность берется в аренду и используется как коммерческая или резидентская недвижимость. В аналогичных случаях заключается концессия – договор о передаче в эксплуатацию на определенный срок государственной муниципальной собственности, например дамб, парков, объектов куль-

турной значимости. Наряду с этим практикуется строительство, временное использование и последующая передача объекта под инфраструктуру муниципалитета. При организации совместных предприятий может происходить частичная приватизация акций и паев существующих муниципальных компаний или создание таких компаний.

В рамках сотрудничества осуществляются мероприятия, являющиеся предметом всеобщего контроля. К таковым относится, в частности, формирование в соответствии с Законом «Об обязательствах и контрактах» гражданских объединений (компаний).

Различные формы PPP требуют соблюдения специфических условий на местном уровне. Партнерство в рамках одного муниципалитета не всегда успешно в другом муниципалитете. Успех зависит от степени доверия между представителями местных органов власти и частных организаций, масштаба самого муниципалитета и его экономического потенциала, типа конкуренции, политической обстановки, роли отдельных политических сил в общественной жизни и других факторов.

В заключение следует подчеркнуть, что экономические аспекты PPP способствуют восприятию его как фактора повышения конкурентоспособности и стимулирования национального экономического роста, в то время как с административной точки зрения такое партнерство является «гибким» инструментом для внедрения широкомасштабных проектов в области инфраструктуры и предоставления государственных услуг.

Перевод Ю.А. Никитиной, Н.М. Пинкиной

ПРОФЕССИЯ – «СПЕЦИАЛИСТ ПО ПРАВУ»

К. Гериг

Специалистом по праву в германской правовой системе принято называть служащего суда, не имеющего прав судьи, но уполномоченного решать определенные вопросы. Чтобы понять современное положение специалиста по праву, следует вернуться к истокам немецкого судоустройства, к судебным законам рейха, вступившим в силу в 1879 г. с момента основания Германской империи и унифицирования правосудия. Эти законы, так же как принятые в различных сферах арбитражного суда процессуальные порядки (т.е. процессы, во время которых между сторонами нет разногласий и стремления к уголовным осуждениям) позволили судье оставлять за собой право на утверждение всех без исключения судебных решений и распоряжений. Вскоре, однако, стало ясно, что судья чересчур загружен многочисленными делами и поручениями, которые мог бы выполнять и кто-нибудь другой.

ГЕРИГ Клаус –
*ректор Высшей школы
специалистов по праву,
профессор
(г. Шветцинген,
Федеративная
Республика Германия)*

Первым мероприятием по освобождению судей от излишней работы стало административное распоряжение 1906 г., согласно которому судебным писарям того времени (сегодня это секретари канцелярии суда с множеством упрощенных дел) поручалась подготовка проектов. Таким образом, обязанности писаря фактически превратились в должность помощника судьи. Следующий, решающий, шаг был сделан в 1909 г. с появлением нововведений в Гражданском процессуальном кодексе. Теперь на судебного писаря переносилась ответственность за установление размеров судебных расходов по гражданскому делу и за приведение этого указа в исполнение. Тем самым судья впервые передавал писарю дела по разрешению споров под личную ответственность последнего.

Сложная ситуация после Первой мировой войны заставила принять дальнейшие меры по частичному освобождению судьи от чрезмерной нагрузки. Закон о ее уменьшении, изданный в Германии в 1921 г., стал своего рода малой судебной реформой, которая позволила федеральным землям передавать последующие судебные дела судейскому писарю с предоставлением ему права их полного рассмотрения. Такое полномочие каждая земля использовала по своему усмотрению.

Основополагающим документом стало прусское постановление от 28 мая 1923 г., содержащее положение о разгрузке судей. В нем впервые был определен статус служащих, которым судебные дела передавались для самостоятельного наблюдения. Они стали называться специалистами по праву. Специалист по праву оставался, как и прежде, служащим канцелярии, оформлявшим разные бумаги (свидетельство о рождении, браке и т.д.).

Эта должность стала имперско-правовой только после определения условий работы канцелярии, закрепленных в § 153 Закона о судостроительстве. И очень скоро выяснилось, что перенос обязанностей с судьи, наблюдавшего за ходом дела, на специалиста по праву оправдался, так как обремененные доверием специалисты по праву выдержали испытание. Это и стало поводом для дальнейших устремлений закрепить правовое положение специалиста по праву.

В 1941 г. появились единственные на всю империю курсы обучения на должность «специалист по праву», были созданы условия для унифицирования «разгрузки» судей за счет специалистов по праву. Однако все же имперское постановление о снятии частичной нагрузки с судей от 1943 г. с огромным подробным перечнем моментов частичного освобождения судей от работы в отдельных федеральных землях было заменено единым правом. После Второй мировой войны, с момента возвра-

щения независимости судебной власти, распоряжение о снятии нагрузки с судей продолжало работать до вступления в силу Закона о специалистах по праву.

Этот Закон, принятый в 1957 г., возложил на специалиста по праву работу в многочисленных правовых областях с полным или частичным закреплением за собой прав судьи. Позднее и многие единичные сделки в других областях также вошли в обязанность специалиста по праву. Значение Закона о специалисте по праву прежде всего заключается в том, что такая должность была закономерно закреплена в системе трудоустройства и стандартизирована на основе соответствующих предписаний для судей.

Затянувшиеся обсуждения в комиссии по реформе судостроительного права и прав для специалистов по праву привели в итоге к новому Закону о специалистах по праву, вступившему в силу 1 июля 1970 г. В пяти разделах нового Закона регулируются задачи и служебное положение специалиста по праву, возможное вмешательство судьи в определенных случаях, передача частичных обязанностей из круга задач судьи, а также связь с другими органами правосудия. Поначалу этот Закон значительно расширил сферы деятельности специалиста по праву, не развивая при этом его судебно-правового положения.

С 1970 г. специалисту по праву доверили заниматься сферами арбитражного суда и другими областями права с соблюдением всей ответственности при выполнении поставленных задач. Закрепление за данным специалистом собственных задач превратило его в самостоятельный орган правосудия, при этом по закону, в связи с возложенными полномочиями, специалист по праву отвечает за принятие решений только перед судом и в основном по своей компетенции независим.

Рамки профессиональной независимости были существенно расширены после вступления в силу третьей поправки к Закону от 1 октября 1998 г. Ранее специалисту по праву запрещалось самостоятельно принимать решение, сначала он должен был подать представление дела судье, отвечающему за принятие решения в данной сфере. Специалисту по праву иногда хотелось отклонить точку зрения судьи, при этом возникали правовые трудности либо следовало прибегнуть к заграничным законам для поиска прецедента или аналогичной нормы. После внесения поправки в Закон специалист по праву смог принимать решения без каких-либо ограничений, существующих ранее.

На принятое специалистом по праву решение могла быть направлена специальная жалоба, исход которой решали уполномоченные судьи того же суда; тем самым решение специалиста по праву проверялось

внутри инстанции и там же могло быть изменено. Кроме того, решение специалиста по праву зачастую оспаривается обжалованием, которое подается и против решения, принятого судьей. Таким образом, решение специалиста по праву непосредственно перепроверяет суд последующей инстанции.

«Устаревшая» процедура, связанная с жалобой на принятое решение, все же существует и применяется в тех случаях, когда во время процесса решения судьи были неоспоримы и не ограничивались из-за вмешательства патентного суда. Наконец, согласно прежнему Закону о специалистах по праву судьям в отдельных случаях разрешалось давать поручение специалисту по праву – подготавливать проекты, решения. Теперь, после проведения последней реформы, и это стало невозможным.

Положение специалиста по праву в настоящее время сравнимо с должностью, занимаемой судьей. Под личную ответственность специалист по праву принимает решения по переданным ему поручениям, при этом он не зависит от указаний вышестоящего по службе относительно того, как проводить процесс, на какие законы опираться. Он принимает решение как уполномоченный судебный орган, и все же, если сравнивать его с судьей, ему не хватает личной независимости: например, его могут перевести с одного участка работы на другой.

Ограничение профессиональной независимости специалиста по праву накладывает особый отпечаток на его работу. Сегодня его деятельность распространилась на все правовые области спорного и третейского правосудия. В делах, связанных с поземельной книгой, специалист по праву, среди прочего, принимает решение о ходатайстве на занесение в поземельную книгу ипотек, начальных школ, сервитутов и прочих сфер деятельности, а также фамилий новых владельцев земельных участков и обоснований о праве собственности на квартиру. Специалист по праву самостоятельно ведет процесс в случае принудительного порядка продажи с аукциона земли, наследственного права застройки или права собственности на квартиру. Так же он действует при ведении торгового реестра, реестра кооперативных товариществ и реестра норм, регулирующих имущественное право и права союзов / объединений.

Ему даны большие полномочия в области семейного права и права опеки. По упрощенной схеме он самостоятельно принимает решение о ходатайстве по определению суммы алиментов, положенных ребенку. Кроме того, он заключает договор с опекунами и попечителями, вводит их в курс дела и дает им важные указания, связанные с их правами и обязанностями. Он контролирует, как они ведут дела и управляют

собственностью. Если вдруг опекуну или попечителю потребуется судебное разрешение, как правило, им тоже будет заниматься специалист по праву. Он же осуществляет контроль над деятельностью помощников по уходу (нянь, воспитателей и других), выдает им судебные разрешения. Как официальное лицо в вопросах наследования имущества, он распечатывает завещания, провозглашает последнюю волю покойного о наследстве, выдает свидетельства о праве наследования, если на этот счет нет никаких других распоряжений. Специалист по праву работает и с уголовными делами, следит за исполнением наказания, кроме того, он сам может издать приказ об аресте.

Специалист по праву предоставляет социально нуждающимся лицам помощь в виде консультаций адвоката. В приемной суда он вместе с истцами рассматривает фактические и правовые отношения, принимает казусные исковые заявления, возражения по иску и прочие документы, подготовленные стороной в ходе процесса, при этом он проверяет доводы истца, облачает в соответствующую форму фактическое состояние дела и его правовой аспект.

Специалист по праву ответствен за камеру хранения, вынося распоряжения о сдаче или выдаче сданного на хранение имущества. По завершении судебных дел он определяет процессуальные расходы одной стороны процесса по отношению к ее противнику, принимает решение о наложении ареста на денежные платежи, о временном приостановлении принудительного исполнения решения и, выступая в роли суда, выносит другие решения для их принудительного исполнения. С момента открытия процесса о несостоятельности (банкротстве) специалист по праву проводит его самостоятельно. При этом он использует все, по его усмотрению, необходимые меры и ведет судебный надзор при помощи конкурсного управляющего.

В управлении юстиции наряду с собственными обязанностями специалисты по праву как служащие ответственной юридической службы зачастую выполняют функции, выходящие за рамки их служебной деятельности. Так, например, они могут работать руководителями, секретарями-референтами, возглавлять отдел экспертов или быть ревизорами районов. Это относится не только к так называемому штатному правосудию, (гражданскому и уголовному), но и к административному, социальному, патентному и трудовому правосудию.

Со всеми этими задачами специалист по праву справится только в том случае, если сам является личностью, способен сконцентрировать все профессиональные знания, самостоятельно осознать, выяснять и упорядочивать действительное положение вещей, понимать экономи-

ческие, социальные и политико-правовые взаимосвязи, вести процессы согласно букве закона и опыту, полученному на практике, распознавать правовые вопросы и решать их, принимать компетентные решения и умело обосновывать каждое из них. Вместе с тем специалист по праву должен учитывать принципиальные решения судов вышестоящих инстанций, практику судебного исполнения и правильного оформления юридических документов. Задача специалиста по праву – принимать профессиональные и независимые решения – требует решимости и делового суверенитета, а также готовности взять на себя ответственность и помочь истцу в пределах тех возможностей, которые указаны в законе.

Если сравнивать немецкого специалиста по праву с европейскими коллегами, то его свобода принимать решения самостоятельно и поделовому не имеет себе подобной. Известно, что в Швейцарии есть секретарь суда, в Англии – магистр и регистратор, в Бельгии, Франции, Нидерландах тоже есть секретари суда, выполняющие схожую работу, но никто из них не может принять решение самостоятельно, они работают только в паре с судьей, за которым всегда остается последнее слово. В Австрии специалист по праву независим при принятии решения, но он привязан к указаниям, которые дает судья.

В настоящее время в Португалии, странах Балтии, частично в Польше и Чехии создается судоустройство, в котором судебный секретарь должен получить деловые полномочия, подобные тем, что имеются у специалиста по праву в Германии. С июня 1996 г. в Эстонии путем внесения дополнения в Закон о судьях была введена должность специалиста по праву как органа правосудия. Специалисту по праву вменяются схожие с немецкими коллегами задачи и полномочия в делах ведения поземельной книги, торговых и регистрационных операций, при определении судом наследства. В 2003 г. первые специалисты по праву приступили к работе в Венгрии. Во время обучения и практики, а впоследствии и в процессе работы они опирались на немецкую систему судопроизводства. В настоящее время румынская юстиция готовится к тому, чтобы ввести должность специалиста по праву.

Перевод Т.Л. Романовой

СЛОВАЦКАЯ РЕСПУБЛИКА НА ПУТИ К ЕВРО

В. Гонда

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

Вступив в Европейский Союз, Словацкая Республика взяла на себя обязательство отказаться от своей национальной денежной единицы – словацкой кроны – и в качестве единственной законной валюты принять евро. Введение общеевропейской валюты является одним из аспектов реализации критериев Маастрихтского договора. Так же как и другие страны, вступившие в ЕС в мае 2004 г., Словакия до сих пор имеет временные ограничения (дерогацию) на принятие евро. Словацкой кроне предстоит минимум два года функционировать в специальном режиме ERM II (ERM II – механизм фиксирования валют по отношению к евро в рамках так называемого «флуктуационного пояса»; национальная валюта в ERM II имеет установленный паритет к евро и диапазон «флуктуационного пояса» для колеблющегося курса валют), чтобы доказать свою стабильность.

Словацкая Республика первой из стран Вышеградской группы (Словакия, Польша, Венгрия, Чехия) определила сроки введения евро. В декабре 2003 г. Национальный Банк Словакии (НБС) опубликовал «Стратегию принятия евро в Словацкой Республике», а через год Правительство СР приняло документ «Конкретизация стратегии введения евро в Словацкой Республике». В нем допускалась возможность вступления Словакии в Еврозону в 2008 или 2009 г., но при условии, что 2008 г. будет рассматриваться лишь в случае незачтения издержек пенсионной реформы в фискальный дефицит. В итоге окончательным сроком вступления Словацкой Республики в Еврозону был намечен 2009 г.

В принятом Словацким правительством документе содержалось требование разработать Национальный план введения евро с определением конкретных мер его реализации по всем направлениям, включая пропагандистское обеспечение. Разработка Плана была поручена Министерству финансов совместно с Национальным Банком Словакии. Подготовленный документ устанавливает основные принципы и четкий график организационного и правового обеспечения введения евро в Словацкой Республике. В соответствии с Планом создано шесть рабочих комитетов, в задачу которых входит проведение мониторинга ключевых областей, которых коснутся изменения: банковского и финансового секторов, социальной сферы, законодательства, нефинансируемого (внебюджетного) сектора и сектора защиты прав потребителя.

Подготовительную работу по введению евро в соответствии с Маастрихтскими критериями (Maastricht criteria – критерии экономического сближения государств – членов Европейского Союза, принятые в 1991 г. в г. Маастрихте) Словакия должна завершить к 2007 г. С учетом этих условий Словакия прогнозирует добиться следующих результатов (таблица).

Подготовка вступления Словацкой Республики в Еврозону (т.е. зону евро) предусматривает четыре этапа: этап до вступления в ERM II, этап членства в ERM II, этап между решением о принятии в Еврозону и самым вступлением, этап после вступления в Еврозону.

На первом этапе, целью которого является определение курса кроны по отношению к евро, следует процедуру вступления в ERM II привести в соответствие с требованиями органов ЕС. В переговорах по данному вопросу участвуют Европейская комиссия и Европейский Центральный Банк (ЕЦБ), члены Еврозоны, страны, которые уже находятся в механизме ERM II (кроме Дании к введению евро готовятся Эстония, Литва, Латвия, Словения, Кипр и Мальта), а также Министерство финансов Словакии и Национальный Банк СР.

**Ожидаемый уровень выполнения Маастрихтских критериев
(к 2007 г.)**

Показатель	Прогноз	Критерий
Инфляция, %	2,5	2,8*
Процентные ставки, %	5,7	7,6*
Государственный долг, % ВВП	45,4	60,0
Бюджетный дефицит, % ВВП	3,0**	3,0

Примечания. * Оценка критериальных величин рассчитана из программ стабильности и конвергенционных программ стран ЕС-25.

** В случае незачтения издержек пенсионной реформы в дефицит. Предполагаемое развитие инфляции, процентных ставок и государственного долга заимствовано из прогноза МФ СР (июль 2004 г.); бюджетный дефицит планируется согласно Конвергенционной программе СР на 2004–2010 гг.

Установленный показатель, по отношению к которому в переходный период национальная валюта может колебаться, должен быть стабильным и не создавать искусственного пространства в словацкой экономике. Дело в том, что в случае фиксирования кроны на слишком слабых или слишком сильных позициях может сложиться неблагоприятная ситуация, когда издержки вступления в ERM II превысят его выгоды. Если уровень будет установлен слишком высоко (сильная крона), словацким экспортерам угрожает потеря конкурентоспособности. Наоборот, в случае слабой кроны понизится стоимость финансовых активов и фондов, деноминированных в национальной валюте.

Вступление в ERM II предполагается не позже чем в июне 2006 г., с тем чтобы Словацкая Республика смогла закончить свое двухлетнее пребывание в этой системе, пройти оценочные процедуры, осуществить необходимые подготовительные мероприятия перед введением евро в установленный срок – до 1 января 2009 г.

Состояние валютного курса является одной из сфер, которую европейские институты будут оценивать перед тем, как отменить ограничения и принять Словакию в Еврозону. В течение двух лет словацкая крона должна участвовать в механизме обменных курсов ERM II. В этот период Словакия не может в одностороннем порядке девальвировать валюту, рамки колебания кроны должны оставаться в пределах $\pm 15\%$ относительно установленного уровня. Сама зона колебаний $\pm 15\%$ допустима, однако ее возможное использование будет оцениваться в зависимости от обстоятельств, от того, как повлияют на эти колебания события в регионе или в словацкой экономике.

Участие в системе не должно препятствовать выполнению приоритетной задачи – допустимый уровень инфляции не может быть превышен. В течение двухлетнего функционирования в курсовом механизме словацкая экономика должна быть подготовлена как к выполнению курсового Маастрихтского критерия, так и к последующим проверкам. После второго года экономика Словацкой Республики будет оценена европейскими институтами – предположительно в мае – июне 2008 г., при этом особое внимание будет обращено на результаты финансовой деятельности за 2007 г.

В случае положительной оценки Совет ЕС примет решение об отмене ограничений, по причине которых Словакия не ввела европейскую валюту сразу после вступления в ЕС. Одновременно предполагается установить конвертируемый курс, служащий основой для перерасчета в евро всех оцененных кронами ценностей. Решение о курсе будет, вероятно, приниматься на уровне министров финансов и управляющих центральными банками. Курс определяется с точностью до четырех десятичных цифр, то есть в виде XX,XXXX SKK / EUR. Конвертируемый курс, очевидно, будет отличаться от установленного уровня. По сравнению с настоящим моментом это должен быть более высокий уровень, так как долгосрочной тенденцией развития словацкой кроны является ее усиление. По современным оценкам банковских аналитиков, предполагаемый курс: около 25 SKK / EUR.

Вполне возможно, что Совет ЕС, Европейский парламент, Европейская комиссия и ЕЦБ в течение 2008 г. определят процедуру вступления Словацкой Республики в Еврозону достаточно быстро, что позволит появиться договору о конвертируемом курсе уже в июне 2008 г. По нашему мнению, единственной причиной переноса решения на более поздний период может стать невыполнение Маастрихтских критериев со стороны Словакии.

Естественно, что после перерасчета крон в евро цены товаров и услуг существенно изменятся. В интересах защиты потребителя будет применено двойное оценивание и двойное обозначение – в кронах и евро. Двойные цены будут указываться в магазинах, на чеках, выписках из банковских счетов, пенсионных и социальных пособиях, счетах за электричество и газ и т.д. Эта мера позволит, с одной стороны, облегчить ориентацию потребителей в плане выгоды или невыгоды цен конкретных товаров и услуг, а с другой – предотвратить повышение некоторых цен из-за временно сниженной ориентации потребителей. Двойное оценивание и обозначение будут обязательными и после введения евро в течение всего 2009 г. Предпри-

нимателям рекомендуется продолжать такой порядок добровольно еще 6 месяцев в 2010 г.

Специалисты считают, что непосредственно перед принятием евро и сразу же после его введения в Словакии одновременно сосредоточится огромное количество денег – крон и евро. В процессе обмена денег необходимо будет изъять из обращения свыше 100 млрд крон. Примерно такой же объем евро предстоит ввести в обращение. Этих денег достаточно, чтобы наполнить железнодорожный состав протяженностью более двух километров. Возникает проблема складирования этой денежной массы. Некоторые страны Еврозоны для хранения и развоза монет создали специальные дистрибуторские центры, в Словакии же этот вопрос пока не проработан.

Каким путем новые деньги будут доставлены в банки и магазины, пока не определено. Лучшим вариантом было бы предварительное снабжение словацких банков и предприятий евровалютой, но при одном условии – не вводить ее в обращение до 1 января 2009 г. Условия досрочного снабжения банков и предприятий евробанкнотами и евромонетами еще до 1 января 2009 г. пока не известны, но можно ожидать, что ЕЦБ сообщит их в 2006 г.

Евробанкноты для Словацкой Республики, вероятно, будут взяты из стратегических запасов Еврозоны на условиях последующего возврата. Более трудным представляется снабжение монетами. Каждая страна Еврозоны имеет свои собственные монеты, которые действительны во всей Еврозоне и отличаются лишь оборотной стороной. Национальные монеты чеканятся только после решения Совета ЕС о принятии страны в Еврозону – для Словакии это станет возможным в июне 2008 г. Предполагается, что все подготовительные меры по организации чеканки монет можно будет осуществить еще до отмены ограничений и произвести небольшое количество монет для тестирования и регулировки оборудования. После отмены ограничений начнется их массовое производство, скорее всего на монетном дворе в г. Кремница или в другом городе, выигравшем тендер. В настоящее время проходит конкурс на лучший проект оборотной стороны словацких монет (победитель будет известен к концу 2005 г.). Если по каким-нибудь причинам не удастся выпустить достаточное количество словацких евромонет, то в соответствии с кризисным сценарием возможно временное использование национальных монет других стран.

Страны Еврозоны вводили евро в два этапа – сначала для безналичного расчета (с 1 января 1999 г.) и лишь спустя три года – для наличного расчета банкнотами и монетами. Введение в Словакии евро

будет осуществлено методом Big-Bang, то есть одновременно в наличном и безналичном вариантах. Данный метод при переходе к евро пока никто не испробовал, однако Словацкая Республика может опираться на пример некоторых стран, которые введут европейскую валюту раньше ее (Эстония, Литва, Словения, Латвия, Кипр, Мальта). Жители Словакии имеют опыт обмена валюты в 1993 г. после возникновения самостоятельного Словацкого государства. В то время банкноты были изъяты из обращения за четыре дня, однако этот процесс не осложнил обменного курса и практически речь шла лишь о замене старого наличного средства обращения новым.

Период двойного обращения кроны в евро должен быть кратким, приблизительно до 16 января 2009 г. В течение всего этого отрезка времени наличные расчеты можно будет производить как евро, так и кронами, причем кроны (банкноты и монеты) будут изыматься из обращения постепенно. После завершения этого периода законным средством платежа в Словакии останется только евро. Коммерческие банки будут менять кроны-монеты в евро до конца июня 2009 г., а банкноты – в течение всего 2009 г. За один раз можно будет обменять максимально 50 штук банкнот или монет, с тем чтобы дать возможность произвести обмен денег и другим гражданам. Национальный Банк Словакии будет бесплатно менять словацкие монеты в течение пяти лет, а банкноты – без ограничения.

В качестве серьезного риска при введении евро можно ожидать повышение цен. Во всех странах Еврозоны предполагаемая населением инфляция значительно превышала ее фактические величины. По мнению экономистов, слишком высокие величины воспринимаемого роста потребительских цен могут вызвать требования повышения зарплаты и стать источником инфляции издержек. Не исключено, что, несмотря на контроль, обеспеченный «двойными ценами», воспринимаемая (предполагаемая) инфляция в Словацкой Республике будет выше ее реальной величины. Уже сейчас опросы показывают, что люди связывают приход евро с подорожанием.

Существует разница между инфляцией как макроэкономической категорией и инфляцией, воспринимаемой (предполагаемой) населением. Последнюю определяет субъективная оценка ценового развития (повышения цен) статей индивидуальной (узкой) потребительской корзины. Например, воспринимаемая инфляция в СР в 2004 г. была 25%, тогда как действительная инфляция составляла лишь 7,4%. Феномен так называемой воспринимаемой инфляции был особенно замечен в первом году введения наличного евро (2002 г.), что было обусловлено

стечением неблагоприятных обстоятельств, которые жители неправильно связали с введением евро (неурожай и повышение цен на продовольствие, повышение некоторых налогов, повышение цен некоторых услуг, в которых был более низкий уровень конкуренции, – рестораны и кафе, службы размещения и отдыха и т.п.).

Один из принципов, выдвинутых Национальным Банком Словакии, состоит в том, что возникшие при переходе к евро издержки каждый субъект возместит сам. Это касается, например, издержек, связанных с изменением информационных систем (софтверные и аппаратные изменения), с образованием предварительных запасов евробанкнот и евромонет (их покупка, транспортирование и страхование), с организацией курсов для работников и т.п. Это в равной степени относится как к частному, так и к государственному сектору.

Введение евро не должно нанести ущерба гражданам, поэтому все платежи, которые они платят государству, включая налоги, будут округляться вниз (до 10 евроцентов), а платежи гражданам (доходы, социальные пособия) должны округляться вверх (до 10 евроцентов). Особое внимание будет уделяться слабо защищенным группам населения (пенсионерам, безработным, инвалидам, одиноким людям, детям), а также национальным меньшинствам (доступ к информации необходимо будет обеспечить на их языке) и экономически слабым регионам. Накануне введения евро в полном объеме предполагается развернуть информационную кампанию с использованием телевидения и радио, других СМИ; специальные печатные материалы граждане получат по почте. Для распространения информации можно привлечь учащихся и студентов.

Соблюдение принципа преемственности контрактов при переходе к евро означает, что введение европейской валюты не повлияет на действие контрактов и других правовых документов. Все контракты, содержащие данные в словацких кронах, останутся в силе и после введения евро. Суммы в кронах будут пересчитаны в евро по конвертационному курсу. В связи со вступлением Словакии в ЕС необходимо внести изменения в законодательство: принять специальный закон, регламентирующий введение евро в качестве законного средства платежа в Словацкой Республике; заранее внести изменения в Торговый, Уголовный, Трудовой кодексы, в законы о бухгалтерии и о вознаграждении работников государственной службы; внести изменения в нормативно-правовые акты, где, например, упоминается сокращенное название словацкой кроны «Sk» или сумма в словацких кронах (ГК, Закон об инспекции труда или Закон о службе занятости).

Введение евро вынудит словацкую сторону рассмотреть вопрос о передаче некоторых компетенций Национального Банка Словакии Европейскому Центральному Банку (речь идет прежде всего о компетенциях в области монетарной политики, эмиссии средств обращения и т.д.). Это потребует внести поправки в Закон о НБС. Рассмотрение соответствия Закона о НБС с Договором об образовании Европейского сообщества и Статусом ЕЦБ будет предметом оценки в Конвергенционном отчете точно так же, как выполнение Маастрихтских критериев, а значит, одним из условий для отмены ограничений для Словакии.

Официальное объявление срока вступления Словацкой Республики в Еврозону – весомое свидетельство конкурентоспособности страны. Перенос сроков введения евро в Словацкой Республике на более позднее время не в интересах как самой Словакии, так и европейских институтов. Он поставил бы Словакию в невыгодное положение и способствовал бы росту сомнений в отлаженности всего процесса вступления в Еврозону, вызывая противоречивые чувства у общественности относительно эффективности механизмов европейской интеграции. По всей вероятности, при условии выполнения Маастрихтских критериев присоединение Словакии к Еврозоне произойдет в запланированный срок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Gonda V.* Slovakia on its way to Eurozone // Accounting, Taxation, Auditing. 2004. № 12. P. 378–382.
2. *Gonda V.* Exchange rate mechanism II // Economic journal, 53. 2005. № 2. P. 129–143.
3. Concretization of euro adoption strategy in the Slovak Republic. Bratislava: NBS / Ministry of Finance SR, 2004. September.
4. National plan of euro adoption in the Slovak Republic (part I: general frame). Bratislava: NBS / Ministry of Finance SR, 2005. June.
5. National plan of euro adoption in the Slovak Republic (part II: tasks of particular economic sector). Bratislava: NBS / Ministry of Finance SR, 2005. June.
6. Euro adoption strategy in the Slovak Republic. Bratislava: NBS / Ministry of Finance SR, 2003. December.
7. Strategy of Slovakia's accession to EMU. Bratislava: NBS / Ministry of Finance SR, 2003. May.
8. www.nbs.sk

Перевод В.М. Полякова

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФРГ О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Р. Хок

Введенный с 1 января 1999 г. Закон «О несостоятельности (банкротстве)» заменил ранее действовавшие положения о конкурсном производстве и о мировом соглашении, которые, однако, для ранее заведенных дел до сих пор остаются в силе.

По сравнению с банкротством, которое нацелено на ликвидацию имущества должника, цель заключения мирового соглашения – избежать этой ликвидации и предоставить должнику возможность дальнейшей работы. Для этого должник заключал мировое соглашение со своими кредиторами, которое обязательно заверялось судом (судебное мировое соглашение). В этом соглашении должник брал обязательство, как минимум, частично удовлетворить дебиторскую задолженность (минимальная квота составляла 35%); в свою очередь, кредиторы освобождали его от частичного исполнения обязательств.

ХОК Райнер –
*сотрудник
Совета юстиции,
доцент Высшей школы
специалистов по праву
(г. Шветцинген,
Федеративная
Республика Германия)*

Формулируемое в Законе 1999 г. понятие «несостоятельность» в применяемом контексте означает неплатежеспособность. Процесс о несостоятельности, согласно § 1 названного Закона, призван удовлетворить требования кредиторов должника, при этом имущество должника оценивается, а выручка распределяется. Вместе с тем может быть принято нестандартное (ненормативное) решение по сохранению предприятия посредством составления плана финансового оздоровления производства. Заявителю в таком случае дается возможность освободиться от своих остаточных обязательств (освобождение от остаточного долга).

В процессе о несостоятельности существуют отличия между отдельным и общим исполнением. При отдельном исполнении кредитор обращает взыскание на один из объектов собственности должника. При общем исполнении платежа все кредиторы обращают взыскание на всю собственность должника.

Следует отличать два вида несостоятельности / банкротства, которые напрямую связаны с характеристикой должника как субъекта права (§ 304 Закона «О несостоятельности»). Если должник – лицо физическое, которое в принципе никогда не занималось самостоятельной экономической деятельностью, то к нему указанный Закон применяется как к физическому лицу. Все остальные должники отнесены к категории юридических лиц.

Согласно Закону «О несостоятельности» (§ 2, разд. 1) процедуру несостоятельности проводит суд первой инстанции как профессионально уполномоченный суд, регулирующий отношения несостоятельного должника и кредитора. В дальнейшем в процесс может быть вовлечен окружной суд. Такой порядок способствует тому, что и судьи, и специалисты арбитражных судов приобретают специфический опыт в этой сфере, становятся более компетентными, повышают свой профессиональный уровень в соответствии с требованиями, обеспечивающими надлежащее исполнение данного Закона. Обычная процедура несостоятельности подразумевает несколько последовательно реализуемых стадий.

Право на подачу ходатайства о начале банкротства имеют и кредиторы и должники (§ 13, разд. 1 Закона «О несостоятельности»), при этом сама процедура никогда не открывается с подачи служебной инстанции (например, суда). Перед началом собственно судопроизводства (после подачи ходатайства) выявляется правомерность ходатайства, наличие причины для инициации процесса (§ 16f), а также достаточность средств, необходимых для покрытия судебных расходов (§ 26).

Если суд придет к выводу, что имеющейся конкурсной массы (денег, имущества) не хватит для покрытия судебных расходов, а кредиторам, например, в качестве аванса будет выдана недостаточная сумма (§ 26, разд. 1, ч. 2) или же сумма судебных расходов будет просрочена, то ходатайство об открытии процесса о несостоятельности будет отклонено (§ 26, разд. 1). При соблюдении всех условий суд принимает решение и начинает процесс о несостоятельности.

Сразу же назначается конкурсный управляющий (§ 27, разд. 2), определяются период отчетности и испытательный срок (§ 29). С открытием процесса должник теряет право управления и распоряжения объектами, которые принадлежат к конкурсной массе (§ 80, разд. 1); эти права переходят к конкурсному управляющему, обязанному взять на себя распоряжение и управление всем имуществом, относящимся к конкурсной массе (§ 148, разд. 1). Конкурсный управляющий подчиняется арбитражному суду (§ 58, разд. 1, положение 1), однако при исполнении своих обязанностей в основном независим. Так, арбитражный суд не вправе давать управляющему указания по поводу оценки массы.

Среди прочих задач конкурсный управляющий обязан взять на себя владение и управление имуществом должника (§ 148, разд. 1, положение 1), а также оценку конкурсной массы и распределение выручки. Конкурсный управляющий несет ответственность перед всеми участниками по возмещению убытков, если он нарушит свои обязанности при проведении конкурса (§ 60, разд. 1, положение 1). Кроме того, он должен поручиться за честность проведения конкурса.

Конкурсный управляющий имеет право притязать на вознаграждение за исполнение обязанностей руководителя и возмещение соответствующих расходов (§ 63, положение 1.21 разд. 1). Суммы вознаграждения и расходов определяются арбитражным судом (§ 64, разд. 1). Сумма вознаграждения конкурсного управляющего рассчитывается в зависимости от величины конкурсной массы, на которой основан окончательный финансовый отчет. Если процесс завершится раньше намеченного срока, сумму вознаграждения следует исчислять по оценочной стоимости массы на время окончания процесса.

В отчетный период конкурсный управляющий готовит сообщение об экономическом положении должника и вызвавших его причинах, уточняя шансы полного или частичного сохранения предприятия должника, возможности для составления плана финансового оздоровления, перечень действий, которые следует предпринять для удовлетворения требований кредиторов согласно Закону «О несостоятельности». Свой от-

чет он адресует собранию кредиторов, чей правовой статус урегулирован в § 74–79 Закона. Собрание представляет собой высший орган самоуправления кредиторов с обширнейшими полномочиями. На нем кредиторы принимают и координируют решения, затрагивающие их интересы. Собрание кредиторов принимает участие в процессе несостоятельности в том объеме, который определен Законом.

В собрание кредиторов входит большое количество членов, что лишает его определенной мобильности, поэтому оно слабо приспособлено к тому, чтобы непрерывно заниматься процессом и его оформлением. В связи с этим в качестве исполнительного органа собрания действует комитет кредиторов. В Законе нет обязательного предписания о выборе такого комитета, но во время больших процессов комитет кредиторов все же рекомендуется создавать.

После заслушивания должника (§ 156, разд. 2) собрание кредиторов принимает решение: либо остановить работу предприятия должника, либо временно продолжить ее (§ 156, разд. 1). В этом состоит одно из нововведений Закона, регулирующего отношения между несостоятельным должником и кредитором, например, с помощью финансового оздоровления путем продолжения работы предприятия. Собрание кредиторов может также поручить конкурсному управляющему разработку плана финансового оздоровления предприятия. В нем необходимо согласовать дальнейший порядок ведения дела, с возможным отклонением от «стандартных», предусмотренных Законом норм (§ 217 ff).

Конкурсный управляющий незамедлительно приступает к оценке конкурсной массы (§ 159). Перед ним стоит непосредственная задача проверять конкурсную массу и управлять ею (§ 148, разд. 1).

Тот, кто желает принять участие в процессе несостоятельности в качестве кредитора, обязан до наступления испытательного срока (исключение § 177) регулярно заявлять о своих требованиях конкурсному управляющему (§ 174). Во время испытательного срока все заявленные требования проверяются на сумму и ее ранг (очередность выплаты), причем отдельное рассмотрение требований происходит лишь в том случае, если требование оспаривалось (§ 176). Требование считается зафиксированным, если во время испытательного срока или в процессе, согласно § 177 Закона «О несостоятельности», против него будет заявлен протест, но при этом он не может исходить от конкурсного управляющего или от конкурсного кредитора. Требование также зафиксировано, когда такой протест устранен (§ 178). Протест должника имеет воздействие лишь на предъявление требования кредитора после отмены процесса о несостоятельности (§ 201).

Распределение имущества между кредиторами не может начаться ранее наступления испытательного срока, даже когда в конкурсной массе уже достаточно наличных средств (§ 187). Распределение средств проводится конкурсным управляющим, который должен получить разрешение и одобрение комитета кредиторов, если таковой был создан (§ 187, разд. 3). Перед каждым распределением средств конкурсный управляющий представляет так называемый распределительный список дебиторских задолженностей, которые должны быть учтены при распределении (§ 188). Он публично объявляет сумму дебиторских задолженностей и ту сумму, которую требуется распределить (§ 188, п. 3).

Как только оценка конкурсной массы завершена, начинается последнее среди регулярно повторяющихся распределений средств, так называемое заключительное распределение (§ 196, разд. 1), что требует согласия арбитражного суда (§ 196, разд. 2). После заключительного распределения средств арбитражный суд принимает решение о прекращении процесса (§ 200). Если затем возникает потребность в распределении выручки, так как становится известно о новых конкурсных объектах, может произойти дополнительное распределение конкурсной массы, которым руководит управляющий.

Перевод Т.Л. Романовой

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯ В ФРГ

А. Модро

В настоящее время план финансового оздоровления предприятия формируется на основе новых правовых норм, регулирующих отношения несостоятельного должника и кредитора. План вводится через судебный процесс и, подобно прежнему порядку заключения мировых соглашений, помогает избежать банкротства. Предписание конкурсным кредиторам разработать план финансового оздоровления предприятия во многом опирается на американский правовой опыт, предоставляющий возможности самостоятельно организовать проведение процедуры банкротства.

При законодательном закреплении условий и порядка введения плана финансового оздоровления (§ 217 ff Закона «О несостоятельности»), в отличие от ранее действовавших норм пра-

МОДРО Андреа –

*сотрудник
Совета юстиции,
доцент Высшей школы
специалистов по праву
(г. Швевинген,
Федеративная
Республика Германия)*

ва, значительно повышается независимость кредиторов во время осуществления процедуры банкротства, а вместе с тем исключается наказуемость должника на этапе судебного процесса, что позволяет избежать банкротства, а также отсутствует минимальная квота для кредиторов.

На основе плана, который должен быть увязан с заранее составленным ходатайством о банкротстве (§ 18 указанного Закона), должник получает возможность провести финансовое оздоровление предприятия. Кредиторами назначается собственное руководство (§ 270 ff), которое и определяет, как должно выглядеть финансовое оздоровление в рамках процедуры банкротства. План финансового оздоровления предприятия в политико-правовых аспектах должен исходить из принципов рыночного равновесия, дерегулирования, флексибильности. Последующие этапы процесса банкротства могут быть разработаны самостоятельно при помощи плана финансового оздоровления предприятия в рамках предоставляемых правовых возможностей.

Выделяют несколько видов процедур оздоровления предприятия. Основные среди них следующие:

а) *собственно финансовое оздоровление* – заключается в том, что кредиторы получают свои платежи из текущей прибыли предприятия, которое продолжает работать;

б) *передача / трансформация предприятия* – означает возможность его продажи целиком или продажи работающих цехов и участков;

в) *ликвидация* – предусматривает частичную оценку оборудования, входящего в собственность должника, с отклонением от установленного Законом порядка (§ 159);

г) *прочие правила* – допускаются в процессе урегулирования долгов и отличаются от типичного законного случая неограниченной последующей ответственностью (§ 201 f).

Инициатива составления плана регламентируется § 218 Закона «О несостоятельности». Типичный план финансового оздоровления содержит три раздела: «Представление» (§ 219, 220), «Оформление» (§ 219, 221), «Приложения» (§ 219, 229, 230).

В «Представлении» определяются тип и цель плана финансового оздоровления для следующих категорий заинтересованных в процедуре субъектов:

– уполномоченного, наделенного правом отделения, и вещно завершенного (например, в том, что работа предприятия будет продолжена) кредитора;

– неплатежеспособного кредитора (например: продолжение работы предприятия, остановка предприятия, составление социального плана, ссуда, мероприятия по оздоровлению предприятия, снижение объема долговых обязательств, отсрочка платежей, гарантии);

– кредиторов последующей очереди (определяется их полное или частичное освобождение от обязательств);

– рабочих и служащих (например, составление плана социального развития предприятия);

– сомневающих.

В соответствии с процедурой «Представление» должно включать: список групп заинтересованных в процедуре субъектов, информацию о предприятии, анализ работы предприятия, будущую структуру предприятия-должника, сравнительную калькуляцию, перспективы удовлетворения требований при наличии плана и без него (сравнение квот), перечень произведенных с момента принятия дела о несостоятельности к производству мер и мер согласно плану финансового оздоровления предприятия.

Допустимое / уместное содержание раздела «Оформление» предполагает собственно правовые изменения, которые следует осуществить при помощи плана. В эту часть могут быть включены волеизъявления, связанные с необходимостью изменения вещно-правовых отношений (например, регулируемых § 925 Гражданского кодекса или § 228 Закона «О несостоятельности»), а также дальнейшие распоряжения (например о том, что за выполнением плана следует наблюдать согласно п. IV или § 260, 263 Закона «О несостоятельности»). По окончании процесса могут быть определены лишь правила удовлетворения кредиторов, наделенных правом отделения, и конкурсных кредиторов, а также правила относительно последующей ответственности должника. Вмешательство иных субъектов в процесс невозможно, если оно будет касаться уполномоченных, наделенных правом отделения, кредитора, имеющего право на преимущественное удовлетворение своих требований из конкурсной массы, правомочных лиц с предварительной регистрацией, а также личных или вещных прав в отношении третьего лица.

Согласно § 229 Закона «О несостоятельности» к плану финансового оздоровления предприятия необходимо приложить (раздел «Приложения»):

– перечень имеющегося в наличии имущества с указанием стоимости объектов имущества к сроку выполнения обязательств (по вступлении плана в силу) и данных об имеющихся задолженностях;

– итоговый план, включающий расчет прибыли и убытков (все излишки, полученные за период реализации процедуры в представленном плане должны причитаться кредиторам);

– финансовый план, расписывающий прием долевых капиталовложений и содержащий финансовые обещания (например, кредиторов – о даче ссуды или определенных долевых капиталовложениях, третьего лица – о взятии на себя определенных обязательств).

Закон «О несостоятельности» предусматривает создание групп заинтересованных в процедуре субъектов: уполномоченных, наделенных правом отделения (§ 49 ff); конкурсных кредиторов (§ 38); конкурсных кредиторов согласно очередности (§ 39); рабочих и служащих (если до открытия конкурсного производства имеется задолженность по зарплате сроком более трех месяцев). Кроме того, возможна организация групп сомневающихся (в процедуре) или неуверенных (в процедуре) поставщиков. Кредиторам, выделяющим кредиты (с валютированием), не обязательно создавать группу во время процесса, так как они не являются конкурсными кредиторами и не наделены правом отделения, но они относятся к кредиторам, управляющим конкурсной массой (§ 55). Во избежание манипулирования с целью создания большинства, необходимо соответствующим образом разграничить группы между собой, причем все критерии разграничения должны быть указаны в плане (§ 222).

Если управляющий уже начал заниматься оценкой конкурсной массы, то согласно § 233 Закона «О несостоятельности» должник или управляющий может заявить о приостановлении процесса оценки имущества и выдачи зарплаты. На основных положениях плана не должна сказаться оценка имущества, если она уже началась или же если оценка имущества и выдача зарплаты еще предстоят (§ 159). Если план составлялся по поручению собрания кредиторов, в этом случае § 159 Закона «О несостоятельности» гласит, что обязанность управляющего оценить имущество автоматически приостанавливается, судебного постановления в этой ситуации не требуется (§ 233).

В процессе принятия и утверждения плана предусматривается обсуждение общей концепции и высказывание точек зрения. Возможные модели действий сторон можно рассмотреть на примерах.

Пример 1. Реализуя свое право голоса, кредитор K1 заявляет претензию на выплату суммы 50 тыс. евро за выполнение заказа по договору подряда; протест против права голоса не заявляется. В этом случае будут удовлетворены те требования, которые заявлены и не оспариваются ни положениями пункта IV, ни кем-либо из кредиторов, имею-

щих право голоса. При этом соблюдается правило «одно требование – один голос». Так как судебное решение предусмотрено только при заявлении протеста, то претензия, оставшаяся не опротестованной, беспрекословно, без каких-либо дальнейших действий наделяется правом голоса на всю сумму: К1 имеет право голоса на сумму в размере 50 тыс. евро.

Пример 2. Кредитор К2 заявляет претензию на выплату суммы 10 тыс. евро за выполнение заказа по договору подряда, а также на полученные в результате расчетов к определенному сроку с момента открытия процесса проценты (500 евро) и возмещение транспортных расходов, которые возникли в результате его участия в обсуждении и принятии плана (300 евро). В этом случае при оплате за выполнение заказа по договору подряда, как конкурсного требования (§ 38), кредитор наделен правом голоса. Проценты и расходы с момента открытия процесса считаются конкурсными требованиями, удовлетворение которых происходит в порядке очередности (§ 39). Поскольку четкое законодательное регулирование отсутствует, то вследствие этого отсутствует и безусловное право голоса. Свое, особое мнение (согласно § 250, 251) конкурсные кредиторы могут выдвинуть лишь в порядке очереди во время процедуры утверждения.

Пример 3. Кредитор К1 не согласен с присуждением права голоса кредитору К3, который заявил претензию на сумму 5 тыс. евро. Кредитор К1 выражает сомнение, что должник до начала конкурсного процесса внес указанную сумму. Сам же должник объясняет, что он и не обязан был платить. Протест К1 сохраняется в силе. В данном случае, если имеющий право на возражение не согласен, судьбу права голоса решает арбитражный суд. Правом на возражение обладают конкурсный управляющий и каждый конкурсный кредитор с собственным правом голоса; должник лишен права на возражение. Здесь налицо действенное возражение от К1, так как он сам наделен правом голоса. Если согласие между конкурсным управляющим и имеющими право голоса кредиторами не достигнуто, арбитражный суд сам принимает решение по поводу права голоса. Определяющей является ускоренная проверка, при этом важно преобладание исходных данных в пользу существования задолженности, нежели против нее. Признание иска должника скорее свидетельствует о наличии задолженности, в этом случае К3 получает право голоса в размере 5 тыс. евро.

При принятии плана финансового оздоровления предполагается, что в каждой группе пройдет как поименное, так и общее голосование, причем кредиторы голосуют отдельно по группам, которые создавались

согласно плану финансового оздоровления предприятия (§ 243, 244). Большинство голосов достаточно, но при этом должна быть ссылка на проголосовавших кредиторов, воздержавшиеся не учитываются. Фиктивность голосования для конкурсных кредиторов, ждущих своей очереди, оговаривается в § 246 Закона «О несостоятельности». В период голосования у отдельных кредиторов и должника еще есть возможность возразить плану и тем самым (при определенных обстоятельствах) устранить судебные предположения.

Сам факт отсутствия большинства голосов внутри одной группы согласно § 245 Закона «О несостоятельности» не заслуживает внимания в следующих случаях: если с введением плана членам этой группы не стало хуже, тогда как без плана им пришлось бы пролонгировать платежи; если кредиторам согласно плану производятся выплаты задолженности. Если меньшинство в группе не наберет необходимого количества голосов, суду придется проверить, считается ли согласие этой группы полномочным. Для оценки финансовых выгод и результатов плана субъектами может быть приглашен эксперт.

Для утверждения плана судебным путем (§ 247, 248) требуется согласие должника, который может высказать свои возражения не позднее чем в момент голосования. Возражение в любом случае не заслуживает внимания, если плохо аргументировано, не явствует из самого плана, а также если ни один кредитор согласно этому плану не получит больше своего требования. Если отдельные кредиторы возразили плану не позднее чем в период согласования и при этом обосновали плохую разработку, сравнивая ее с предусмотренным Законом разделом имущества, суд обязан провести дополнительную проверку. В случае отрицательного результата проверки может последовать утверждение плана. С утвержденным отклонением кредиторы-заявители могут не согласиться, поэтому принимается сальваторская компенсационная оговорка. Это означает, что кредиторам, которые приводят доказательства плохой плановой разработки, будет обещана компенсация.

План финансового оздоровления считается заверенным, если соблюдены основные требования:

- а) постановлением / резолюцией принято решение об утверждении плана – после заслушивания конкурсного управляющего, комитета кредиторов и должника до того момента, как вынесено решение суда;
- б) в период согласования проведено соглашение / опубликование плана;
- в) была предусмотрена процедура обжалования – подачи срочной жалобы должником / кредитором.

Меры, обозначенные в структуре плана финансового оздоровления предприятия в разделе «Оформление», получают законную силу принятого постановления. Включенные в план обязательственные и вещные волеизъявления считаются представленными в надлежащей форме. Если к вещному изменению права необходимо специальное досье по принудительному исполнению решения (например, данные о внесении в поземельную книгу), оно вступит в силу только после его исполнения.

Так как план финансового оздоровления предприятия не предписывает ничего другого, то должник согласно разделу «Оформление», где предусмотрено удовлетворение конкурсных кредиторов, освобождается от своих остаточных обязательств по отношению к этим кредиторам. При выполнении плана должник может иметь существенную задолженность, поэтому предусмотрено напоминание должнику о выполнении обязательств и предоставление двухнедельной отсрочки. Если до исполнения плана будет открыт новый конкурсный процесс относительно имущества должника, то заново возобновятся все, без исключения, отсроченные или опубликованные обязательства. Возобновление может быть лишено силы, но только не за счет должника.

Задолженность в отношении кредиторов со спорными претензиями может возникать до окончательного заключения только в том объеме, который был определен судом во время решения о праве голоса при голосовании относительно плана финансового оздоровления предприятия (§ 255, 256 Закона «О несостоятельности»). Окончательное заключение выносится имеющим законную силу решением суда (§ 180 ff). Объем простоя / недовыручки предприятия окончательно определяется после оценки предмета отделения (§ 52).

План финансового оздоровления предприятия является исполнительным документом: имеющий законную силу и утвержденный, он в сочетании с занесением в конкурсную таблицу подлежит принудительному исполнению (§ 257). Приводить в исполнение то, что указано в плане, могут конкурсные кредиторы с зафиксированными претензиями. Наряду с этим, план финансового оздоровления предприятия является также исполнительным документом и по отношению к третьему лицу, которое взяло на себя исполнение обязательств в отношении конкурсных кредиторов в приложениях к плану, через отдельное заявление, устно в срок заявления.

Исходя из обстоятельств, может иметь место отказ от возражения сторон в процессе иска против главного должника при поручительстве (например, нет поручительства в случае прекращения платежей / возникновения убытков – § 771 Гражданского кодекса).

Законодательством предусмотрена возможность отмены процесса реализации плана финансового оздоровления: а) если утрачена законная сила утвержденного плана; б) если внесены поправки к обязательствам, касающимся конкурсной массы; в) если согласно § 258 Закона «О несостоятельности» проведено заслушивание отчета об исполнении.

После отмены процесса реализации плана финансового оздоровления происходит упразднение должности конкурсного управляющего, упразднение должности члена комитета кредиторов, право распоряжения предприятием снова переходит к должнику. При этом управляющий по-прежнему уполномочен вести процессы, связанные с обжалованием действий, связанных с реализацией плана. Он наделен правом обращаться в суд от своего имени в отношении другого лица.

При введении процедуры наблюдения за выполнением плана финансового оздоровления даже после прекращения самой процедуры в течение трех лет возможно дополнительное производство по всей форме: продолжают существовать должности конкурсного управляющего и члена комитета кредиторов, возможны ограничения распоряжений обычного управляющего. В таком случае предусмотрено общественное ознакомление (извещение) с принятием решения о прекращении конкурсного производства, а при необходимости – занесение в поземельную книгу или реестр относительно возможности ограничения распоряжений. При отмене наблюдения должны быть выполнены аналогичные требования.

Перевод Т.Л. Романовой

ТРУД И ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

СИСТЕМЫ БЕЗДЕФЕКТНОГО ТРУДА – РОССИЙСКОЕ ОТКРЫТИЕ

К 50-летию

*Саратовской системы
бездефектного труда*

**С.Ю. Наумов,
Н.Н. Слонов**

Современная Россия активно осваивает мировую культуру управления, однако, чтобы соблюсти статус равноправного участника мирового управленческого сообщества, ей следует опираться на отечественные традиции управления в той мере, в какой они сами способны обогатить мировой менеджмент, в какой они могут быть и фактически являются частью мировой управленческой культуры. Взаимодействие мирового менеджмента и нашего отечественного управления в их развитии – открытая для научных исследований тема.

НАУМОВ

Сергей Юрьевич –

*доктор
исторических наук,
профессор, ректор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина;*

СЛОНОВ

Николай

Николаевич –

*кандидат
философских наук,
профессор
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

В рамках господствующей ныне идеологии либерализма советский опыт управления масштабными целевыми и комплексными программами, в том числе и пятилетними планами развития народного хозяйства, оценивается негативно как в моральном отношении, так и с точки зрения экономической эффективности. Тем не менее централизованное управление большими хозяйственными системами до сих пор сохраняет свою потенциальную значимость как мобилизационная модель управления в чрезвычайных обстоятельствах.

В 50–60-х годах прошлого века советская модель управления понималась как угроза существования «свободному миру» именно в силу ее относительной эффективности в условиях соревнования двух социально-политических систем. Косвенным признанием в этом могут послужить слова американского президента Дж.Ф. Кеннеди, который 30 января 1961 г. в своем послании конгрессу «О положении в стране» указывал: «Еще до окончания моих полномочий мы должны будем заново проверить, сможет ли уцелеть страна, имеющая такую организацию и такую систему правления, как наша. Отнюдь не может быть уверенности, каков окажется результат» [1, с. 11].

Другой пример достижений советского управления – открытие в СССР социального моделирования как метода решения управленческих проблем. В мировой теории и практике менеджмента этот метод утвердился под термином «деловые игры». Необходимость социального моделирования обуславливается тем, что человек – во всей полноте субъективных оснований своей деятельности – не может быть рационально «просчитан», и в этом смысле его поведение в конкретной ситуации принципиально не предсказуемо. Прогноз поведения и взаимодействия людей может быть получен в деловой игре, моделирующей реальную деятельность.

В 1932 г. группой ленинградских ученых (ЛИЭИ) под руководством М.М. Бирнштейн была проведена первая в мире деловая игра (ДИ) для решения конкретной проблемы – развертывания производства сборочного цеха новопостроенного Лиговского завода пишущих машин в пусковом периоде. Фактический производственный цикл сборки изделия в тот момент составлял 19 дней вместо 4,9 часа, предусмотренных проектом. Деловая игра позволила исследовать и устранить все причины и проявления недостатков в организации взаимодействия между участниками сборочного процесса, найти эффективную схему этого взаимодействия и произвести соответствующий тренинг персонала [2, с. 77]. В 30-х годах в СССР была проведена целая серия успешных ДИ разного назначения, в частности с их помощью была освоена новая для

СССР схема оперативного управления цехового производства – диспетчеризация. По существу, речь шла о высокой форме творческого участия в управлении всех участников исследуемого процесса, вплоть до вспомогательного персонала (цеховых уборщиц). Первая деловая игра в США была проведена только в 1956 г.

Однако ДИ как форма управления (способ решения конкретных управленческих проблем) вошла в противоречие с набравшей силу в СССР административно-командной системой управления всеми процессами в обществе, и в 1938 г. деловые игры были запрещены. Второе рождение ДИ в СССР произошло в конце 1960-х годов, и тогда уже отечественные теоретики и практики управления стали активно обогащаться западным опытом социального моделирования. Так, например, имитационная игра «Община», разработанная американскими психологами Р. Пауэрсом, Р. Дуусом, Р. Нортоном, была приспособлена к реальностям советского управления и выпущена в свет новосибирским исследователем В.Ф. Комаровым под названием «У озера» [3, с. 206–226]. Начиная с 1991 г. эта игра была адаптирована уже к новым российским условиям и под названием «В рынке» использовалась в обучении управлению по законам рыночной экономики [4; 5].

В годы перестройки, когда перед большинством предприятий и государственных учреждений встала проблема выработки нового типа социального поведения организации в изменяющейся среде, оказались востребованными деловые игры новых типов, в том числе оргдеятельностные (ОДИ, школа Г.П. Щедровицкого) и проблемно-деловые игры (ПДИ, саратовская школа). В частности, проблемно-деловые игры в Саратове предшествовали первому в СССР случаю разгосударствления крупных предприятий военно-промышленного комплекса – Саратовского электроагрегатного производственного объединения и Саратовского авиационного завода (Постановление Совета Министров СССР № 19 от 10 января 1991 г. о передаче СЭПО и САЗ в собственность трудовых коллективов). Этот факт в период перестройки стал знаковым, хотя и забылся вскоре после начала ваучерной приватизации.

Следует отметить еще одно российское (советское) открытие в области управления. Саратовская система бездефектного труда (СБТ) может, по меньшей мере в масштабах России, считаться основой современных систем качества [6]. Директор Саратовского авиационного завода Борис Александрович Дубовиков 14 июля 1955 г. издал приказ, вводивший запрет на предъявление ОТК непроверенных исполнителем

изделий, их возврат при обнаружении первого дефекта, а также предусматривающий при 100%-й сдаче продукции с первого предъявления выплату рабочему премии в размере половины тарифной ставки. Этот приказ положил начало формированию и действию СБТ [7, с. 14]. В декабре того же года (приказом № 14 от 17 декабря 1955 г.) начальникам цехов предписывалось предъявлять в ОТК, а работникам ОТК – представителю заказчика продукцию без дефектов. К середине 1957 г. во всех цехах САЗ была отработана и внедрена система бездефектного предъявления изделий ОТК и заказчику, что, в частности, констатировалось приказом № 117 от 13 мая 1957 г.

Дальнейшая судьба СБТ во многом определялась судьбой ее создателя, который в 1957 г. был назначен зампредом Приволжского совнархоза, ответственным за промышленность, а впоследствии (с 1967 г.) – заместителем председателя Государственного комитета стандартов СССР. На всех своих постах Б.А. Дубовиков был активным пропагандистом и проводником саратовской системы. В процессе утверждения СБТ в Саратове сформировалась плеяда руководителей – сторонников и последователей Б.А. Дубовикова [8, с. 3]. На всесоюзном уровне Саратовскую систему активно поддерживали и содействовали ее распространению академик А.И. Берг, заместитель председателя Научно-технического совета Государственного комитета стандартов Я.М. Сорин, автор многих публикаций по проблемам качества и надежности А.В. Лебедев и другие.

Саратовская система проложила в СССР дорогу для создания и функционирования многих отечественных систем качества, таких, как КАНАРСПИ – Качество, НАдежность, Ресурс С Первых Изделий (Горький, 1958); БИП – Бездефектное Изготовление Продукции (Украина, 60-е годы) [9], НОРМ – Научная Организация Работ по повышению Моторесурса двигателей) (Ярославль, 1964); КСУКП – Комплексная Система Управления Качеством Продукции (Львов, 1975). Многие российские предприятия на основе такого рода систем впоследствии перешли к освоению современных систем управления качеством – СК по международным стандартам ИСО серии 9000, TQM (всеобщее управление качеством), МС ИСО 9004 : 2000 (система менеджмента предприятия через качество).

В США система бездефектного производства, аналогичная Саратовской, – программа нулевых дефектов ZD (zero defects) – была внедрена на фирме «Мартин» (г. Орландо, штат Флорида) в 1962 г. при производстве ракеты «Першинг» [10, с. 10] и через фирму NEC ZD-program перекочевала в Японию [11, с. 5], где нашла наиболее адекватную среду

своего развития. Со временем принцип «ноль-дефект» организаторы японского производства развернули в программу «пять нулей»:

- не создавать (условия для появления дефектов);
- не передавать (дефектную продукцию на следующую стадию);
- не применять (дефектную продукцию с предыдущей стадии);
- не изменять (технологические режимы);
- не повторять (ошибок).

В Западной Европе первую программу нулевых дефектов под наименованием AOF (Alles ohne Fehler) ввел в мае 1964 г. руководитель отдела контроля качества одной из немецких фирм Вагнер, познакомившийся с практикой применения ZD-program в США на фирме «Litton Industr. Inc.» [12, с. 17]. В статье «Программа нулевых дефектов» для журнала «Qualitätskontrolle» (1966, № 6) он убеждал скептиков-соотечественников приступить к внедрению подобных программ: «Тот факт, что программу переняли также русские и японцы (образ мыслей которых наверняка в корне отличается от образа мыслей американцев), заставляет серьезно задуматься» [12, с. 29].

Автор, безусловно, ошибался относительно заимствования ZD-program русскими, тем более что его соседи в ГДР в то время уже знали о Саратовской системе [13, с. 8]. Но вполне возможно, что именно информация о программе ZD в США повлияла на осмысление в самом СССР сделанного у нас в области бездефектного производства, а также на более широкую публикацию о СБТ. Так, еще в начале 1959 г. уже имелись сообщения в печати о саратовском опыте, однако термин «система» применительно к нему еще не употреблялся [14]. Только в 1963 г. в Саратове была издана специальная брошюра [15], а в газете «Известия» появилась большая статья А.И. Берга и Я.М. Сорина [16], за чем последовали многочисленные публикации в открытой и многотиражной прессе.

В ноябре 1963 г. Бюро ЦК КПСС по РСФСР одобрило опыт машиностроительных заводов Саратовской области по повышению качества продукции и рекомендовало обкомам и крайкомам КПСС, Совнархозу РСФСР и региональным совнархозам Российской Федерации распространить его и оказать практическую помощь коллективам предприятий по его внедрению; Президиум ВЦСПС 4 декабря 1963 г. по этому же вопросу принял соответствующее решение, в котором обязал советы и комитеты профсоюзов совместно с хозяйственными органами разработать и осуществить практические мероприятия по внедрению опыта работы коллективов предприятий Саратовской области по организации бездефектного изготовления продукции [17, с. 7–8].

Как совокупность взаимосвязанных мероприятий СБТ совершенствовалась и дополнялась, отчасти меняя свою терминологическую характеристику. В глазах своих творцов и их последователей за пределами города и региона она связывалась с названием «Саратовская система» без дополнительного уточнения (система чего?) или с различными вариантами уточнений, но при этом всегда присутствовало слово «бездефектное». Например, краткое методическое руководство, разработанное Центральным бюро технической информации г. Саратова в 1963 г., на внешней обложке имело название «Система бездефектного изготовления продукции», а на титульном листе – более сложное наименование «Система организации бездефектного изготовления продукции и сдачи ее с первого предъявления на предприятиях Приволжского совнархоза». Видимо, поэтому Саратовская система осталась в памяти некоторых теоретиков и практиков управления качеством как система бездефектного изготовления продукции (БИП) [18, с. 81].

В монографии автора системы Б.А. Дубовикова зафиксировано наименование «система организации бездефектного труда» [19]. Современные исследователи, говоря о Саратовской системе, предпочитают называть ее просто системой бездефектного труда (СБТ). Такую формулировку использует, в частности, сын автора Саратовской системы В.А. Дубовиков [20], так ее называют сейчас саратовцы, стоявшие в свое время у истоков СБТ, – В.И. Гербуз, Б.И. Горфинкель, В.Д. Федоров.

Однако А.И. Берг еще в 1960-е годы предпочитал говорить о системе бездефектного труда, в равной мере относя этот термин и к саратовской системе, и к программе ZD. По характеристике А.И. Берга, «в основе обеих систем лежат принципы количественной оценки качества труда и сдачи продукции с первого предъявления. Все остальные положения из этого вытекают» [13, с. 6–7]. Принцип бездефектного труда, стандарт «ноль-дефект» решительно рвут с практикой допустимых уровней качества и ориентируют всех участников процесса на единственный допустимый уровень – полное отсутствие дефектов. Требование бездефектности кончает со сложившимся до этого разделением ответственности: исполнитель отвечает за выполнение работы, а за ее качество отвечает контролер. Вся ответственность за качество продукции любого вида возлагается на самого исполнителя, и процент бездефектной работы (сдачи ее контролеру с первого предъявления) оказывается мерой качества труда самого исполнителя. Впрочем, это не значит, что ошибки исполнителя (дефекты производства) автоматически исчезают полностью.

Каждый случай дефектной работы должен становиться объектом тщательного исследования с целью выяснения его причин и предотвращения повторения. При этом может обнаружиться, что причиной дефекта является не ошибка самого исполнителя, а те условия, в которых ему предложено исполнять работу. Например, причиной дефекта изделия, произведенного рабочим, может оказаться ошибка технолога, конструктора, наладчика оборудования, организатора цехового производства и так далее, вплоть до ошибок стратегического руководства предприятием или идеологии конечного продукта производства. Вот почему целеустремленное и ответственное осуществление бездефектного производства последовательно разворачивается в систему бездефектного труда (в систему организации бездефектного труда) исполнителей на всех рабочих местах, включая и руководителей высшего уровня. Таким образом, необходимо, чтобы систему бездефектного труда идеологически возглавлял сам руководитель предприятия или проекта, предъявляя требования наивысшего качества работы прежде всего к самому себе.

Впервые ознакомившись с Саратовской системой в 1962 г. и высоко оценив ее, А.И. Берг высказал мнение, что США вряд ли пройдут мимо этой прогрессивной системы организации производства [13, с. 5]. В советское время полагалось несомненным, что американцы имели достаточную информацию о Саратовской системе; они заимствовали ее основные положения, намеренно не указывая истинное авторство. Однако современные публикации в России переводной литературы побуждают мыслить не столь однозначно. В частности, вызывают доверие воспоминания Ф.Б. Кросби, подчиненного сотрудника Дж. Холпина: еще во время работы техником по качеству и надежности сборки изделий (реактивных снарядов TALOS) на фирме «Bendix», то есть до 1957 г., он вынашивал идею бездефектного производства. Кросби рассказывает, что, изучая дефекты изделий, он подразделил их причины на две группы: ошибки рабочего и сбои непосредственно в производственном процессе. «Мы пришли к выводу, – пишет автор, – что все ошибки и недостатки можно предупредить или избежать... Брак порождают люди, они же должны исключить его появление» [21, с. 56–57].

Кросби не удалось воплотить в жизнь свою идею ни на фирме «Bendix», ни в первое время на фирме «Martin», куда он перешел в мае 1957 г. Только в 1961 г., после неудачного публичного запуска ракеты «Першинг», Кросби получил от генерального директора проекта разрешение внедрить новую концепцию качества, основанную на отказе от стандарта AQL (допустимого уровня качества). Для нового принципа

Кросби изобрел удачный термин «ноль дефектов (ZD)». Он эмоционально рассказывает, как его начальник Дж. Холпин, поняв суть новой концепции, «буквально подпрыгнул на своем стуле» [21, с. 87] и с энтузиазмом приступил – совместно с Кросби – к разработке ZD-программы.

Так что, вероятнее всего, у американских практиков управления качеством идея бездефектного труда возникла вполне самостоятельно. Однако с достаточной уверенностью можно сказать следующее: американские правительственные структуры, курирующие производство авиационной, ракетной и космической техники, в те годы скрупулезно собирали любую информацию о состоянии дел в Советском Союзе в этих областях, и эти структуры не могли не знать о саратовском опыте. Имея представление о советских новациях, связанных с бездефектным трудом, правительственные органы с огромной готовностью поддерживали аналогичную инициативу, возникшую в самой американской промышленности.

Сила давления правительственных структур на бизнес в направлении внедрения программ бездефектности тогда была такова, что вызвала острое недовольство корифея менеджмента качества Дж. Джурана (он до сих пор жив, и недавно отмечалось его столетие [22]). В статье «Проблемы качества, пути и средства устранения дефектов» он пишет: «Правительственные служащие стали рьяными защитниками программы ZD и высшее руководство [фирм] поддается их влиянию с целью налаживания хороших отношений с потребителями... По моему мнению, все признаки указывают на поддержку этих программ правительством как на главную силу, влияющую на их внедрение как в военной промышленности, так и в исследованиях космоса, а также объясняют, почему инициатива исходит от высшего руководства [а не от работников служб качества]... В отношении программ ZD поддержка правительства превышает всякие пределы. Появились даже такие случаи, как принудительное принятие программы ZD. Я видел заявления фирм, первыми получившими такие «приказы»... Само собой разумеется, что при наличии такой пропаганды со стороны правительства решение фирмы идти вперед не имеет ничего общего с улучшением качества» [23].

В этом, «превышающем всякие пределы», стремлении правительства внедрять программы ZD чувствуется влияние «внешнего фактора», которым и было появление систем бездефектного труда в СССР – противника США в «холодной войне». Видимо, от тех же правительственных структур исходило и нежелание признать приоритет русских в

области бездефектного производства. В упорном отрицании советского опыта и после 1963 г. ощущается больше осведомленности об истинном положении дел, чем в наивном утверждении Вагнера о том, что русские переняли программу ZD у американцев. Такое отрицание было по-своему оправдано в годы острой конкуренции СССР и США в военно-космической области; в СССР также имели место принижения достижений американцев в военно-космической технике и в сфере управления.

Но так или иначе, взаимовлияние форм советского и западного менеджмента качества, безусловно, имело место. При определенном хронологическом приоритете СССР относительно США можно сказать, что и Саратовская система, и ZD-program вместе легли в основу современных систем управления качеством.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Матиас Л.* Оборотная сторона США. М., 1968.
2. *Бельчиков Я.М., Бирштейн М.М.* Деловые игры. Рига, 1989.
3. *Комаров В.Ф.* Управленческие имитационные игры. Новосибирск, 1989.
4. Введение в специальность «менеджмент»: Учебно-игровой цикл (методология, организация, опыт) / Под ред. Т.П. Фокиной, Ю.А. Корсакова. М., 1993.
5. *Герасимов Б.Н., Слонов Н.Н., Фокина Т.П.* Имитационная игра «В рынке»: Метод. пособие. Самара, 1997.
6. *Гербуз В.И.* Саратовская система бездефектного труда – основа современных систем качества. Саратов, 2002.
7. *Гербуз В.И.* Управление качеством продукции в традициях Саратовской системы бездефектного труда. Саратов, 2004.
8. *Федоров В.Г.* Предисловие // Там же.
9. *Даниленко Ю.А., Удовиченко Е.Т.* Бездефектное изготовление продукции (передовой опыт). Киев, 1966.
10. *Холпин Дж.* Бездефектность: Новый подход к проблеме обеспечения качества. М., 1968.
11. *Горфинкель Б.И.* Предисловие // *Гербуз В.И.* Управление качеством продукции в традициях Саратовской системы бездефектного труда. Саратов, 2004.
12. *Сорин Я.М.* Система организации бездефектного изготовления продукции в СССР и за рубежом. М., 1967.
13. *Берг А.И.* Предисловие // *Холпин Дж.* Бездефектность: Новый подход к проблеме обеспечения качества. М., 1968.

-
14. *Мирошниченко Н.Я., Морозов В.Г.* Опыт работы коллектива завода по повышению качества выпускаемой продукции // Технология и организация авиационного производства: Произв.-техн. сб. 1959. № 1.
 15. Система организации бездефектного изготовления продукции / Под ред. М.С. Блинер. Саратов, 1963.
 16. Известия. 1963. 17 окт.
 17. *Лебедев А.В.* Новое в борьбе за качество продукции. М., 1964. [Библиотечка профсоюзного активиста. № 9 (81)].
 18. *Окрепилов В.В.* Управление качеством. М., 1998.
 19. *Дубовиков Б.А.* Основы научной организации управления качеством (Опыт применения и теоретического обоснования системы организации бездефектного труда). М., 1966.
 20. Известия. 1998. 13 окт.
 21. *Кросби Ф.Б.* Качество и я. Жизнь бизнесмена в Америке. М., 2003.
 22. *Конарева Л.* Счастливая звезда доктора Дж. Джурана // Стандарты и качество. 2005. № 1.
 23. Industrial Quality Control. 1966. № 6 (перевод статьи из архивов Б.А. Дубовикова).

**О ГЕНЕЗИСЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИА
ЖЕНЩИН И МУЖЧИН
В РОССИИ
И ПРИОРИТЕТНОСТИ
ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ
В СФЕРЕ
ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

И.С. Сабитова

После принятия действующей Конституции Российская Федерация вступила в длительный и трудный этап утверждения конституционных ценностей, основанных на общепризнанных международно-правовых принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина. Равноправие женщин и мужчин является составной и специфической частью гражданского равноправия. Утверждению конституционного принципа равных прав мужчин и женщин, равных возможностей для их реализации, в том числе в сфере трудовых отношений, предшествовали сложные и противоречивые этапы раз-

**САБИТОВА
Ильсия
Салиховна –
аспирант
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина**

вития российского конституционного права, нашедшие свое отражение в прежних российских конституциях, а также в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г.

Впервые в истории отечественного конституционного права принцип равноправия женщин и мужчин был продекларирован в Конституции РСФСР 1937 г., утвержденной чрезвычайным XVII Всероссийским съездом Советов 21 января 1937 г. [1]. В соответствии с конституционной статьей 126 женщине в РСФСР предоставлялись равные права с мужчиной во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни. Возможность осуществления этих прав женщиной обеспечивалась предоставлением ей равного с мужчиной права на труд, оплату труда, отдых, социальное страхование и образование, а также государственной охраной интересов матери и ребенка, государственной помощью многодетным и одиноким матерям, предоставлением женщине при беременности отпуска с сохранением содержания, широкой сетью родильных домов, детских дошкольных учреждений.

Непредвзятый исследователь генезиса конституционного принципа равноправия женщин и мужчин в России обязан обратить внимание на то, что корни отдельных положений современной конституционной нормы равных прав женщин и мужчин и равных возможностей для их реализации берут начало в Конституции РСФСР 1937 г. Примечательно также, что, вопреки известной в ту эпоху идеологической формуле «женщина-мать, женщина-труженица», приоритет законодателем был отдан равноправию прежде всего в хозяйственной жизни, то есть обеспечению женщине равного с мужчиной права на труд и оплату труда.

Конституционная норма равноправия женщин и мужчин претерпела существенные изменения в Конституции (Основном Законе) РСФСР, принятой 12 апреля 1978 г. на внеочередной сессии Верховного Совета РСФСР [2]. В отличие от предыдущей Конституции РСФСР, предоставившей женщине равные права с мужчиной, в Конституции РСФСР, принятой в «эпоху развитого социализма», были несколько смещены акценты и восторжествовал принцип: «женщина и мужчина имеют равные права». В новой советской Конституции принцип равноправия по признаку пола был значительно полнее закреплен в сфере трудового равноправия женщин и мужчин. Женщинам обеспечивались равные с мужчинами возможности в профессиональной подготовке, в труде, вознаграждении за него и продвижении по работе. Были предусмотрены специальные меры по охране труда женщин, создание условий, позво-

ляющих женщинам сочетать труд с материнством, постепенное сокращение рабочего времени женщин, имеющих малолетних детей.

Анализ практики закрепления принципа равноправия женщин и мужчин в конституциях РСФСР и других бывших социалистических стран позволяет выделить общие закономерности. В большинстве из них в системе гражданского равноправия особо выделяется норма равноправия по признаку пола. В свою очередь, приоритет в области равноправия полов отдан равноправию женщин и мужчин в сфере социально-трудовых отношений. В обоих случаях законодатели уделяют внимание конституционному закреплению гарантий равноправия, формулируют ряд ключевых норм, гарантирующих возможности реализации равных прав.

Ограниченные рамки статьи не позволяют подробно рассмотреть включенные в конституции социалистических стран положения в области трудового равноправия. В качестве примера сошлемся на ст. 20 Конституции ЧССР: «Мужчины и женщины имеют равное положение в труде» и ст. 27 Конституции ГДР: «...мужчина и женщина... имеют право на равную оплату за равный труд» [3].

Важное значение для исследования генезиса современного конституционного принципа равноправия граждан, в том числе равноправия женщин и мужчин, имеет принятая 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларация прав и свобод человека и гражданина, которая в ст. 3 закрепляет следующие положения: «Все равны перед законом и судом»; «Равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»; «Мужчина и женщина имеют равные права и свободы»; «Лица, виновные в нарушении равноправия граждан, привлекаются к ответственности на основании закона» [4].

Уже после прекращения существования СССР, в целях совершенствования конституционного законодательства Съезд народных депутатов РСФСР 21 апреля 1992 г. принял Закон РФ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». В главу 5 «Права и свободы человека и гражданина» была включена ст. 34, полностью инкорпорирующая все четыре части приведенной ст. 3 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г. [5]. Изменения коснулись только текста ч. 3, в которой формула «мужчина и женщина» была изменена на формулу «мужчины и женщины». Впервые в отечественной

Конституции был в полном объеме утвержден общепризнанный конституционный принцип: «Мужчины и женщины имеют равные права и свободы». В то же время нормы российской Конституции 1978 г., гарантирующие равноправие по признаку пола, были исключены; также был изменен порядок перечисления полов: вместо «женщины и мужчины» в прежней редакции в новой редакции зафиксировано сочетание «мужчины и женщины».

Как известно, для завершения подготовки президентского проекта Конституции РФ 5 июня 1993 г. было создано Конституционное совещание [6]. Статья 9 проекта нового Основного Закона была предложена в точной редакции частей 1, 2, 3 рассмотренной статьи 34 прежней Конституции. Данная статья в основном дорабатывалась четвертой группой участников совещания, в которой были представлены политические партии, профсоюзные, молодежные, иные общественные организации, массовые движения и конфессии.

Во второй части статьи, как и в Декларации, и в действовавшей Конституции, признак пола не был включен в перечень обстоятельств, независимо от которых государством гарантируется равенство прав и свобод. Уже к июню 1993 г. поступила поправка администраций Ульяновской и Астраханской областей, предложивших дополнить ч. 2 ст. 9 словом «пола».

В ч. 3 указанной статьи декларировалось: «Мужчины и женщины имеют равные права и свободы», при этом алфавитный принцип перечисления полов был нарушен. Предложенная редакция президентского варианта изложения статьи отличалась от редакции ст. 14 проекта Конституции, подготовленного Конституционной комиссией, образованной в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г., где признак пола присутствовал, но отсутствовало упоминание о равенстве прав и свобод мужчин и женщин. Обращает на себя внимание тот факт, что обстоятельство «социальное происхождение» (нормы Декларации прав и свобод человека и гражданина и действовавшей к тому времени Конституции) было сокращено до «происхождение». Эта редакция была сохранена и в Конституции РФ 1993 г. Между тем в ст. 2.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированного СССР 18 сентября 1973 г., понятие «социальное происхождение» включено в перечень обстоятельств, по которым запрещена дискриминация прав человека.

После обстоятельного обсуждения последней части ст. 9, Конституционное совещание, с учетом положений Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицирован-

ной СССР 19 декабря 1980 г., приняло поправку четвертой группы о дополнении указанной части словами «и равные возможности для их реализации» [7, с. 519].

12 июля 1993 г. Конституционное совещание направило в субъекты Российской Федерации доработанный проект Конституции. Статья 19 (бывшая ст. 9) была сформулирована в следующей редакции:

«Все равны перед законом и судом.

Равенство прав и свобод гарантируется государством независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» [8].

10 ноября 1993 г. в газете «Российские вести» был опубликован одобренный Конституционным совещанием и представленный Президентом РФ на референдум 12 декабря 1993 г. проект Конституции Российской Федерации. В ч. 2 ст. 19 были внесены существенные дополнения: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» [9]. Части 1 и 3 указанной статьи изменений не претерпели.

Принципиально важное значение для исследования проблемы равноправия женщин и мужчин в социально-трудовой сфере имеет ст. 19 действующей Конституции РФ. Положения данной статьи явились результатом развития отечественного конституционного права в условиях реформирования российского общества, отвечают общепризнанным нормам международного права и учитывают достижения конституционного права зарубежных государств. Нормы статьи получили высокую оценку специалистов конституционного права, исследователей проблем гендерного равенства.

Разделяя в целом подобную точку зрения, возможно в порядке постановки проблемы высказать ряд замечаний как к тексту статьи, так и к отдельным научным комментариям, касающимся ее содержания. Они касаются второго предложения ч. 2 и в целом ч. 3 ст. 19 действующей Конституции.

В первом случае провозглашается запрет любых форм ограничения только прав граждан. Очевидно, что потребуются расширительное толкование указанной контрдискриминационной нормы применительно и к конституционным свободам граждан, в частности при рассмотрении нормы «Труд свободен», закрепленной в ст. 37 Конституции РФ.

Необоснованно сужен, на наш взгляд, перечень признаков принадлежности граждан, по которым запрещаются любые формы ограничения их прав. Как известно, пол, раса и национальность относятся к природным свойствам, а не к социальным признакам. Однако в ч. 2 ст. 19 указаны только признаки расовой и национальной принадлежности, признак пола опущен. Примечательно, что в Уставе Приморского края, наряду с Конституциями (Уставами) других субъектов РФ, этот «пробел» восполнен в ст. 20: «Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, половой, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» [10].

Вызывает сомнение толкование в отдельных научных комментариях впервые закрепленного в Конституции России принципа равных возможностей для реализации прав и свобод мужчин и женщин. Справедливо отмечая, что в ч. 3 ст. 19 провозглашаются не только равные права и свободы, но и равные возможности для их реализации, ряд исследователей необоснованно сужают концептуальную конституционную целевую установку, связывая ее с сохранением дифференцированных стандартов, установлением специальных мер, льгот и преимуществ для женщин с целью выравнивания их прав с правами мужчин. Так, Н.В. Витрук отмечает: «Примечательно, что наряду с провозглашением формального (юридического) принципа равных прав и свобод мужчин и женщин в части 3 статьи 19 Конституции говорится о равных возможностях их реализации, а это неизбежно связано с допустимостью и необходимостью установления льгот и преимуществ для женщин в трудовых отношениях, в сфере здравоохранения и т.д. С учетом этого в отраслевом законодательстве содержатся нормы о материальной и моральной поддержке материнства и детства, специальных мерах по охране труда и здоровья женщин, об их пенсионном обеспечении и т.д.» [11, с. 103].

Х.Б. Шейнин отмечает: «В ч. 3 анализируемой статьи говорится не только о равных правах и свободах у мужчин и женщин, но и о равных возможностях для их реализации. Это связано с физиологическими особенностями женского организма, функциями, которые женщины выполняют в семье» [12, с. 136].

Очевидно, что обеспечение реализации конституционного принципа

равенства прав и свобод женщин и мужчин и равных возможностей для их реализации не может исчерпываться установлением льгот для женщин. Во-первых, речь идет в широком смысле об обеспечении государством преодоления гендерной асимметрии полов во всех сферах общественной жизни (к примеру, в сфере равноправия и равных возможностей трудящихся – женщин и мужчин с семейными обязанностями). Во-вторых, государство – и это главное – гарантирует равные права, а не права на льготы, о чем ясно и недвусмысленно сказано в рассматриваемой статье. Понятно, например, что для обеспечения реализации таких ключевых прав в сфере трудового равноправия женщин и мужчин, как право на профессиональное обучение и повышение квалификации, право на рабочее место и право на равную оплату за труд равной ценности требуется не льготный порядок их осуществления, не так называемая «позитивная дискриминация», а неукоснительное следование букве закона, обеспечение и защита указанных прав законодательной, исполнительной и судебной властью.

Некоторые исследователи усматривают «особенности» реализации принципа равноправия женщин и мужчин на предприятиях различных форм собственности. «Частные лица, – считает В.А. Четвернин, – вправе ставить мужчин и женщин в формально неравные условия при приеме на работу (частные лица не обязаны гарантировать равноправие); они вправе нанимать только мужчин (или только женщин), вправе объявлять о конкурсном приеме на работу только мужчин, несмотря на то что предлагаемую работу могут выполнять и женщины... Другое дело, что государственные предприятия, организации и учреждения не вправе ставить женщин в формально неравные условия с мужчинами (если специфика работы или службы не требует ее выполнения преимущественно мужчинами), ибо в своей сфере государство гарантирует равноправие» [13, с. 107]. Подобные утверждения могут быть расценены как признание существования в Российской Федерации конституционных прав и свобод женщин и мужчин двух видов: одних – для трудящихся, занятых на частных, и других – для работающих на государственных предприятиях.

По нашим подсчетам, в действующей Конституции России более чем в 60 из 137 статей содержится около ста норм, регулирующих основные равные права и свободы женщин и мужчин и освещающих гарантии их реализации. Анализ состояния реального осуществления конституционного принципа равных прав и свобод женщин и мужчин в традиционных для науки конституционного права трех группах прав и свобод – личных, политических и социально-экономических – свиде-

тельствует о наименьшем уровне их реализации в третьей, последней группе. Речь идет прежде всего о гендерном неравенстве, латентной и открытой дискриминации женщин в сфере трудовых отношений, в обеспечении занятости и равной оплаты за труд равной ценности. От решения этой центральной проблемы зависит установление подлинного равноправия женщин и мужчин как в сфере трудовых, так и непосредственно не связанных с трудом отношений.

В триаде предтрудового, трудового и посттрудоового равноправия женщин и мужчин равенство в сфере труда является основным фактором, воздействующим на обеспечение равноправия женщин и мужчин как до начала, так и после окончания трудовой деятельности. С одной стороны, равные права в труде предопределяются обеспечением равных стартовых возможностей женщин и мужчин при выборе жизненного пути, рода деятельности, уровнем общего и профессионального образования. С другой стороны, только трудовое равноправие, прежде всего в сфере справедливой и равной оплаты за труд, равной ценности и обеспечения равной занятости женщин и мужчин, гарантирует их равные права в пенсионном обеспечении.

При внимательном рассмотрении почти ста норм действующей Конституции, составляющих своего рода хартию равных конституционных прав и свобод женщин и мужчин, обращает на себя внимание то обстоятельство, что ареал зон дискриминации женщин по признаку пола обусловлен более низким, чем у мужчин, уровнем жизни, имущественным положением, которые, в свою очередь, базируются на дискриминации в сфере трудовых отношений.

В силу меньших, чем у мужчин, доходов, размеров их заработной платы, право на избрание в органы государственной власти (ст. 32), право на предпринимательскую деятельность (ст. 34), право на выбор места пребывания и право свободного выезда за пределы Российской Федерации (ст. 27), право на пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44) реализуются женщинами с гораздо большими трудностями, чем мужчинами.

Признанием эксклюзивной значимости трудового равноправия полов в системе равных прав женщин и мужчин является и включение соответствующих статей в действующие конституции многих европейских и других государств.

Конституция Греции (ст. 22) предусматривает, что «все трудящиеся независимо от пола... имеют право на равную оплату за равноценную работу». В соответствии со ст. 37 Конституции Италии «трудящаяся женщина имеет те же права и при одинаковом труде получает

одинаковое с трудящимся мужчиной вознаграждение». Вызывает особый интерес п. 1 ст. 35 Конституции Испании: «Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд, на свободный выбор профессии или рода деятельности, на продвижение по службе, а также на заработную плату, необходимую для поддержания социально обоснованного уровня семьи. Не допускается ни в коем случае дискриминация по полу». Конституция Швейцарии (п. 3 ст. 8 «Равноправие») гарантирует: «Мужчина и женщина равноправны. Закон обеспечивает их равное правовое и фактическое положение, прежде всего в семье, обучении и труде. Мужчина и женщина имеют право на равную заработную плату за равный труд» [14].

Приоритет трудового равноправия полов в системе равных прав и свобод женщин и мужчин и равных возможностей для их реализации нашел свое подтверждение и в тексте единой европейской Конституции, подписанной 29 октября 2004 г. в Риме главами государств и правительств и министрами иностранных дел 25 государств – членов Европейского Союза. В ст. 83 второй части европейской Конституции «Равноправие мужчин и женщин» с учетом общепризнанных норм международного права и развития конституционного права государств Европы в этой сфере закреплён современный общеевропейский конституционный принцип равноправия женщин и мужчин:

«1. Равноправие мужчин и женщин должно быть обеспечено во всех областях, в том числе в области трудоустройства, работы и вознаграждения за труд.

2. Принцип равноправия не является препятствием для сохранения или принятия мер, предусматривающих особые преимущества для недостаточно представленного пола» [15].

С учетом изложенного и сегодня, в условиях реформирования экономики в Российской Федерации, и в будущем в качестве приоритетного, системообразующего фактора реализации равноправия по признаку пола следует признать обеспечение равных возможностей для реализации равных прав и свобод женщин и мужчин в сфере трудовых отношений. Иными словами, сердцевиной отношений, предопределяющих условия и параметры режима равноправия полов в России, должно стать реальное трудовое равноправие женщин и мужчин.

На наш взгляд, признание приоритетности и системообразующего характера института трудового равноправия женщин и мужчин позволит с большей эффективностью добиваться реализации равных правомочий полов во всех сферах жизни общества. Представляется, что именно на этом направлении открываются новые перспективы гене-

зиса конституционного принципа равноправия женщин и мужчин в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Конституция (Основной Закон) СССР. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. М., 1972.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. М., 1985.
3. Конституции социалистических государств. М., 1987.
4. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Конституционное право России: Сб. конст.-прав. актов: В 2 т. / Отв. ред. О.Е. Кутафин. М., 2001.
5. Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.
6. Указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. № 718 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 21. Ст. 1903.
7. Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы, 29 апреля – 10 ноября 1993 г. М., 1995. Т. 8.
8. Там же. М., 1996. Т. 17.
9. Там же. Т. 20.
10. Устав Приморского края // Права человека и нормативные акты субъектов Российской Федерации: Сб. док. М., 2000.
11. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1997.
12. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002.
13. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
14. Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001.
15. Treaty establishing European Constitution. Luxemburg: Office of official publications of European's Community, 2005.

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

КОНКУРЕНЦИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФАКТОР ВЫЖИВАНИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

Выступление
на Летней академии – 2005
Международного форума
государственного управления
и менеджмента
(г. Кошице,
Словацкая Республика)
8 сентября 2005 года

С.Ю. Наумов

Качество человеческого потенциала сегодня перестает быть теоретическим конструктом и становится условием, определяющим конкурентоспособность общества и государства в целом. При этом образовательная компонента человеческого потенциала является важнейшей. В постиндустриальных обществах образование уже не

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

рассматривается как сфера потребления, превращаясь в сферу производящую.

Принятая в 2001 г. на период до 2010 г. Концепция модернизации российского образования основными целями развития системы образования провозгласила повышение его качества, доступности и эффективности. Несмотря на определенные успехи в реализации Концепции, пока еще сохраняющая передовые позиции российская система образования не получила необходимого толчка в своем развитии и четкой системы координат для модернизации. В последних документах отмечается, что «внутриотраслевой, замкнутый характер образовательной политики... привел не только к межведомственной рассогласованности по различным вопросам проводимых реформ, но и к противодействию различных общественных групп процессу модернизации образования» [1].

Кроме того, не получили развития механизмы взаимодействия системы образования, рынка труда и общественных институтов. Другими словами, реформирование и модернизация образования осуществлялись как отраслевой государственный проект без учета существующего социального контекста, без привлечения и использования потенциала институтов гражданского общества. Во главу угла были поставлены узковедомственные интересы и сохранение жесткой централизации управления образованием. В то же время современная социально-экономическая ситуация требует налаживания взаимодействия и установления взаимной ответственности всех заинтересованных общественных институтов, отказа государства от монополии в сфере образования.

Принятый в 1992 г. Закон РФ «Об образовании» закрепил право организации негосударственных образовательных учреждений, создал правовую базу формирования и функционирования негосударственного сектора в системе российского образования. Появление частных институтов в образовании – это в первую очередь попытка компенсировать существующие недостатки системы образования и обеспечить декларируемые ею доступность, качество и эффективность. Однако отсутствие четкого и законодательно оформленного отношения государства к частным институтам в сфере управления образованием и оказания образовательных услуг ограничивает возможности новых институтов.

Государственный и негосударственный секторы образования развиваются в неравных условиях. Первый из них защищен законами, имеет массу льгот, привилегий, располагает предоставленной ему в пользова-

ние материально-технической базой, финансируется из бюджета, имея при этом возможность оказывать платные услуги. Частные вузы, в свою очередь, имеют преимущества другого рода: большая степень свободы и самоуправления, экономическая независимость, возможность самим определять направления в организации учебного процесса и научной деятельности, выбор путей развития.

Государственные и негосударственные вузы не могут быть четко разделены по критерию «бесплатности – платности». Профессиональная подготовка в государственных вузах на коммерческой основе постоянно расширяется, при этом российская тенденция такова, что стоимость обучения в негосударственных вузах, как правило, ниже, чем на коммерческих отделениях государственных вузов. Например, в 2004 г. доля студентов, обучающихся на бюджетной основе в государственных вузах Саратовской области, составила 49,1%, в филиалах иногородних вузов – 80%. Прием на коммерческое обучение в 2004 г. увеличился на 6,3%. Таким образом, наряду с процессом формирования негосударственного сектора в сфере высшего образования идет процесс коммерциализации государственного сектора, что с учетом единого государственного нормирования и государственных и негосударственных вузов позволяет говорить о практическом слиянии этих секторов. В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. ставится задача создания условий для роста экономической самостоятельности образовательных учреждений, что следует понимать как дальнейшую коммерциализацию государственного сектора образования.

За последние годы в России возникли сотни частных высших учебных заведений с оборотом около 1 млрд долларов в год, что составляет приблизительно 25% от общего объема средств, получаемых вузами за платные услуги. В 1994 г. негосударственных вузов было 78, в 2002 г. – 384, а в 2005 г. – 578. В 1999 г. в 580 государственных вузах обучалось 3,35 млн студентов, а в 334 негосударственных – 251 тысяча. В 2003 г. 655 государственных вузов насчитывали 5,95 млн студентов, а 384 негосударственных – 719 тысяч. В настоящее время можно говорить о том, что негосударственное высшее профессиональное образование состоялось и развивается. Из общего числа негосударственных вузов 120 имеют собственную материальную базу, 90 – аспирантуру, 11 – докторантуру.

Вместе с тем следует признать, что негосударственный сектор пока не создал никаких серьезных инструментов самозащиты. Изменения, внесенные в Закон «Об образовании» в 1996 г., ужесточили требования

к негосударственным вузам в плане предоставления студентам льгот и отсрочки от несения воинской службы (что было достаточно привлекательно для абитуриентов), определили наличие государственной аккредитации в качестве условия равноправия с государственными вузами.

Рассматривая проблему конкуренции между государственными и негосударственными вузами, нельзя не учитывать такой феномен современности, как глобализация. Главная движущая сила глобализации, как известно, не государство, а транснациональные корпорации (ТНК). Их интересы, как показывает практика, часто не совпадают с интересами государства. Выступая конкурентом, ТНК нередко разрушают государственные устои. По большому счету ТНК абсолютно все равно, в какой стране обучается работник, какое образование он получил – европейское, американское, российское. Главное – он должен быть функционален, то есть обладать суммой знаний, навыков и умений, необходимых для выполнения на своем месте строго определенных служебных функций.

Таким образом, в сфере образования появился новый игрок – крупный бизнес, который, несомненно, будет играть все более заметную роль в подготовке специалистов с высшим образованием. Транснациональным корпорациям необходимы прежде всего специалисты. В России же, к сожалению, требование работодателя о наличии высшего образования часто связано не с обеспечением соответствия уровня подготовки и рабочего места, а с наймом работника с высоким качеством социального потенциала и уровнем социализации. Именно поэтому из 1,5 млн выпускников вузов в год на должности, требующие высшего образования, претендует 500–700 тыс. человек. В то же время ширится армия лиц с высшим образованием, которые выполняют функции курьеров, конторщиков, продавцов, секретарей. Глобальная тенденция роста потребности в высшем образовании, связанная с развитием экономики, основанной на знаниях, и демографические процессы в современной России позволят к 2015 г. обеспечить всех выпускников школ местами в высших учебных заведениях [2].

Негосударственный сектор в образовании, в отличие от отраслей материального производства, формировался не путем приватизации государственной собственности, а через создание новых структур, дополняющих государственный сектор. Первая группа негосударственных вузов была создана при участии и поддержке государственных вузов, зачастую – на их материальной базе и, по существу, выступала своеобразными филиалами таковых. Вторая группа создавалась частны-

ми лицами, бизнес-структурами, ассоциациями и другими негосударственными организациями. Третью группу составили коммерческие образовательные структуры, получившие лицензию и использующие материальную базу, профессорско-преподавательский состав, библиотечные фонды государственных вузов.

Отношение к негосударственным вузам неоднозначное. Вокруг них нередко создается нервная обстановка. Одна из очевидных причин – низкое качество работы многих частных вузов. Это, естественно, ведет к тому, что конкуренция между государственными и негосударственными вузами становится неизбежной и в дальнейшем ее обострение будет более резким. Тому способствуют как объективные, так и субъективные, внешние и внутренние причины. Нельзя не согласиться с профессором И.М. Ильинским, определившим в качестве важнейших следующие факторы:

- политика Правительства России по сокращению бюджетного финансирования вузов и развития рынка образовательных услуг;
- внедрение образовательных ваучеров и единого государственного экзамена;
- вступление России в европейскую зону образования;
- глобализация с ее многообразными эффектами, в частности развитием дистанционного обучения и организующих его виртуальных институтов и университетов;
- «демографическая яма», с последствиями которой высшая школа неизбежно столкнется [3].

По прогнозам Министерства образования и науки, к 2010 г. количество негосударственных вузов уменьшится почти на 300 вузов. «Погибнут» прежде всего те вузы, которые работают по демпинговым ценам, оказывают некачественные услуги, не имеют в собственности своих помещений. «На плаву» останутся наиболее серьезные. Именно между сильными и слабыми вузами в этот период развернется жесткая конкуренция. Она усилится еще и потому, что подавляющее большинство негосударственных вузов реализуют подготовку по очень узкому кругу специальностей преимущественно гуманитарного, социального, экономического профиля, то есть работают в одних и тех же образовательных нишах. Специальности этих профилей занимают 93% процента от всех реализуемых образовательных программ. При этом больше половины негосударственных вузов расположены в Центральном федеральном округе, из них более двухсот – в Москве [4].

На негосударственные вузы распространяется вся система государственной регламентации и контроля. Федеральное Министерство обра-

зования разрабатывает все новые аккредитационные требования, такие, как, например, «воспитательная работа», «студенческая научная работа». Усиливаются требования к научной деятельности вуза. Введен и действует показатель «финансовая устойчивость вуза», которым определяется нижняя планка стоимости обучения. Негосударственные вузы, конкурирующие за счет низкой стоимости обучения (при низком его качестве), в таких условиях обречены.

Сегодня приходится констатировать, что государственная политика в отношении негосударственного сектора высшего образования сводится строго к контрольным функциям. Действующим законодательством предписывается необходимость выполнения образовательных стандартов, требований к условиям обучения, квалификации персонала. Выдача дипломов государственного образца определяется наличием у негосударственного вуза государственной аккредитации. Следовательно, речь идет не о признании государством дипломов негосударственного вуза, а о государственном нормировании процесса обучения [5].

Необходимо отметить, что Россия является одной из немногих стран, где существует понятие «диплом государственного образца». Большинство ведущих мировых университетов и институтов выдают собственные дипломы, а контроль качества подготовки является прерогативой профессиональных ассоциаций и общественных органов. В России функция контроля за состоянием и развитием высшего образования, как государственного, так и частного, возложена на Министерство образования. Жесткий контроль качества подготовки со стороны министерства привел к приостановлению у ряда вузов действия лицензии, аккредитации на неполный срок, после чего восстановить репутацию вуза очень сложно.

Расширяющееся пространство высшего профессионального образования, разнообразие вузов, вступление России в Болонский процесс, предполагающий модернизацию системы управления, а также проводимая административная реформа позволяют утверждать о необходимости расширения автономии учреждений высшего образования и сокращения функций Министерства образования и науки РФ по администрированию вузов. Создание на федеральном уровне трехзвенной системы управления образованием, при всей привлекательности разделения функций стратегического планирования, исполнения и контроля, привело к функционально-целевым конфликтам между министерством, агентством и службой. Представляется, что в современной ситуации наиболее перспективным направлением модернизации управления высшей школой является расширение прав вузов в отношении всех

элементов подготовки специалистов и повышение ответственности вузов за свою деятельность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года: Официальные документы в образовании. М., 2002.
2. *Сумарова Е.В.* Образование и экономический рост // Высшее образование сегодня. 2004. № 12.
3. *Ильинский И.М.* Путь к успеху. М., 2004.
4. Интервью министра образования России А.А. Фурсенко // Российская газета. 2005. 17 февр.
5. *Смолин О.* Правительство против образования // Российская Федерация сегодня. 2004. № 16.

**УПРАВЛЕНИЕ
УЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
СТУДЕНТОВ:
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ
АСПЕКТ**

***В.П. Жуковский,
Л.А. Скворцова***

**ЖУКОВСКИЙ
Владимир
Петрович –**

*доктор
педагогических наук,
профессор;*

**СКВОРЦОВА
Лариса
Анатольевна –**

*кандидат
педагогических наук,
доцент
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

Совершенствование системы образования во многом обусловлено широким внедрением в образовательную практику современных технологий, позволяющих осуществить личностно-ориентированный подход в обучении и способствующих формированию профессионального мастерства. Такие технологии нацелены на подготовку специалистов, обладающих высоким уровнем теоретической и практической подготовки, способных вести творческий поиск и принимать нестандартные решения. Социально-политические и социокультурные новации последнего десятилетия в корне изменили отношение людей к образованию. Произошел поворот от прямого отрицания образования как фактора социальной мобильности личности в усло-

виях рыночной экономики к пониманию образования как доминирующей идеи социального и личностного прогресса.

Очевидно, что в современных условиях необходимость приобретения новых знаний, навыков и умений не может быть реализована привычными стандартными способами обучения. Поэтому система вузовского образования нуждается в инновационных технологиях, которые помогали бы студенту преодолевать «психологические барьеры», видеть перспективу собственной деятельности, реальные резервы своей личности.

В традиционном образовательном процессе, согласно теории, все направлено на формирование личности. Однако студент в большинстве случаев чувствует себя неуютно, постоянно находится под воздействием силы принуждения; вместо того, чтобы «прожить» обучение, он «отбывает» его. Авторитарный по своему характеру, пассивно-императивный, внесубъектный образовательно-воспитательный процесс нуждается в очеловечении. В первую очередь он должен быть нацелен на сотворение свободного, развитого человека, а уже потом «надстраивать» необходимые для конкретной профессиональной деятельности знания, навыки и умения. Только в этом случае, на наш взгляд, может наступить явление, получившее название педагогического резонанса. Сегодня необходима новая технология, предполагающая такое конструирование образовательного процесса, в котором было бы, говоря словами В.М. Монахова, «комфортно и преподавателю, и студенту». В современной социокультурной обстановке она призвана создать совершенно новый исторический тип личности, чтобы уровень и характер образованности специалиста соответствовал масштабу решаемых им задач.

Источником становления такого специалиста является развитие учебного самосознания студента, прежде всего, посредством рефлексии, которая, следуя мысли Ж. Пиаже, представляет собой «внутреннюю дискуссию». По нашему глубокому убеждению, использование этого фактора составляет огромный резерв совершенствования процесса становления и развития креативной личности, что является непрямым условием оптимизации всего образовательного процесса.

Понятие «технология» применительно к образовательному процессу нельзя считать новым. Истоки понятия «педагогическая технология» уходят корнями в 1930-е годы. Именно в это время А.С. Макаренко обосновал и осуществил первоначальную теоретическую рефлексии технологического подхода в педагогике. В 1960-х годах началось широкое внедрение педагогических технологий в американских и европей-

ских школах. Именно в этот период «педагогическая технология» была представлена как новое научное направление.

Анализ психолого-педагогической литературы показал, что в настоящее время нет единства в определении понятия «педагогическая технология». Не углубляясь в терминологический аппарат, полагаем возможным отметить, что в общем смысле, следуя определению, данному в словаре В. Даля, «...технология – наука техники. Техника – искусство, знание, умение, приемы работы и приложение их к делу» [1]. В документах ЮНЕСКО технология рассматривается как системный метод создания, применения и определения всего процесса преподавания и освоения знаний с учетом технических и человеческих ресурсов и их взаимодействия, ставящий своей задачей оптимизацию форм образования [2].

Педагогическая технология представляет собой целостный, логически завершенный теоретический конструкт, включающий совокупность инновационных процедур (психолого-педагогических, организационно-методических, социально-экономических), соблюдение которых обеспечивает продуктивную совместную деятельность педагога и учащегося и гарантирует достижение диагностично заданного результата. Совершенствование образовательного процесса предполагается через разработку новых путей повышения его качества и использование последних достижений педагогической науки. Существует настоятельная необходимость в поиске адекватной современным потребностям педагогической технологии, в определении практически верного механизма перевода и передачи фундаментальных знаний на профессиональный уровень освоения. «Педагогика в своем традиционном виде начинает исчезать и заменяется современными технологиями обучения», – отмечает Ф. Янушевич [3].

На протяжении XX столетия делалось немало попыток «технологизировать» образовательный процесс. До середины 1950-х годов эти попытки в основном сводились к использованию в процессе преподавания разнообразных технических средств. Вместе с тем еще в середине 1950-х годов возникает особый «технологический» подход к построению обучения в целом. Появляется так называемая технология педагогических методов, то есть технология построения самого образовательного процесса. В современных условиях во многих международных изданиях, посвященных педагогической технологии, обнаруживается новое ее понимание, акцентирующее стремление выявить принципы и разработать способы оптимизации образовательного процесса путем анализа факторов повышения эффективности образова-

тельной деятельности, конструирования и применения приемов и материалов обучения.

Данный подход в настоящее время распространен столь же широко, как и первоначальное понимание педагогической технологии (применение технических средств в обучении). Его суть заключается в идее полной управляемости работы образовательного учреждения, и прежде всего его основного звена – образовательного процесса. По мнению Т. Сакамото, инновационная педагогическая технология представляет собой внедрение в педагогику системного способа мышления, который иначе можно назвать «систематизацией образования» [4].

В настоящее время в педагогической науке делаются попытки классификации педагогических технологий по сферам обучения, формам организации образовательного процесса, решаемым методическим задачам, критериям длительности функционирования, видам учебной деятельности, используемым методам, основополагающим принципам, ориентации на результат. Их анализ и сопоставление позволяют сделать вывод о том, что педагогическая технология разрабатывается под конкретный педагогический замысел и является итогом творческой созидательной работы ее автора.

Дидактические процедуры, составляющие структуру технологических решений, не являются строго алгоритмизированными, описывающими упорядоченную последовательность для достижения того или иного результата. Напротив, технологические процедуры следует, скорее, рассматривать как направления, опорные дидактические средства, обеспечивающие в совокупности достижение конечной цели.

Анализ тенденций развития дидактики позволяет сформулировать следующие требования к современным образовательным технологиям:

- сохраняя в качестве основных фронтальные формы обучения, важно обеспечить возможность обучения по оптимальной индивидуальной программе, учитывающей в полной мере познавательные особенности, мотивы, склонности и другие личностные качества обучающегося;
- необходимо способствовать оптимизации процесса обучения в образовательной среде;
- должны быть реализованы такие принципы обучения, как мотивация, программирование и присвоение цели учебной деятельности, оценка уровня усвоения, активность, познавательность и самостоятельность субъектов;
- образовательные технологии должны выступать инструментом реализации дидактического принципа рефлексии, требующего от обучающегося самостоятельного завершения работы по формированию

определенной системы знаний и ставящего его перед необходимостью осмысливать те схемы и правила, в согласии с которыми он действует; в то же время они не должны вступать в противоречие с принципами и закономерностями традиционной педагогики.

В тесной взаимосвязи с указанными требованиями находятся и принципы проектирования новых образовательных технологий. К их числу следует отнести:

- *принцип целостности*, согласно которому технология должна в интерпретированном виде представлять систему целей, методов, средств и форм обучения, обеспечивая тем самым реальное функционирование и развитие конкретной дидактической системы;

- *принцип адаптации* процесса обучения к личности обучающегося, заключающийся в обязательном делении процесса обучения на логически завершенные подпроцессы, каждый из которых имеет специфические, только ему присущие особенности, отвечающие познавательным особенностям конкретного субъекта;

- *принцип воспроизводимости*, согласно которому воспроизведение технологии с учетом особенностей конкретной образовательной среды гарантирует достижение заданных целей деятельности;

- *принцип нелинейности* педагогических структур, который устанавливает приоритет факторов, оказывающих непосредственное воздействие на механизмы самоорганизации и саморегулирования соответствующих образовательных систем;

- *принцип потенциальной избыточности учебной информации*, требующий разработки такой технологии процесса передачи обучающимся учебной информации, которая создает оптимальные условия для усвоения сообщаемых знаний.

Эффективность проектирования любой педагогической технологии определяется необходимостью учета той образовательной макро- и микросреды, в пространстве которой протекает учебная деятельность. В развитии образовательной среды основной движущей силой являются субъекты деятельности с их индивидуальным опытом. Они формально (или неформально) объединены на данном образовательном промежутке общими целями деятельности. Между субъектами учебной деятельности на основе общих интересов и индивидуальных особенностей устанавливается сеть разнообразных коммуникативных контактов, призванная в конечном счете обеспечить качественное достижение целей каждым индивидом. Таким образом, вполне очевидно, что содержательное наполнение образовательной среды определяется исходя из знаний, навыков и умений каждого ее субъекта, его познавательного и

общекультурного потенциала, форм, средств и методов организации деятельности.

Образовательная макросреда, выступающая по отношению к микросреде образовательным полем, является тем информационным источником, который позволяет микросреде осуществлять накопление учебной информации, тем самым обеспечивая ее развитие и совершенствование.

Существенными характеристиками образовательной микросреды являются уровень подготовленности обучающихся к учебной деятельности (изучению того или иного учебного предмета); отношение личности к учебной деятельности; пробелы в знаниях, которые могут затруднить усвоение нового материала. Уровень их сформированности определяется в основном по данным входного контроля. При этом предлагается осуществлять комплексную психолого-педагогическую диагностику подготовленности обучающихся на входе в образовательную систему, включающую, наряду с контрольно-проверочными работами и собеседованием, различные виды анкетного опроса, экспертных оценок и материалы психологического тестирования.

Как наиболее существенные можно выделить следующие признаки и характеристики педагогической технологии:

- реализацию технологической цепочки с принятыми целевыми установками и конкретными ожидаемыми результатами;
- возможность воспроизведения любым педагогом и достижения намеченных результатов всеми обучаемыми;
- включение различных диагностических (дидактических, психологических и др.) процедур, содержащих критерии измерения результатов деятельности субъектов образовательного процесса;
- осуществление взаимосвязанной деятельности педагога и обучаемого с учетом индивидуализации и дифференциации обучения.

В педагогической науке выделяются три направления деятельности субъектов образовательного процесса. Цель первого направления (Я.А. Коменский, И.Ф. Гербарт, А. Дистервег, Д. Дьюи, К.Д. Ушинский, С.Л. Рубинштейн) заключается в приобретении субъектами знаний по различным наукам и умений на их основе решать практические задачи. Второе направление (Д. Уотсон, Э. Торндайк, Э. Толман, П.А. Гальперин, В.В. Давыдов, Д.Б. Эльконин) представляет учение как процесс усвоения знаний и опыта, связывающий учение с изменениями, происходящими с обучаемыми. Третье направление, рассматривающее учение как процесс овладения культурой, накопленной человечеством (А.А. Вербицкий, Л.С. Выготский, Г.П. Щедровицкий), в качест-

ве основополагающего предполагает использование личностно-деятельностного подхода.

Вполне очевидно, что реализация любого из этих направлений невозможна вне четко организованного «обучающего поля» преподавателя, равно как и вне сознательной деятельности студентов. Для достижения же эффективного баланса в деятельности педагогов и обучаемых необходима новая технология, которая может быть названа *технологией управления*.

В.И. Андреев и Ю.К. Чернова совершенно справедливо считают, что для самоорганизации личности обучаемому требуется все содержание вузовского курса «пропустить» через себя и на основе активной рефлексии трансформировать в компетентность, мотивацию к дальнейшему обучению и деятельности, комплекс важных качеств, без которых не может быть продуктивной работы [5; 6]. В связи с этим существует необходимость в организации системного, технологичного, целенаправленного управляющего влияния на этот процесс. Поэтому следует заранее продумать цели, задачи, реальные возможности обучения и в соответствии с этим подобрать адекватные приемы преподавания / обучения.

Технология управления учебной деятельностью студентов должна предусматривать широкое применение форм и методов активного обучения, способствующих интенсификации развития учебно-познавательной, мыслительной и профессионально-практической деятельности; моделирование профессиональной деятельности в образовательном процессе при подготовке специалистов; личностно-ориентированный подход в обучении, связанный с диагностикой и учетом интересов, склонностей и способностей личности в начальный период обучения и психолого-педагогическим сопровождением в образовательном процессе. Технология управления учебной деятельностью включает разработку требований, дидактических условий и способов реализации управляющих воздействий с опорой на пройденное, взаимодействие старых и новых знаний, навыков и умений.

В соответствии с требованиями к процессу управления учебной деятельностью можно выделить общие операционные правила его реализации, которые, в отличие от требований, являются практическим руководством для оптимального осуществления учебной деятельности. Эти правила формулируются следующим образом:

- составить единую скоординированную программу поэтапного формирования гармонически развитой личности на основе интегративных, стержневых качеств и видов деятельности;

– выбрать оптимальное сочетание методов, форм и средств преподавания и учения, на основе которых осуществить перевод обучающихся от исходного до установленного уровня, предполагая их переход от управления учением «извне» к самоуправлению учебной деятельностью;

– установить связь между изучаемыми понятиями и предшествующими знаниями и умениями, включить в действие вновь сформированные понятия, широко их использовать в процессе формирования новых понятий и решения практических задач.

Очевидно, что каждый метод должен быть спроектирован до начала образовательного процесса. Осуществление проектирования педагогической технологии управления рассматривается аналогично проектированию производственных технологических процессов.

Проектирование (от лат. *projectus* – брошенный вперед) – тесно связанная с наукой и инженерией деятельность по созданию проекта, образа будущего, предполагаемого явления. Целью проектирования педагогических технологий является выбор оптимальной для данных условий системы педагогических технологий; она требует изучения индивидуальных особенностей личности и отбора деятельности, адекватной исходному уровню подготовленности. Важнейшими этапами проектирования педагогической технологии являются: постановка диагностических целей профессиональной подготовки; планирование в пространстве и во времени технологических операций образовательного процесса; разработка критериев оценки качества профессиональной подготовки через комплексное описание состояния объекта, через регулируемые параметры.

Проектирование педагогической технологии должно осуществляться с соблюдением следующих аксиом: востребованности, адекватности или готовности к профессиональному тиражированию, целостности и цикличности модели образовательного процесса, формирования рабочего поля, в котором нормально функционирует технология, гарантируя конечный результат. Соблюдение этих аксиом сделает проектирование педагогической технологии цивилизованным, корректным, методически подготовленным и обоснованным.

Важнейшими этапами проектирования педагогической технологии являются постановка диагностических целей обучения, планирование в пространстве и во времени иерархической последовательности технологических операций образовательного процесса, разработка критериев оценки качества обучения, эффективности управления через комплексное описание состояния объекта и регулируемые параметры.

Ориентировочный алгоритм проектирования педагогических технологий, который способствует деятельности по педагогическому проектированию и позволяет учесть необходимые этапы при конструировании технологий можно представить в виде последовательных стадий: выбор темы проектирования технологии; выдвижение гипотез; формулирование стратегических и тактических целей; разработка критериев оценки качества и адекватного диагностического инструментария; выбор вариантов педагогических технологий; проектирование педагогической технологии для конкретного содержания профессиональной подготовки; анализ и оценка результатов. Проектирование осуществляется на основе требований, предъявляемых социальным окружением, и личных потребностей и устремлений субъектов учебной деятельности; нормирования времени, учебной нагрузки в соответствии с требованиями охраны труда и здоровья обучаемых.

В маршрутной технологии управления выбираются формы обучения (лекции, групповые и практические занятия и др.) по этапам прохождения учебной информации, способствующие решению общей задачи обеспечения развития личности, приобретения знаний о мире и о себе для последующей профессиональной деятельности. Этапы маршрутной технологии получают означенность в операционных технологиях управления, которые определяют место каждой операции, нормы времени, назначение методов и средств. Осознание целей, содержания, применяемых средств, методов, системы педагогических эмоциональных стимулов и построение из них взаимосвязанной цепочки, в которой удастся координировать в пространстве и синхронизировать во времени действия педагога и обучаемого, являются основными элементами проектирования педагогической технологии.

При проектировании педагогической технологии управления следует выделить семь инвариантных видов деятельности, реализующих одну функцию и имеющих одну цель; назовем их функциональными блоками проектирования. К ним относятся блоки целей, содержания, средств, методов, организационных форм, контроля и коррекции. Каждый из выделенных блоков представляет собой сложное интегральное образование, включающее множество компонентов, ориентированных на достижение конечного результата – определенного качества управления.

Структурно-функциональная характеристика каждого из выделенных блоков предполагает, что в любой (в том числе и учебной) деятельности выделяется ряд инвариантных единиц анализа, благодаря использованию которых можно достаточно точно и достоверно описать любой

вид деятельности. К таким единицам относятся: субъект деятельности, ее предмет, процедуры и средства, продукт (результат). Стратегия проектирования определяется этими слагаемыми и инвариантами видов деятельности педагога, которые осуществляются в виде цепочки: предмет → процедура → продукт.

Качество является самым верным показателем любого вида деятельности, поэтому все этапы проектирования педагогической технологии должны находиться под воздействием системы качества. Уровень показателей качества конечного результата следует проанализировать, и если результат окажется неудовлетворительным, то необходимо провести коррекцию (изменить цели, пересмотреть содержание и методы обучения), затем вновь циклически все повторить до получения заданных показателей качества. Оперативная обратная связь с целью своевременной коррекции учебного материала и направленности управляющих воздействий предполагает совершенствование всех составляющих образовательного процесса, что позволяет говорить о качественности сконструированной технологии управления.

Генеральной линией, проходящей через все этапы маршрутной технологии управления, является, с нашей точки зрения, управление мотивационной составляющей учебной деятельности. Суть управления мотивационным процессом состоит в предвосхищении возможных действий субъектов учебной деятельности, приводящих к достижению заданной цели. Поэтому формирование личностных качеств, позитивной мотивации и создание комплекса соответствующих условий должно стать неотъемлемым компонентом технологии управления.

Перед управлением в образовательном процессе ставятся следующие задачи: четкое определение цели любого вида учебной работы; разработка плана или программы учебной деятельности; создание мотивационного фона учебной деятельности; организация учебной деятельности обучаемых; оценка состояния образовательного процесса, его корректировка и регулирование в соответствии с программой и конкретной обстановкой учебной и обучающей деятельности.

Стратегия реализации педагогической технологии должна включать организацию и формирование учебной деятельности, построение программы прогнозируемого хода обучения, постановку конкретных учебных задач и их решение. Контроль в системе управления осуществляется с помощью обратных связей и определяется необходимостью корректировки управленческих решений.

О качестве спроектированной технологии должен говорить конеч-

ный результат. Он может быть представлен значением критерия эффективности, рейтингом обучаемых, показателями уровней сформированности у студентов компонентов учебной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка. М., 1964. Т. 4.
2. Международный ежегодник по технологии образования и обучения, 1978/79. Лондон; Нью-Йорк, 1978.
3. *Янушевич Ф.* Технология обучения в системе высшего образования. М., 1996.
4. *Кларин М.В.* Инновационные модели обучения в зарубежных педагогических поисках. М., 1994.
5. *Андреев В.И.* Педагогика творческого саморазвития. Казань, 1997.
6. *Чернова Ю.К.* Квалитативные технологии обучения. Тольятти, 1998.

ОСОБЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОВРЕМЕННОГО УПРАВЛЕНЦА

С.Ю. Седова

Что движет человеком в его стремлении познать мир? Преимущественно любопытство и озабоченность обеспечением собственной безопасности. Но чем больше люди узнают об окружающей среде, о законах общественного развития, тем сильнее проявляется их настойчивое желание управлять этим миром или изменять его.

Государственная власть в России на протяжении всей истории своего существования была «локомотивом», двигателем общественного, экономического и политического развития страны, инициатором, законодателем, исполнителем эволюционных и революционных преобразований жизненного пространства россиян. Для российской государственности свойственна некая субъективность власти: история показывает, что в ней больше было лидерства, чем

**СЕДОВА
Светлана
Юрьевна –**

*кандидат
социологических наук,
декан факультета
политико-правового
управления
Поволжской академии
государственной
службы
им. П.А. Столыпина*

собственно государственного управления. Мы хорошо помним тяжелые уроки истории, когда по причине некомпетентности руководства страна подвергалась очередному и зачастую неудачному эксперименту.

Система властных отношений между государем и его подданными формировалась и укреплялась на протяжении многих веков. Преобразовались институты власти, структуры государственных органов, а система отношений в целом оставалась не тронутой изменениями. Сегодня можно сказать, что пришло время изменить сложившиеся стереотипы. И не только потому, что это «установка» высшего руководства, а скорее потому, что прежняя система изжила себя.

Потребность в специалистах, обеспечивающих процесс государственного и местного управления, до настоящего времени остается актуальной. Профессионализм российских государственных чиновников на протяжении многих столетий оставлял желать лучшего. В настоящее время именно профессиональное образование является главным условием, критерием и показателем при поступлении на государственную службу и выполнении служебных обязанностей.

Современная система образования, в том числе высшая школа, предлагает достаточно полный и разнообразный перечень методов и форм процесса познания. Программа подготовки специалиста-управленца должна быть основана на трех составляющих: во-первых, на использовании наилучших мировых научных достижений; во-вторых, на российских традициях, культуре и имеющемся опыте; в-третьих, на внедрении новых информационных технологий. Важно, однако, не только то, как получены те или иные знания, профессиональные навыки, но и то, как они будут применены выпускниками в их дальнейшей деятельности. Поэтому при подготовке специалиста в стенах академии государственной службы учебный процесс и воспитательная работа образуют единое целое.

Если согласиться, что советская система образования устарела, то для дальнейшего развития сферы образования необходимо определить эти «переменные старости». Безусловно, марксистско-ленинское обрамление науки не вписывается в современные парадигмы и отмирает естественным путем. Достижения научной мысли, изменение рынка труда вносят соответствующие коррективы в государственные образовательные стандарты. Это вполне объективный процесс, поскольку система образования не может являться догматичной и застывшей.

Происходящие сегодня в системе высшего профессионального образования процессы трудно обосновать исключительно требованиями современного рынка. В то же время нельзя не замечать, что перспективные работодатели в современных условиях нуждаются не столько в

выпускниках университетов, обладающих фундаментальным знанием, сколько в практико-ориентированных и мобильных специалистах. Для работы в современной фирме или корпорации в большинстве случаев требуется не набор определенных знаний (который очень часто быстро устаревает), а владение некими базовыми умениями, обладание общим уровнем культуры и способность динамично перенастраиваться под любые правила и программы. В связи с этим удивительно просто, без какого-либо сопротивления, при отсутствии требований подробного объяснения проводимых мероприятий, начинают усердно ломать классическое российское образование, подгоняя его под западные стандарты. Под лозунги «модернизации», «совершенствования», «реформирования» пишутся стратегии, концепции, моделируя радужные перспективы развития высшей профессиональной школы в России. В этой гонке за европейскими формами теряется самое главное – качество подготовки специалиста – выпускника российского вуза.

Государство, по-видимому, не ожидало, к каким последствиям может привести предоставленная в организации высшего учебного заведения любым юридическим или физическим лицам свобода. Значительно увеличилось количество вузов и специальностей, часто – непрофильных; образование становится прибыльным бизнесом.

В начале 1990-х годов в России на 10 тыс. человек населения приходилось 189 студентов, а в 2004 г. эта цифра возросла до 480. Сейчас действуют 662 государственных вуза с общим количеством студентов, равняющимся 5,9 млн человек, половина из которых обучается на коммерческой (платной) основе; в 315 негосударственных вузах насчитывается еще 1 млн студентов. Показатель роста количества обучающихся в российских вузах составляет от 7 до 15% в год [1], в то время как, по мнению аналитиков, качество подготовки специалистов оставляет желать лучшего.

Согласно данным Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки за 2004 г., не все новоиспеченные вузы с красивыми многообещающими названиями, часто связанными не иначе как с решением масштабных проблем глобализации и мировой экономики, способны вести образовательную деятельность, осуществлять заявленную профессиональную подготовку специалистов. Поэтому главный вопрос, который волнует сегодня государственных чиновников, работающих в сфере образования, – это создание системы обеспечения и контроля качества высшего образования.

Очень важно не только вооружить выпускника-управленца багажом знаний и умений, но и научить его правильно и с пользой для общества

применять эти знания. Пока еще рано говорить о том, что реальная подготовка управленческих кадров близка к идеалу. Безусловно, можно научить политическим технологиям, правоведению, экономическому анализу, менеджменту. Но как научить юриста исполнять закон, а не обходить его, используя свои знания и умения? Какие знания должен получить политолог, чтобы он не стал проводником антиобщественных идей? Как писал Рене Декарт, способность правильно рассуждать и отличать истину от заблуждения одинаково свойственна всем людям; различие же мнений возникает не оттого, что одни разумнее других, а только оттого, что люди направляют свои мысли разными путями; недостаточно просто иметь хороший ум, но главное – хорошо применять его [2, с. 250].

Вступление российских вузов в процесс глобализации способствовало зарождению разнообразных виртуальных форм знания и образования. Современные информационные ресурсы позволяют осуществить переход от аудиторных занятий к дистанционному обучению. Получение дополнительных знаний заочно, без отрыва от рабочего места или места жительства, вполне допустимо для такой формы, как второе высшее профессиональное образование. Для студентов же, получающих первое высшее профессиональное образование, очень важен диалог с преподавателем. Как показывает практика, в настоящее время идет процесс отстранения школы от воспитания, сведения ее роли к чисто информационным, образовательным функциям. Но нельзя подготовить специалиста без воспитания в нем культуры общения, поведения, этических норм и ценностей, поэтому, вольно или невольно, вуз берет на себя функции гуманизирующего источника, беспокоясь о перспективах выстраивания структуры безопасности жизненного пространства общества.

Гуманизация выражается и в демократизации процесса образования, то есть в утверждении отношений сотрудничества преподавателей и студентов, она ориентирована на конкретного студента, его личностное развитие. Личностно-ориентированный подход к образовательному процессу включает в себя опору на индивидуальный потенциал каждого студента в ходе его профессионального становления, что особенно важно при подготовке государственных служащих.

На современном этапе государственного строительства для академии государственной службы определяющим вектором является, во-первых, подготовка поколения людей, способных руководить обществом, а не манипулировать общественным сознанием; во-вторых, формирование условий для развития науки управления, обеспечение высо-

копрофессионального профессорско-преподавательского состава, способного осуществлять подготовку управленцев новой формации.

В современном мире нельзя оставаться безучастным, равнодушным к политическим процессам, происходящим в стране. Государственное управление неразрывно связано с политическим знанием, а XXI век требует научных подходов к исследованию социально-политического пространства, вне которого немислима жизнь общества и индивида. Политика становится не только частью общественного развития, но одновременно механизмом и источником организации общества.

Академия государственной службы готовит и тех, кто анализирует политику, и тех, кто будет делать ее. За время обучения в академии студент-политолог должен освоить огромный массив теоретических и практических знаний по применению научных методов сбора и анализа данных, интерпретации событий, построению моделей принятия политических решений. Важно отметить, что политическая наука – это «вечно развивающееся знание, процесс бесконечного обновления и уточнения тех представлений, которые человек обрел, изучая мир власти» [3, с. 3]. Политические аналитики уже сегодня работают в государственных органах исполнительной и законодательной власти, исследовательских центрах, коммерческих и некоммерческих организациях. Их рекомендации касаются политических, экономических и социальных последствий принимаемых публичных решений.

Необходимым аспектом государственного управления является правовое обеспечение и регулирование деятельности государственных органов власти. Без юридических консультантов не в состоянии работать ни одно ведомство, будь то федеральное министерство или местная администрация. Поэтому юридическое образование, предлагаемое академией государственной службы, не может быть узкопрофильным. Юрист, осуществляющий экспертизу нормативных и законодательных актов, должен ориентироваться во всех отраслях права. Государственный чиновник, от высшего должностного лица до ведущего специалиста, также должен владеть юридической аргументацией, иметь знания в области применения права. Еще в начале XIX в. выдающийся русский государственный деятель М.М. Сперанский говорил, что чиновник обязан иметь «знание прав естественного, римского и гражданского, государственной экономики и уголовных законов» [4, с. 856].

Государственная служба невозможна без информационного обеспечения и сопровождения. Практически две трети всего населения России негативно отзываються о государственных чиновниках; к сожалению, людская память много дольше хранит провалы и ошибки руковод-

ства, нежели моменты его успеха. Опыт прошлых лет также настраивает граждан критически относиться к инициативам должностных лиц и органов власти. Поэтому возникает потребность в налаживании эффективной коммуникации власти и общества, обеспечить которую призваны специалисты по связям с общественностью. Студенты, обучающиеся этой специальности, имеют большие возможности в получении знаний в области классических гуманитарных дисциплин, а также – навыков и умений в прикладных исследованиях, современных методах организации и проведении различных мероприятий, направленных на создание позитивного имиджа руководителя, органа, учреждения или организации. Специальность привлекает творческих по своей направленности студентов, но фундаментальным основанием этого творчества является знание экономики, политики, психологии и ряда других дисциплин, дающих возможность развивать аналитическое мышление.

Стремительный темп развития российской экономики, изменения демографического и этнического портрета регионов, а следовательно, и социально-политической составляющей России, требуют подготовки специалистов в сфере комплексного изучения региона. Составление стратегических планов и краткосрочных программ развития отдельных областей, социально-экономический, политический анализ и консультирование – вот далеко не полный перечень применения профессиональных знаний специалистов-регионоведов.

Академию государственной службы условно можно назвать стратегическим резервом и структурным подразделением аппарата государственной власти. Поэтому атмосфера, царящая в академии, несколько отличается от микроклимата других вузов. С одной стороны, она воспитывает ответственность студентов за свои действия и поступки, с другой – формирует личность, в которой профессиональное мастерство управленца гармонично сочетается с актуальными морально-этическими ценностями и индивидуальными творческими способностями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Лесков С.* Передел образования // Профиль. 2005. 7 нояб.
2. *Декарт Р.* Сочинения: В 2 т. М., 1989. Т. 1.
3. *Соловьев А.И.* Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2005.
4. *Ключевский В.О.* Русская история. М., 2005.

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

**ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2005
МЕЖДУНАРОДНОГО
ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И МЕНЕДЖМЕНТА,
г. Кошице,
Словацкая Республика,
6–11 сентября 2005 года**

В.М. Поляков

В г. Кошице (Словацкая Республика) с 6 по 11 сентября 2005 г. состоялась XIII Летняя академия Международного форума высших учебных заведений государственной службы и менеджмента. Организатором ее проведения выступил факультет государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика (г. Кошице). Поволжскую академию государственной службы имени П.А. Столыпина – постоянного члена Форума – представляли ректор, доктор исторических наук, профессор С.Ю. Наумов;

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

начальник управления международных связей, кандидат исторических наук, профессор В.М. Поляков; сотрудник управления международных связей Ю.А. Никитина. В работе Академии приняли участие представители высших учебных заведений Германии, Бельгии, Нидерландов, Венгрии, Болгарии, России и Словакии.

Тема Летней академии – «Передача государственных услуг частным институтам». С докладами по заявленной проблематике выступили: проректор Высшей школы государственного управления и финансов, профессор **Вальтер Майер** (Людвигсбург, ФРГ); профессор Национальной школы государственного управления – Академии Торбеке (Нидерланды) **Ян Бринкс**; профессор Высшей школы г. Гента (Бельгия) **Эдди Штормс**; генеральный директор Университета Корвинус, профессор **Андраш Томаш** (Будапешт, Венгрия) и доцент того же университета **Норберт Киш**; президент Ассоциации славянских университетов, профессор **Захари Захариев** (София, Болгария); декан факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика, профессор **Ладислав Ловаш** (Кошице, Словацкая Республика); преподаватели факультета государственного управления Университета Павла Йозефа Шафарика доктор **Сильвия Жигова** и доктор **Мартин Вернарски**. Ректор Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина, доктор исторических наук, профессор **С.Ю. Наумов** (Саратов, Россия) выступил с докладом «Конкуренция в сфере образования как фактор выживания высшей школы».

В рамках официальной части программы Летней академии ее участники были приняты председателем Конституционного Суда Словацкой Республики Яном Мажаком, председателем регионального органа самоуправления (регион Кошице) Рудольфом Бауэром, мэром г. Кошице Зденек Требуля, ректором Университета Павла Йозефа Шафарика профессором Владимиром Бабчаком. Весьма насыщенной и интересной оказалась культурная часть пребывания в Словакии: гости посетили учебный центр Прибеник (регион Токай), достопримечательности Восточной Словакии – собор Св. Алжбеты (г. Кошице), дворец Бетльяр и замок Красная Горка (регион Рожнява).

На пленарном заседании XIII Летней академии были рассмотрены организационные вопросы:

– одобрено предложение президента Ассоциации славянских университетов профессора Захари Захариева провести очередную Летнюю академию Международного форума высших учебных заведений государственного управления и менеджмента в сентябре 2006 г. в Болгарии;

– высказана рекомендация представителям Бельгии и Нидерландов изучить возможности проведения Летней академии – 2007 в их странах;

– рабочей группе, включающей представителей Высшей школы государственного управления и финансов (Людвигсбург, ФРГ) и Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина (Саратов, Россия), поручено изучить вопрос о целесообразности приема в состав Международного форума высших учебных заведений государственного управления и менеджмента Межрегиональной академии управления персоналом (Киев, Украина).

В ходе работы Летней академии состоялся ряд официальных и рабочих встреч ректора ПАГС профессора С.Ю. Наумова с зарубежными коллегами. В состоявшейся беседе с ректором Университета Павла Йозефа Шафарика профессором Владимиром Бабчаком было отмечено динамично развивающееся сотрудничество между вузами, плодотворное взаимодействие вузов в рамках Международного форума государственного управления и менеджмента, а также заметный прогресс в издательской деятельности. С одобрением было встречено предложение профессора Владимира Бабчака включить в сферу межвузовского сотрудничества факультет права Университета Павла Йозефа Шафарика и объединить научно-исследовательские усилия вузов в области политологии, права, государственного и муниципального управления. Стороны единодушно подтвердили свои намерения принять дальнейшие меры по углублению сотрудничества.

Профессор С.Ю. Наумов получил приглашение принять участие в работе Международной научной конференции по проблемам правовой защиты граждан в условиях глобализации. Конференцию, организатором которой выступает кафедра конституционного права Университета Павла Йозефа Шафарика, планируется провести осенью 2006 г. в г. Кошице. Заведующий кафедрой профессор Игорь Палуш в личной беседе с С.Ю. Наумовым не скрывал своей заинтересованности в налаживании совместной работы по изучению глобальных проблем, которые во все большей степени затрагивают интересы населения стран Европы, включая Словакию и Россию, а также однозначно высказался в пользу всемерного расширения связей с российскими партнерами.

В беседе ректора ПАГС С.Ю. Наумова с президентом Ассоциации славянских университетов, президентом Фонда «Славяне» профессором Захари Захариевым были затронуты вопросы проведения предстоящей в Софии Летней академии – 2006 и участия в ней делегации ПАГС. Профессор Захари Захариев просил обратиться к губернатору Саратов-

ской области П.Л. Ипатову с просьбой рассмотреть предложение болгарской стороны о налаживании деловых контактов Саратовской области с регионом Варна и высказал готовность болгарской стороны принять делегацию Саратовской области для проработки текста Соглашения о сотрудничестве и определения мер его реализации.

В ходе беседы с ректором Высшей школы государственного управления и финансов (Людвигсбург, ФРГ) профессором Йостом Голлером ректор ПАГС С.Ю. Наумов получил приглашение принять участие в мероприятиях по случаю ухода с должности Й. Голлера и назначения на пост ректора Высшей школы государственного управления и финансов профессора Вальтера Майера. Приглашение было с благодарностью принято.

В целом следует отметить хорошую организацию XIII Летней академии. Участники подтвердили свое стремление способствовать повышению эффективности работы Международного форума высших учебных заведений государственного управления и менеджмента как неправительственной организации, всемерно развивать отношения между вузами в целях обмена опытом работы в области подготовки специалистов для государственной и муниципальной службы.

РЕЦЕНЗИИ

**РЕЦЕНЗИЯ
НА МОНОГРАФИЮ:
Анненкова В.Г.
Единство Российского
федеративного государства:
понятие, признаки,
этапы становления /
Под ред. В.В. Володина. –
М.: ИГ «Юрист», 2005. – 192 с.**

М.А. Кулушева

Актуальность рецензируемой монографии очевидна и объясняется проводимыми в настоящее время модернизационными изменениями политической системы России. В современной Российской Федерации, которая переживает сложный этап построения качественно нового федерализма, основанного на признании реального равенства субъектов Федерации, на стремлении к формированию единого правового пространства, единого правового статуса человека и гражданина, на установлении единства исполнительной

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

власти, конституционные теоретико-исторические проблемы становления и развития единства Российского федеративного государства требуют своевременного научного осмысления.

Следует наконец осознать, что построение федерализма, в основе которого лежит государственное единство, имеет для Российской Федерации, ее государственности и многонационального народа стратегическое значение. Только федерация, основанная на единой национальной идее, на учете и согласовании интересов народов и территорий, способная облечь в правовые механизмы волю многонационального народа России созидать и жить в демократическом, едином федеративном государстве, имеет бесспорно долгосрочные перспективы. Очевидно, что решение данной задачи требует системного осознания самого феномена единства Российского федеративного государства и создания на этой основе конституционной теории нового российского федерализма, разработки новой конституционно-правовой модели федеративного устройства России.

Одна из ключевых идей рецензируемой публикации состоит в том, что единство общества и государства, единство власти и единство закона – неперенные условия любой из действующих ныне федераций. Перечисленные аспекты легли в основу методологии, обусловили ее структуру и логику исследования.

Рассматриваемая монография состоит из четырех глав, комплексно объединяющих вопросы теоретических, исторических и правовых основ становления и развития современной конституционной модели единого Российского государства. Обширный библиографический список включает не только актуальные монографические исследования и проблемные статьи по изучаемой тематике, но и оригинальные нормативные правовые акты в качестве приложения к работе.

Бесспорным достоинством рецензируемой работы является проведенный автором глубокий теоретический анализ конституционно-правового понятия единства государства и исследование соотношения категорий единства и суверенитета Российского государства.

В.Г. Анненкова исходит из того, что действующей Конституцией страны признается государственная целостность Российской Федерации. Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность территории; существует единое гражданство и единый правовой статус личности; гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы; устанавливается верховенство Конституции РФ и

федеральных законов на всей российской территории; провозглашается единство системы органов государственной власти. Все перечисленные элементы характеризуют содержание мало разработанной в науке конституционного права категории «единство государства». Изучению именно этого вопроса посвящена первая глава монографии.

Признавая правоту авторской позиции, что федерализм немыслим без такого важного элемента, как «единство государства», мы отчасти разделяем тревогу ряда отечественных исследователей в отношении возможной унитаризации Российской Федерации, вероятной в связи с чрезмерным усилением институтов единства. Тем не менее если понимать государственное единство «не как диктат федеральных органов по отношению к субъектам Федерации, а как совместное, кооперированное выполнение поставленных перед единым федеративным государством задач», то становится очевидной перспектива развития Российского государства как единого и целостного, с федеративной формой государственного устройства (см.: *Барциц И.Н.* Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 479).

В рецензируемой монографии особое внимание привлекает авторское определение единства Российского федеративного государства, сформулированное на основе анализа теоретических характеристик федерализма, исторических доктрин возникновения и развития государства, философских категорий «целостность», «целое», «система». В.Г. Анненкова приходит к выводу, что единство Российского федеративного государства – это совокупность имманентно присущих федерализму свойств, основанная на сочетании взаимных интересов федерации и ее субъектов в целях достижения Российским государством единых целей и решения совместных задач.

Анализ проблем суверенитета в федеративном государстве, которому посвящена вторая глава рецензируемой книги, позволяет сделать автору вывод о том, что суверенитет, как политико-правовая категория, может быть применим только к самостоятельному и независимому государству. Не может быть «суверенитета в суверенитете». Развивая указанную мысль, В.Г. Анненкова утверждает, что если государство входит в состав другого государства, то неизбежна потеря, а не просто ограничение суверенитета.

Субъекты Федерации, даже обладающие большими полномочиями в сфере законодательства и управления, не являются суверенными образованиями, так как это законодательство и управление осуществляются ими на основе общих принципов, установленных Федерацией. Если

бы республики в составе Российской Федерации стали суверенными государствами в действительности, то это означало бы потерю Федерацией своего суверенитета и превращение ее в конфедерацию государств. Представляется, что этот вывод заслуживает внимания научной общественности и законодателя, поскольку на протяжении более десяти лет весьма остро стоит вопрос о суверенитете республик, входящих в состав Российской Федерации.

Исходя из этого, автор аргументированно доказывает, что суверенитет как важнейшее и неотъемлемое свойство государства неделим по самой своей природе и сущности. Это – не количественная, а качественная характеристика состояния государственной власти. В.Г. Анненкова вполне обоснованно предлагает отказаться как от давно изжившей себя концепции «абсолютного, ничем и никем не ограниченного государственного суверенитета», так и от еще бытующей концепции «делимости государственного суверенитета». Примечательно, что этот вывод сделан на основе анализа решений Конституционного Суда РФ.

Ключевой постулат второй главы монографии заключается в признании сути единства федеративного государства не в суверенизации государственных образований, а в особом статусе его частей, наделенных отдельными признаками государства, но не являющихся суверенными.

В третьей главе работы исследуются этапы становления конституционных основ единства Российского государства. Несмотря на то что исторический процесс формирования единого государства на территории бывшего СССР, включая современную Российскую Федерацию, характеризуется противоречивостью и непоследовательностью, появление и эволюция федерализма в России в его современном понимании имеет чрезвычайно глубокие корни.

Как верно отмечает автор, обращение к истокам федеративной компоненты в исторической ретроспективе развития единого Российского государства тем более важно в современной политической обстановке, в условиях поиска оптимальных путей развития федеративных отношений, базирующихся на принципе единства Российского государства.

Значительное внимание В.Г. Анненкова уделяет роли Федеративного договора 1992 г. в формировании основ единого Российского федеративного государства. В результате проведенного исследования автор присоединяется к позиции ученых, считающих, что правовой основой российского федерализма является Конституция РФ 1993 г., в связи с чем Россия представляет собой конституционную федерацию, а не федерацию, основанную на договоре. Вместе с тем автор монографии весьма

справедливо подчеркивает, что в настоящее время в отечественной науке не сложилось единства взглядов в понимании природы России как федерации по форме акта, ее учредившего. Например, И.А. Умнова считает современную Россию конституционно-договорной федерацией в связи с тем, что принятию Конституции РФ предшествовало подписание Федеративного договора (см.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 77).

В республиканских (российских региональных) школах конституционного права широкое распространение получило мнение, что Россия не вписывается в традиционную классификацию, связанную с правовым способом объединения субъектов Федерации. Ее следует отнести к третьему типу федерации – договорно-конституционному. Такое мнение появилось на почве разногласий между Центром и регионами по вопросу о том, что является приоритетным актом в учреждении федерации в России – договор или конституция.

В третьей главе книги содержатся интересные, хотя и не бесспорные суждения по поводу того, что особенностью развития федеративных отношений в Российской Федерации является попытка достичь стабильности во взаимоотношениях Центра и регионов, выражающаяся в стремлении уравновесить два противоречивых федеративных начала – единство и многообразие. События конца 90-х годов XX в. вновь поставили на повестку дня вопрос о сущности российского федерализма и направлениях его дальнейшего развития.

Четвертая глава работы выступает логическим продолжением представленного ранее материала. Она посвящена изучению основных характеристик конституционной модели единого Российского государства на современном этапе. Автор поднимает один из наиболее значимых вопросов: может ли Россия стать унитарной федерацией?

Не вызывает сомнений, что в настоящее время совершается переход от периода разобщенности, слабости федерации к позиции централизации и установлению единой вертикали власти. Указанная тенденция может выглядеть весьма угрожающей для конституционных основ федеративного устройства Российского государства. В.Г. Анненкова в рецензируемой монографии указывает, что в конституционно-правовой модели Российской Федерации при всей ее открытости и гибкости прослеживается базирующаяся на нескольких основных принципах мощная линия на укрепление единства государства. Ее реализации способствуют следующие факторы: верховенство российской Конституции; федеральное коллизионное право и верховенство решений Конституционного Суда России; единство судебной и правоохранительной

систем; единство федеральных вооруженных сил; общедооеральный бюджет; единство денежной системы; общедобязательность федеральных налогов.

Заслуживает одобрения то, что в ходе исследования В.Г. Анненкова предлагает ряд новых подходов к обеспечению направленного на позитивное развитие России единства Российского государства. В частности, автором монографии выделяются формально-юридические и практические характеристики системы федеративных отношений, сложившейся в Российской Федерации к началу XXI столетия. Их учет, по мнению В.Г. Анненковой, обеспечит условия успешного решения проблем федеративных отношений в едином Российском государстве. К числу таких проблем В.Г. Анненкова относит следующие: смешанный этнотерриториальный характер субъектов Федерации, усугубляющийся противоречиями в области межнациональных и федеративных отношений; асимметричность субъектов Федерации; неоднозначность статусов субъектов Федерации, наличие сложносоставных субъектов РФ; нарастающая экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов; дотационность, а следовательно, высокая степень зависимости большинства регионов от федеральной власти; региональный центризм по отношению к местному самоуправлению; автаркия многих региональных элит, обусловленная меньшими, чем в Центре, возможностями контроля; продолжающиеся законодательные коллизии между федеральным Центром и регионами.

Признавая оригинальность и достоверность рассмотренных автором работы проблем, полагаем, что в их перечень целесообразно добавить отсутствие единой национальной идеи, отсутствие единства общества.

Представляется, что от так называемых внутренних факторов обеспечения единства государства во многом зависит будущее развитие качественно нового российского федерализма. Не случайно именно со слов об общей судьбе народов России начинается текст федеральной Конституции. Этим еще раз подчеркивается, что именно единая государственность служит необходимой предпосылкой для нормального развития любых общественных отношений в нашей стране.

В заключении работы В.Г. Анненкова представляет определенные черты, характеризующие Россию как единое государство, имеющее федеративную форму устройства: территориальное единство, единство государственной власти, единство правового пространства, экономическое единство, единство правового (конституционного) статуса человека и гражданина. Совокупность данных элементов, их взаимообусловленность и взаимовлияние, по мнению автора, оказывает определяю-

щее влияние на становление России как действительно правового, демократического, федеративного государства.

Рецензируемая книга не свободна от некоторых недостатков и упущенных возможностей. Так, работа только выиграла, если бы автор проанализировал содержание и сущность каждого выделенного элемента единства Российского федеративного государства. Возможно, это послужит основанием для дальнейшего научного поиска автора и будет положено в основу другой работы. Можно отметить отсутствие раздела, посвященного изучению государственных реформ XXI в., ориентированных на построение качественно нового Российского государства. Было бы интересно узнать мнение автора о перспективах развития федеративных начал и унитаристских признаков в Российской Федерации в связи с проводимыми административной, муниципальной, социальной реформами. Эти проблемы упоминаются в тексте, но представляется целесообразным исследовать их более детально.

Следует подчеркнуть, что высказанные замечания имеют дискуссионный характер, обусловлены сложностью и поисковым характером темы и не влияют на общую положительную оценку рецензируемой работы.

В целом же представленная на рецензию монография В.Г. Анненковой «Единство Российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления» является интересной, оригинальной и полезной работой. Ее содержание созвучно времени и дает существенный материал для понимания ключевых вопросов, связанных с конституционно-правовым оформлением федеративного устройства Российского государства на современном этапе.

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

4

Липатов Э.Г.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ
КАК ФОРМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГИОНА 4

Данилов М.В.

ФОРМИРОВАНИЕ «НЕКЛАССИЧЕСКИХ» ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 19

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

29

Захариев З., Боянов Б.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ
И РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСТВА
МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ 29

Гериг К.

ПРОФЕССИЯ – «СПЕЦИАЛИСТ ПО ПРАВУ» 40

Гонда В.

СЛОВАЦКАЯ РЕСПУБЛИКА НА ПУТИ К ЕВРО 46

Хок Р.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ФРГ О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ 54

Модро А.

ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ПРОЦЕДУРЫ ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯ В ФРГ 59

ТРУД И ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

67

Наумов С.Ю., Слонов Н.Н.

СИСТЕМЫ БЕЗДЕФЕКТНОГО ТРУДА – РОССИЙСКОЕ ОТКРЫТИЕ.
К 50-летию Саратовской системы бездефектного труда 67

Сабитова И.С.

О ГЕНЕЗИСЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА
РАВНОПРАВИА ЖЕНЩИН И МУЖЧИН В РОССИИ
И ПРИОРИТЕТНОСТИ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ..... 77

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ

87

Наумов С.Ю.

КОНКУРЕНЦИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ
КАК ФАКТОР ВЫЖИВАНИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ.
Выступление на Летней академии – 2005
Международного форума государственного управления и менеджмента
(г. Кошице, Словацкая Республика) 8 сентября 2005 года 87

Жуковский В.П., Скворцова Л.А.

УПРАВЛЕНИЕ УЧЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТУДЕНТОВ:
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ 94

Седова С.Ю.

ОСОБЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ
СОВРЕМЕННОГО УПРАВЛЕНЦА 105

ХРОНИКА СОБЫТИЙ

111

Поляков В.М.

ЛЕТНЯЯ АКАДЕМИЯ – 2005 МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕНЕДЖМЕНТА,
г. Кошице, Словацкая Республика, 6–11 сентября 2005 года 111

РЕЦЕНЗИИ

115

Кулушева М.А.

РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:
Анненкова В.Г. Единство Российского федеративного государства:
понятие, признаки, этапы становления / Под ред. В.В. Володина. –
М.: ИГ «Юрист», 2005. – 192 с. 115

CONTENTS

POLITICAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION: TRANSFORMATION OF SOCIAL AND POLITICAL INSTITUTIONS

4

Lipatov E.G.

CIVIL SERVICE IN A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION
AS A FORM OF NORMATIVE AND LEGAL ORGANIZATION OF THE REGION 4

Danilov M.V.

FORMATION OF «NON-CLASSIC» PARTY SYSTEMS
IN CONTEMPORARY RUSSIA 19

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF MODERNIZATION OF SOCIO-POLITICAL AND ECONOMIC SYSTEMS

29

Zakhariev Z., Boyanov B.

QUALITY PUBLIC SERVICE PROVISION
AND DEVELOPMENT OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP 29

Gehrig K.

«LAW SPECIALIST» AS A PROFESSION 40

Gonda V.

SLOVAK REPUBLIC ON THE WAY TO EURO 46

Hock R.

DEVELOPMENT OF THE INSOLVENCY (BANKRUPTCY) LEGISLATION
OF GERMANY 54

Modro A.

LEGAL ASPECTS OF THE PROCEDURE OF FINANCIAL IMPROVEMENT
OF AN ENTERPRISE IN GERMANY 59

LABOR AND LABOR RELATIONS IN CONTEMPORARY RUSSIA

67

Naumov S.Yu., Slonov N.N.

SYSTEMS OF NON-DEFICIENCY LABOR AS A RUSSIAN INVENTION.
To the 50th anniversary of the Saratov system of non-deficiency labor 67

Sabitova I.S.

ON THE GENESIS OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPAL OF EQUAL RIGHTS OF MEN AND WOMEN IN RUSSIA AND THE PRIORITY OF ITS IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF LABOR RELATIONS	77
--	----

FORMATION OF THE CONCEPT OF THE EDUCATIONAL SYSTEM

87

Naumov S.Yu.

COMPETITION IN THE FIELD OF EDUCATION AS THE FACTOR OF SURVIVAL OF A HIGHER INSTITUTION. Presentation at the Summer Academy 2005 of the International Forum of Public Administration and Management (Košice, Slovak Republic) September 8, 2005	87
---	----

Zhukovsky V.P., Skvortsova L.A.

ADMINISTRATION OF EDUCATIONAL ACTIVITY OF STUDENTS: A TECHNOLOGICAL ASPECT	94
---	----

Sedova S.Yu.

PECULIARITIES OF PROFESSIONAL TRAINING OF A CONTEMPORARY CIVIL SERVICE MANAGER	105
---	-----

CHRONICLES OF SCIENTIFIC EVENTS

111

Poliakov V.M.

SUMMER ACADEMY 2005 OF THE INTERNATIONAL FORUM OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT, Košice, Slovak Republic, September 6–11, 2005	111
---	-----

REVIEWS

115

Kulusheva M.A.

REVIEW OF THE BOOK: <i>Annenkova V.G.</i> Unity of the Russian federal state: definition, characteristics, stages of formation / Edited by V.V. Volodin. – Moscow: PG «Yurist», 2005. – 192 p.	115
--	-----

Научное издание

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

Научный журнал

№ 9

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова*

Корректор *А.Ю. Федорова*

Компьютерная верстка *Л.А. Михайлова*

Тем. план 2005 г., п. № 366

Подписано к печати 9.12.2005 г. Формат 70х100 ¹/₁₆.

Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского.

Усл. печ. л. 10,32. Уч.-изд. л. 10,5. Тираж 500. Заказ 900.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина».

410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.