

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации»

# ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

*научный информационно-образовательный электронный журнал*

**Political  
management:**  
Scientific Information and  
Education Web Journal

ISSN - 2221-7703



№ 02 (10)

2015

Сетевое периодическое издание

РОССИЙСКИЙ ИНДЕКС  
НАУЧНОГО ЦИТИРОВАНИЯ \*  
Science Index  
**eLIBRARY.RU**

УДК 32: 304: 330: 340: 351/354

ББК 66 (60, 63, 67, 71)

П 50

**Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал.** [Сетевое электронное издание, ISSN 2221-7703]. 2015. № 02(10). URL: [www.политуправление.рф](http://www.политуправление.рф) (копия - URL: [www.pu.virmk.ru](http://www.pu.virmk.ru)).

**Political management: Scientific Information and Education Web Journal** [Network electronic edition, ISSN 2221-7703]. 2015. № 02(10).

URL: [www.политуправление.рф](http://www.политуправление.рф) (copy - URL: [www.pu.virmk.ru](http://www.pu.virmk.ru)).

*Основные тематические направления журнала определяются содержанием направлений подготовки высшего образования 38.00.00 - экономика и управление, 40.00.00 - юриспруденция, 41.00.00 - политические науки и регионоведение, а также междисциплинарных исследований, связанных с тематикой данных направлений.*

**Редакционный совет (Editorial Board):**

Андропова Ирина Владимировна, доктор политических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования (заведующий кафедрой Связей с общественностью, Поволжский государственный университет телекоммуникаций и информатики, г. Самара). Andronova Irina V, Doctor of Political Sciences, professor, honored worker of higher education (Head of the Department Public Relations, Volga State University of Telecommunications and Informatics, Samara)

Вилков Александр Алексеевич, доктор политических наук, профессор (заведующий кафедрой политических наук, Саратовский государственный университет им. Г.Р.Чернышевского, г. Саратов). Vilkov Alexander, Doctor of Political Sciences, professor, head of the Department of Political Sciences (Saratov State University named GR Chernyshevsky, Saratov).

Волков Сергей Иванович, кандидат экономических наук, доцент. (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Тамбовский филиал, заместитель директора) / Volkov Sergei I. Doctorate of Economic Sciences, Associate Professor. (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tambov branch, Vice Director)

Глухова Александра Викторовна, доктор политических наук, профессор (заведующий кафедрой социологии и политологии, Воронежский государственный университет, Воронеж). Gluhova Alexandra V., Doctor of Political Sciences, professor (head of the Department of Sociology and Politology, Voronezh State University, Voronezh).

Елагина Вера Сергеевна, кандидат педагогических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Тамбовский филиал). Elagina Vera S., Doctorate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Head of the Department Public Administration (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tambov branch)

Крупнина Елена Анатольевна, кандидат политических наук (доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Тамбовский филиал), председатель комитета по информационной политике администрации г. Тамбова. Krupinina Elena A. Doctorate of Political Sciences (Associate Professor of Public Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tambov branch), Chairman of the Committee on Information Policy Administration of Tambov.

Магомедов Арбахан Курбанович, доктор политических наук, профессор (заведующий кафедрой связей с общественностью, Ульяновский государственный университет, Ульяновск). Magomedov Arbakhan K. Doctor of Political Sciences, professor (Head of the Department Public Relations, Ulyanovsk State University, Ulyanovsk)

Пирожков Геннадий Петрович, доктор культурологии, кандидат исторических наук, профессор (кафедра Связей с общественностью, Тамбовский государственный технический университет) / Pyrozchkov Gennady P., doctor of Cultural Sciences, the Doctorate of Historical Sciences, professor (Department of Public Relations, Tambov State Technical University, Tambov).

Санжаревский Игорь Иванович, доктор политических наук, профессор - главный редактор, председатель совета. (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Тамбовский филиал; Тамбовский государственный технический университет) / Sanzharevskiy Igor I., Doctor of Political Sciences, Professor, - Chairman of the Board, Chief editor. (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Tambov branch; Tambov State Technical University).

Фомин Олег Николаевич, доктор политических наук, профессор (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, заместитель директора по научной работе) / Fomin Oleg N. Doctor of Political Sciences, professor (Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Volga Management Institute named PA Stolypin, Vice Director for Research)

Шестов Николай Игоревич, доктор политических наук, профессор. (кафедра политических наук, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского). Shestov Nicolai I., Doctor of Political Sciences, Professor. (Department of Political Sciences, Saratov State University named NG Chernyshevsky).

ISSN 2221-7703

*Мнения авторов и рецензентов могут не совпадать с официальной позицией редакции.*

**СОДЕРЖАНИЕ № 02 (10). 2015.**

С.

<b>О макроэкономической сущности целей стратегического развития эффективных сбалансированных макроэкономических систем</b> Владимиров С.А.	5-13
<b>Структурные сдвиги на региональных рынках труда</b> Волков С.И.	14-19
<b>Формирование системы управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации</b> Головина А.А.	20-25
<b>Сравнительный анализ воспоминаний руководителей Пензы и Тамбова об управлении городским хозяйством в 1960-1980-е гг.</b> Ильин А.Ю.	26-29
<b>Правовое регулирование государством развития физической культуры и спорта – доминирующее направление управленческой стратегии страны.</b> Рибчич И.Е.	30-37
<b>Свобода, равенство и справедливость в контексте социально-политических течений.</b> Краснослободцева Н.К.	38-40
<b>Анализ и оценка состояния рынка ипотечного жилищного кредитования в России в 2014-2015 гг.</b> Золотарева Г.М., Коробова О.В.	41-50
<b>Социально-философский анализ идеологического дискурса в США в конце XX-начале XXI века</b> Равочкин Н.Н.	51-55
<b>Система юридических лиц в РФ: проблемы типологизации и правового регулирования</b> Алехина О.М.	56-62
<b>Совершенствование системы государственной и региональной поддержки малого и среднего предпринимательства (на примере Тамбовской области).</b> Кольцова О.В.	63-66
<b>Совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности</b> Алехина О.М., Поздняков А.А.	67-75
<b>Проблемы электронной идентификации в системе виртуальной коммуникации общества и власти.</b> Кольцов Р.Ю.	76-79
<b>Трансформация социальных ролей в публичной сфере общества: гендерный аспект.</b> Переверзева А. А.	80-82
<b>Методические основы организационного проектирования бизнес-процессов.</b> Золотарева Г.М.	83-90
<b>Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство</b> Шаршеева А.Ш., Иванов С.Г.	91-96
<b>Основные пути и проблемы становления института нотариата: от традиций к современности.</b> Моисеева О.В	97-99

**CONTENTS - № 02 (10). 2015**

P.

<b>About macroeconomic purpose of the strategic development of effective balanced macroeconomic systems</b> Vladimirov S.A.	5-13
<b>Structural changes in regional labor markets</b> Volkov S.I.	14-19
<b>Creating a system of state civil service in the Russian Federation</b> Golovina A.A.	20-25
<b>Comparative analysis of memories heads of Penza and Tambov about urban management in 1960-1980.</b> Ilyin A.Y.	26-29
<b>Legal regulation of the state of development of physical culture and sport – the dominant direction of the management strategy of the country.</b> Ribchich I. Ye.	30-37
<b>Freedom, equality and justice in different social political trends</b> Krasnoslobodtseva N.K.	38-40
<b>The analysis and assessment of the mortgage lending market in Russia in 2014-2015 years.</b> Zolotareva G.M., Korobova O.V.,	41-50
<b>The social and philosophical analysis of the ideological discourse in the USA at the end of XX - the beginning of the 21st century</b> Ravochkin N.N.	51-55
<b>The system of corporation in the Russian Federation: problems of typology and legal regulation</b> Alekhina O.M.	56-62
<b>Improvement of state and regional support of small and medium business (on the example of Tambov region).</b> Koltsova O.V.	63-66
<b>Improving the system of state control (supervision) and municipal control in business</b> Alekhina O. M., Pozdniakov A. A.	67-75
<b>Problems of the electronic identification in the system of virtual communication of the society and the government.</b> Koltsov R.Yu.	76-79
<b>The transformation of social roles in the public sphere: gender aspect.</b> Pereverzeva A. A.	80-82
<b>The methodical basis of organizational designing of business-process.</b> Zolotareva G.M.	83-90
<b>E-government through PPP within the framework of Eurasian Economic Union</b> Sharshееva A.Sh., Ivanov S.G.	91-96
<b>The main ways and problems of formation of the institute of notaries: from tradition to modernity.</b> Moiseeva O.V.	97-99

## **О макроэкономической сущности целей стратегического развития эффективных сбалансированных макроэкономических систем**

### **About macroeconomic purpose of the strategic development of effective balanced macroeconomic systems**

*Владимиров Сергей Арсеньевич, доктор экономических наук, профессор кафедры общего менеджмента и логистики, Северо-Западного института управления РАНХиГС*

*Vladimirov S.A., Professor, Department of General Management and Logistics, North-West Management Institute RANEPА*

*E-mail: ideal\_ideal@mail.ru*

*УДК 330*

*Аннотация. Цель настоящей статьи – теоретическое обоснование возможности достижения максимально возможных общественных эффективностей государственных расходов, инвестиций и налогов в идеальном состоянии сбалансированной открытой экономической системы. Предложенная модель всегда может привести в идеальном случае («нулевых потерь» общественной эффективности государственных расходов и инвестиций) к максимально возможному темпу экономического роста, что позволяет обосновать основные направления соответствующей макроэкономической (финансовой, налоговой и бюджетной) политики.*

*Abstract. The purpose of this article is a theoretical substantiation of the possibility of DOS reaches the maximum possible public efficiencies of government spending, investments and taxes in perfect condition coordination bath open economic system. The proposed model can always bring in the ideal case («zero-loss" public effectively scope of public expenditure and investment) to the maximum possible rate of economic growth, that allows you to substantiate the main directions of the relevant macroeconomic (fiscal, tax and budget) policy.*

*Ключевые слова: эффективность; макроэкономика; качество; политика; налоги.*

*Keywords: efficiency; macroeconomic; quality; a policy; taxes.*

*«Пусть только наша идея будет правильной, и тогда, несмотря на наличие препятствий, стоящих на пути к ее осуществлению, она не будет невозможной. И.Кант [1,129]. (Идея совершенного, справедливо управляемого государства, сбалансированной открытой эффективной экономики - С.В.)*

*Общественное развитие находит свое конкретное выражение в статистических (в том числе макроэкономических) показателях, без установления и измерения численных значений, которых невозможно управление. Устойчивое развитие без разрушения в течение неограниченно длительного периода времени единой системы «природа - человек», должно не ставить под сомнение способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. Такое развитие определяется тремя переменными: а) эффективностью экономики, б) экологической стабильностью, в) социальной справедливостью [2,59].*

*Показатели уровня и темпов экономического и социального развития, в частности показатели уровня жизни, являются важнейшими для оценки эффективности проводимой в стране экономической политики и, в конечном счете, существующего в ней общественного строя. В то же время, высокие темпы экономического развития не всегда являются критерием соответствующего роста уровня жизни населения [11, 468]. В ходе подлинного экономического роста происходит инновационное обновление производственного капитала страны, устаревшее оборудование заменяется новым, с лучшими качественными характеристиками, так что степень износа основных фондов в целом по экономике, по меньшей мере, не увеличивается [3,6].*

Критический анализ имеющихся в литературе, экономической и управленческой практике подходов к решению проблемы. Более шестидесяти лет в экономической науке и преподавании доминирует модель экономического выбора «экономиста всех времен и всех народов» П.Самуэльсона [4; 5,22]. Он утверждал, что язык математики является единственно возможным для изложения положений современной экономической теории. Из этой модели выводятся якобы прямая (жесткая) связь между большими объемами накоплений и соответствующим уровнем потребления, экономические законы возрастания дополнительных затрат, убывающих эффективности и производительности/ доходности, экономии на масштабе производства и др. Развитие современных развивающихся и развитых экономик зачастую противоречат этой модели экономического выбора.

Ниже рассматривается общепринятая математическая модель сбалансированной открытой экономики (СОЭ) и взаимосвязи между абсолютными значениями основных макроэкономических показателей: планируемой (прогнозируемой) госорганами величиной валового внутреннего продукта; государственными расходами, инвестициями, потреблением, налоговым бременем, сальдо платежного баланса страны и их нормами, общественными эффективностями, темпом экономического роста сбалансированной открытой экономики (СОЭ), ставкой ссудного процента Центробанка страны и инфляцией.

Вышеуказанные соотношения между важнейшими макроэкономическими показателями могут быть представлены в математической и графической форме (рис. 1):

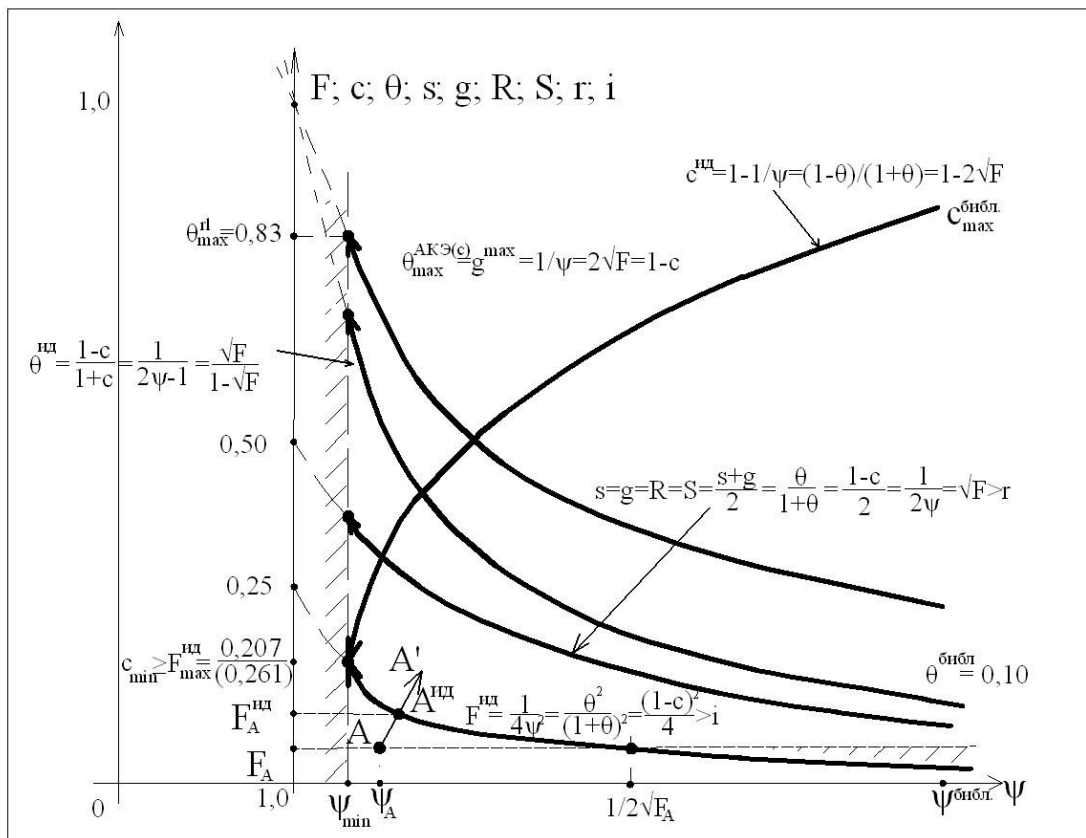


Рис.1. Взаимосвязь основных макроэкономических показателей СОЭ с нулевым сальдо платежного баланса (заштрихованы области невозможных значений: меньших, чем  $\psi_{\text{min}}$  и больших, чем  $\psi = 1/2\sqrt{F_A}$ ).

Главное отличие авторской модели в том, что разделяемое большинством экономистов утверждение о прямой зависимости между объемами накоплений и ростом потребления (де большие объемы накоплений неизбежно приводят к резкому повышению уровня потребления) вытекающее из модели П.Самуэльсона заведомо неточно. Как показала мировая практика (в т.ч. в РФ 2001-2013г.г.), значительные объемы накоплений не всегда приводят к высокому приросту потребления, иногда вплоть до «проедания» накопленных стратегических резервов, что и находит отражение на авторском графике.

При этом в соответствии с историческим опытом и культурными традициями средняя норма налогового бремени в макроэкономических системах не может снижаться ниже десяти процентов («библейская десятая», близкая, по мнению автора, к анархии) [6, 34]. В то же время, ни при каких обстоятельствах средняя налоговая нагрузка не может превышать своего максимального значения, отраженного на графике кривой  $\theta_{s=0}^{\max} = g^{\max} = 1/\psi$ .

Эта кривая соответствует административно-командной экономике АКЭ(С) (системе) (например, СССР), в которой инвестиции (капитальные вложения) являлись «перераспределенными» государственными расходами, поскольку государственная собственность была абсолютно преобладающей (более 98%) [9,67]. Весьма показательным, что характер этой кривой позволяет сделать теоретически корректный вывод, что в АКЭ(С) нет никаких оснований заведомо идеологически ограничивать  $\leq F^{\text{ид}} = 1/4\psi^2$ , поскольку не форма собственности, а качество организации и управления и перераспределения валового продукта – суть экономического потенциала любого общества [10, 187].

Важно также иметь в виду, что средняя налоговая нагрузка в идеальной СОЭ не минимальная для любых соотношений основных МЭП, но именно сбалансированная относительно соответствующих максимальному теоретически возможному экономическому росту показателей норм государственных расходов, инвестиций и их общественных эффективностей, одновременно равных корню квадратному из численного значения экономического роста [7, 48].

Бесконечное множество реальных состояний СОЭ располагается на площади ниже кривой максимально возможного темпа экономического роста –  $F^{\text{ид}} = 1/4\psi^2$ . Эти состояния определяются соответствующими точками, например, на графике точкой А с координатами:  $A[\psi_A; F_A; \Omega_A]$ . Из этой точки возможны следующие очевидные направления развития (повышения эффективности и качества) макросистемы:

а) идеальное (единственное, стратегическое) – по кратчайшему направлению к кривой максимально возможного темпа экономического роста (то есть в направлении перпендикуляра к касательной из точки А). Более подробно: направление развития реальной экономики выбрано государственными органами близким к идеальному (наилучшему теоретически возможному), если оно сопровождается повышением экономического роста при снижении суммы норм государственных расходов и инвестиций, а также и средней налоговой нагрузки при одновременном повышении нормы потребления (в том числе за счет положительного сальдо платежного баланса страны, вызванного прежде всего экспортом высокотехнологичной продукции), сбалансированностью основных макроэкономических параметров.

б) неидеальные – стремящиеся (близкие) к идеальному; в) заведомо неэффективные для общества - такие направления развития реальной экономики, которые сопровождаются снижением экономического роста и нормы потребления, при одновременном росте суммы норм государственных расходов и инвестиций, средней налоговой нагрузки, несбалансированностью всех или большей части основных макроэкономических параметров (коррупционные или заведомо некомпетентные направления экономического развития - «на авось», вплоть до умышленного развала, деградации собственной экономики по советам «экономических убийц»: общеизвестная проблема «псевдоинвестиций» западных инвесторов в предприятия российского высокотехнологичного комплекса, которые зачастую приводят к ликвидации этих предприятий (например, уничтожение конкурентов, скупка земли под предприятиями и др.) [8, 31].

Достижение равновесия в реальной макроэкономической системе является труднейшей финансово-политической задачей (в том числе государственного долга), включающей выпуск госзаймов, ужесточение налогообложения, печатание денег. При этом, несбалансированность экономической системы может быть объективной (войны, периоды крупных социально-экономических реформ, катаклизмов), случайной и преднамеренной, выгодной определенным (как правило, властным или оппозиционным, в том числе теневым структурам) «группам влияния» но, безусловно, невыгодной обществу в целом.

Несложный математический анализ соотношений между основными МЭП при конкретной заданной государственными органами численной величине темпа экономического роста, позволяет жестко выделить следующие «иерархические ряды (ИР) МЭП» с соответствующими диапазонами ограничений их «дрейфа» внутри конкретного ряда.

#### 1) Равновесные СОЭ

а) Идеальные ИР СОЭ с нулевым сальдо платежного баланса и нулевой инфляцией (наиболее простые, имеющие очевидный «геометрический смысл», отражены на рис.1). Их бесконечное множество, определяются они конкретным значением, как правило (для удобства) ОПСЭ, автоматически строго определяющем все остальные МЭП (и, обратно, также строго определяемым любым другим основным МЭП). Например, пусть государственными органами утверждены следующие нормы государственных расходов и инвестиций:  $s = g = 1/4$  (то есть нормы государственных расходов и инвестиций равны 25%), следовательно  $\psi = 2,0$ . Кроме того, их общественные эффективности равны также 25%, то есть:  $R = S = 25\%$ . Идеальное налоговое бремя равно:  $\theta = 1/(2\psi - 1) = 0,33$  (33%). Норма потребления:  $c = 1 - 1/\psi = 0,50$  (50%). Темп экономического роста (идеальный, максимально возможный для этой совокупности МЭП):  $F^{ид} = 1/4 \psi^2 = 1/(4 \times 4) = 6,25\%$ .

Поэтому иерархический ряд будет в этом случае выглядеть так:

$$c > \theta > s = g = R = S = \sqrt{F} > F > i = 0,$$

где:  $i$ - инфляция.

б) Реальные, определяемые конкретно заданными государственными органами численными величинами темпа экономического роста, государственных расходов (их нормой) и соотношениями («перестановками») между основными МЭП и фундаментальной величиной: корнем квадратным из темпа экономического роста. Например, (два экстремальных случая):

а) «общество эффективного потребления – экономическая идиллия»:

$$c > S > s > \sqrt{F} > R > \theta > g > F > i,$$



Обращает на себя внимание высокая норма потребления при значительных общественной эффективности государственных расходов и норме инвестирования, малых норм налогового бремени и государственных расходов, весьма удовлетворительной общественной эффективности инвестиций.

б) «войны, периоды сложных крупных соц.-экон. реформ (управляемых)»:

$$\theta > g > R > \sqrt{F} > s > S > c > F > i.$$

В этом ряду очевидны высокие нормы налогового бремени и государственных расходов, незначительная норма потребления и общественной эффективности государственных расходов. Норма потребления для этих двух случаев «дрейфовала» от максимальной к минимально возможной («биологического прожиточного минимума»).

Не представляет трудностей скомбинировать другие промежуточные равновесные иерархические ряды (число их ограничено соответствующими перестановками, читатель легко может сделать это самостоятельно).

## II) Неравновесные (с заведомым нарушением иерархии МЭП)

Как уже указывалось, неравновесность (несбалансированность) макроэкономической системы является следствием нарушения основных требований иерархичности отношений между МЭП в СОЭ, несбалансированностью финансовых интересов государства и налогоплательщиков, чрезвычайных обстоятельств (например, войн, некомпетентных действий правительства), безусловной причиной инфляции.

Например, заведомо несбалансированной при заданном соответствующими госорганами темпе экономического роста является следующая, часто встречающаяся экономическая система (нарушенный иерархический ряд МЭП):

$$c > g > \theta > \sqrt{F} > s > R > S > i > F > 0,$$

В этом ряду норма государственных расходов с весьма низкой их общественной эффективностью больше нормы налогового бремени (заведомое перенапряжение экономических потенциалов), а норма инвестиций и их общественная эффективность одновременно меньше корня квадратного из темпа экономического роста, что свидетельствует о недопустимо низкой эффективности инвестиционной политики (государственной инвестиционной программы) и, что интересно, заведомо завышенном (возможно в пропагандистских целях перед очередными выборами) утвержденном госорганами темпом экономического роста, в свою очередь численно меньшим уровня инфляции...

Примером катастрофического состояния макроэкономической системы является следующий иерархический ряд МЭП:

$$i > g > \sqrt{F} > \theta > s > R > S > c > 0 \text{ (ноль)} > F,$$

с чрезвычайно высокой инфляцией (гиперинфляцией) и низкой нормой потребления, неудовлетворительной собираемостью налогов и отрицательным темпом экономического роста («проеданием запасов»)...

Ниже на рис.2 приводится графическое отображение возможных вариантов налоговой политики (бесконечное множество выбора («поле») практически всех теоретически возможных значений средней налоговой нагрузки – налогового бремени).



а) по прямой из точки  $A[\psi_{\min=1,207}; \theta_{Анарх}^{Библ} = 0,10]$  в точку  $C^I[\psi_{\max}^{реал} = 2,0; \theta^{MAX}]$ , что эквивалентно переходу от «от анархической к административно-командной экономике-АКЭ(С)»;

б) по прямой из точки  $B^I[\psi_{\min=1,207}; 1/\psi_{\min=1,207}]$  в точку  $D[\psi_{\max}^{реал} = 2,0; \theta_{Анарх}^{Библ} = 0,10]$ , что эквивалентно переходу «от суперАКЭ(С) к архиданархической экономике»...

Легко высчитываемая точка Е пересечения этих направлений определяет, по мнению автора, «золотосерединное» значение средней налоговой нагрузки в «усредненной экономике», равное  $\theta_E^{3.c.} = 0,31$  (весьма близкое к показателю среднего налогового бремени в США и Японии, - около 30%), при  $\psi_E^{3.c.} = 1,77$  (также очень близкое к японскому, равному 1,81), определяющее «ядро» налоговой политики и его исторический «дрейф».

Интересными являются также три характерные «тройственные» точки налогового поля, расположенные на кривой нормы потребления  $HC^I = 1 - 1/\psi$  в которых одновременно соблюдается равенство трех (и более) разных МЭП:

а) точка X, пересечения кривых нормы потребления и кривой равенства нормы налогового бремени и инвестиций, в которой  $s = \theta = s$ ;

б) точка  $C^I$ , пересечения кривых нормы потребления и кривой равенства максимальных значений средней налоговой нагрузки и государственных расходов в АКЭ(С), в которой  $s = \theta = g$ .

в) точка Z, пересечения кривых нормы потребления и кривой равенства максимальных значений государственных расходов и инвестиций и их общественных эффективностей:  $s = g = s = R = S$  – идеальная цель идеальной макроэкономической стратегии – «магистральная траектория» любого развитого государства (как близкий реально существующий вариант - «шведский социализм»).

На рис.2 приведена высчитанная автором на основании [6,32] «анархистская» кривая нормы государственных расходов, минимальное значение которой равно 1,9%, а максимальное – 4,4%. Мировая статистика настаивает на минимальной норме инвестирования, не меньшей средней нормы амортизационных отчислений, -  $S_{Амортз}^{MIN} = 3\%$ , которая и указана на этом же рисунке. Приведено также максимально возможное значение средней нормы налоговой нагрузки:  $\theta_{\max}^r = 0,83$ , которое делает понятным близкое к нему значение налогового бремени в Швеции. Для более подробного анализа вариантов налоговой политики (выявления и обоснования соотношений между основными МЭП) приведены также из рис.1: кривая идеальной нормы налогового бремени:  $\theta^{ИДЕАЛ} = 1/(2\psi - 1)$  и кривая идеальных значений норм государственных расходов и инвестиций:  $(s=g=R=S)^{ид} = 1/2\psi$ .

Безусловно, размер, знак и структура сальдо платежного баланса страны оказывают сильное влияние на качество макроэкономического состояния. Например, положительное сальдо соответствующей экономики, безусловно, в денежном (количественном) отношении повышает ее эффективность. И наоборот, отрицательное сальдо платежного баланса снижает качество макроэкономической политики. При этом особое значение приобретает товарная структура экспорта и импорта. Очевидна неперспективность преобладания в структуре экспорта ограниченных природных ресурсов в обмен на продовольствие и невысокотехнологичную (заведомо отсталую от передового мирового уровня) продукцию.

Несомненно, авторская модель экономики (несмотря на ее кажущуюся парадоксальность), имела место в период 1879-1897 гг. в реальной экономике США («Золотая эпоха» золотого стандарта, введенного в 1879 г.). В результате США вышли на первое место в мире по объему ВВП и промышленного производства, на лидирующие позиции в мировой экономике [12, 30]. Модель хорошо отражает известные периоды парадоксальных взлетов экономических систем в СССР и Германии, Японии, Южной Корее, Китае.

Автор полностью сознает основные ограничения своей модели, которая не может быть полностью адекватна реальности, поскольку речь идет о человеческой деятельности, развивающейся в необратимом времени, несводимости общественного прогресса, развития человека к увеличению денежных доходов или к приумножению материального богатства, темпов экономического роста. Несовершенство людей и их отношений делает значимым фактор случайности, неопределенности.

Аналитические методы, назначением которых должно служить преодоление субъективизма в принятии решений, на деле нередко используются в качестве одного из инструментов политической борьбы. Следовательно, экономисты в любых обстоятельствах не должны слепо копировать политический процесс, обязаны стать блюстителями общественной дальновидности в экономических вопросах. Автором приведены соответствующие зависимости [9,37].

*Список литературы примечания.*

1. Краткая философская энциклопедия./ – М., - «Энциклопедия», 1994. -576 с.
2. Овсиенко Ю.В. и др. Устойчивое развитие: концепция и стратегические ориентиры// Экономика и математические методы, 2007, т.43, №4. С. 57 – 71.
3. Губанов С. Рост без развития и его пределы // Экономист, № 4, 2006. С. 5-19.
4. Самуэльсон П. Экономика. Вводный курс.-М.: Экономика, 1964 (оригинал: Economics, 1948). – 843 с.
5. Блауг М. Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. / Пер. с англ./ М.: НП «Журнал Вопросы экономики», 2004. С. 30 – 41.
6. Владимиров С. О моделировании сбалансированной экономики // Общество и экономика. 2010. № 6. С. 31-48.
7. Владимиров С. Об обосновании эффективности государственных инвестиций// Общество и экономика. 2006. № 2. С. 44-57.
8. Владимиров С.А. О научном обосновании экономической эффективности стратегической сбалансированной программы государственных инвестиций // Инновации. 2006. № 2. С. 28-34.
9. С. А. Владимиров. Экономическая эффективность инвестиционной деятельности в строительстве: теория и практика / Федеральное агентство по образованию, Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов". Санкт-Петербург, 2006.
10. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. М.: Госиздат, 1924. – 223 с.
11. Экономико-математический энциклопедический словарь / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. М.: ИНФРА-М, 2003. - 688 с.
12. Иноземцев В.Л. «Постамериканский мир»: мечта дилетантов и непростая реальность // Мировая экономика и международные отношения, 2008, № 5. С. 27 – 36.

*References*

1. Short philosophical encyclopedia./ – M., - "Encyclopedia", 1994.
2. Ovsienko J.V., etc. the Sustainable development: the concept and strategic reference points// Economy and mathematical methods, 2007, m.43, №4.
3. Gubanov S. Rost without development and its limits// the Economist, № 4, 2006.
4. Samyelson P. Ekonomika. Introduction kurs. th.: economy, 1964 (the original: Economics, 1948).
5. Blaug M. Metodologija of an economic science or as economists explain. / the lane with English / M: НП «Magazine economy Questions», 2004.
6. SA Vladimirov. On the modeling of a balanced economy // Society and Economy. 2010. № 6. S. 31-48
7. SA Vladimirov. On the justification of the effectiveness of public investment // Society and Economy. 2006. № 2. S. 44-57.

8. SA Vladimirov. *On the scientific validity ECONOMIC effective strategic balanced program of public investment//Innovation*. 2006. № 2. pp 28-34.

9. SA Vladimirov. *Economic efficiency of investment activity in construction: THEORY AND PRACTICE/ Federal Agency for Education, Government. Institutions of higher education. prof. Education "Saint-Petersburg State. Univ of Economy and Finance."* St. Petersburg, 2006.

10. Ford G. *My life, my achievements*. M: the State publishing house, 1924.

11. *The Economic-mathematical encyclopedic dictionary / Under the editorship of V.I.Danilova-Daniljana*. M: INFRA TH, 2003.

12. Inozemtcev V.L. *Foreigners of Century II «the Postamerican world»: dream of laymans and an uneasy reality//Economic and the international relations*, 2008, № 5.

## Структурные сдвиги на региональных рынках труда Structural changes in regional labor markets

Волков Сергей Иванович, кандидат экономических наук, доцент. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал).

Volkov S.I. candidate of economic Sciences, docent. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch).

E-mail: tmbwolf@rambler.ru

УДК 331.101(082)"312"

*Аннотация.* Статья посвящена анализу изменений в структуре спроса и предложения на региональных рынках труда в России. Последние десятилетия развития рыночной экономики существенно изменили пропорции занятости в различных секторах национального хозяйства. Особенности изменений на уровне регионов характеризуют общие тенденции социально-экономической трансформации.

*Abstract.* This article analyzes the changes in the structure of supply and demand in regional labor markets in Russia. The last decades of the development of a market economy significantly changed the proportion of employment in different sectors of the national economy. Characteristics of changes at the level of regions characterized the general tendencies of socio-economic transformation.

*Ключевые слова:* социально-экономическая система, рынок труда, регион, отрасль, виды экономической деятельности, занятость.

*Keywords:* socio-economic system, labor market, region, industry, economic activities, employment.

Переломные моменты в экономической истории человечества, истории каждого национального хозяйственного комплекса имеют целые наборы определенных характеристик, своего рода маркеров, позволяющих оценивать происходящие изменения именно как принципиально значимые для социально-экономической системы. Но собственно системные трансформации общественного бытия представляются в первую очередь в виде структурных изменений, обусловленных объективной тенденцией развития, направленностью конкретных социальных и экономических процессов соответствующего масштаба и значения.

Основной – имеющий практическую направленность – вопрос в анализе структурных трансформаций сводится, по нашему мнению, к выявлению возможности, пределов и механизмов управления структурными сдвигами, применения имеющегося исторического опыта социально-экономических преобразований к переживаемому моменту. Но в отношении последнего, рассматриваемого в качестве достаточного и необходимого элемента целеполагания общественной практики, вполне обоснованными будут определенные сомнения. Представляется справедливым высказывание выдающегося социолога и культуролога П.А. Сорокина: «...несмотря на нашу склонность видеть во всем определенные закономерности, ...несмотря на общее мнение, которое описывает процесс исторического развития как обучение в колледже, где все студенты поступают на первый курс, переходя с курса на курс и наконец заканчивают колледж, дабы стать счастливыми членами конечного ...какого-нибудь там социального рая, предписанного историей, разумом или абсурдом «теоретиков прогресса»; несмотря на все это, мы вынуждены заключить, что такому «финализму» и «эсхатологии» нет серьезных оснований. Исторический процесс скорее напоминает мне человека, который вращается в разных направлениях без определенной цели или пункта назначения» [7, с. 334]. Тем не менее, отрицание значимости накопленного обществом опыта, по меньшей мере, нерационально, хотя бы с «чисто экономических» позиций минимизации информационных издержек. Особенно это важно осознавать при проведении масштабных преобразований в тех сферах, которые непосредственно и наиболее существенно влияют на жизнь абсолютного большинства людей, а значит и общества в целом. В системе рынков это, естественно, рынок труда. Так, по данным Всероссийской

переписи населения 2010 года экономически активное население (ЭАН) России составило 71,2 млн. чел. Из них 66,62 млн. источником средств к существованию назвали трудовую деятельность (включая работу по совместительству). Это 93,57%. Еще 1,46 млн. человек (чуть более 2% от численности ЭАН) таким источником назвали пособие по безработице. Из общего числа занятых в экономике в возрасте 15-72 лет абсолютное большинство – 61,6 млн. человек (94%) являются работающими по найму. По сравнению с 2002 г. численность наемных работников увеличилась на 5,8% [5].

То, что произошло в экономике нашей страны за последнее двадцатипятилетие, не просто изменило всю систему трудовых отношений. Изменилось понятие эффективности взаимодействия работника и работодателя, т.е. – субъектов предложения труда и спроса на труд соответственно. Со стороны продавцов труда, как нам представляется, в меньшей степени. Ведь только некоторые неценовые факторы (от сверхидеологизированного «за что боролись в 1917 году?», как ни странно, но еще звучавшего изрека в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века, до ожиданий большей стабильности в случае работы на государство) в действительности оказывают влияние на поведение индивида – продавца труда. Ему работодатель-частник, при прочих равных условиях, несколько не менее привлекателен, чем работодатель-государство.

Появление же принципиально новой по сравнению с советской жестко централизованной системой общественного хозяйства, окончательно оформившейся с удушением НЭПа (Новой экономической политики советской власти проводившейся в 1920-х гг. XX в.), группы работодателей было действительной новацией в трудовых отношениях. Это покупатели труда уже не были связаны обязательными нормативами в отношении численности персонала предприятия, иначе стали относиться к оценке интенсивности труда и т.д. Разумеется, были и ставшие в результате приватизации владельцами производственных объектов прежние руководители. Вот на этих предприятиях да еще и при соответствующей позиции государства, стремящегося в ущерб стратегическим задачам модернизации производственного потенциала сдерживать рост безработицы хотя бы показателями формальной занятости, а точнее – псевдозанятости, советская инерция в значительной степени сохранялась. Но это сразу и воспринималось всеми и научным сообществом, и серьезными производственниками как временное явление. По мере продвижения отечественной экономической системы к рыночному типу масштабная реструктуризация на рынке труда становилась неизбежной и все более необходимой как на общенациональном, так и на региональном уровнях.

Перспективное развитие рынка труда в регионе невозможно без комплексного развития производства. Но положительная динамика экономики в современных условиях невозможна вне рамок научно обоснованной экономической политики. Только в этом случае ограниченные ресурсы региона могут быть использованы таким образом, который позволит обеспечить их максимальную отдачу.

Особенно актуальной проблема структурных подвижек стала для тех регионов, которые не имели и не имеют жестко заданной естественной обусловленности отраслевой структуры хозяйственного комплекса или, в современной статистической терминологии, обусловленного природными факторами преобладающего вида экономической деятельности. Очевидно, что регионы, обладающие достаточными залежами востребованных полезных ископаемых, могут менять в той или иной степени объемные показатели потребляемых видов труда без существенного изменения в общей структуре. В других регионах картина иная: создававшиеся в советский период по общему для СССР плану предприятия, являвшиеся в очень и очень многих случаях градообразующими, представляющими «лицо» региональной экономики, либо прекратили свое существование, либо снизили уровень выпуска до такого показателя, который уже не позволяет рассматривать их как сколько-нибудь значимую

производственную единицу, либо деструктурировались в некоторое количество мелких фирм и фирмочек, перепрофилировавших производство, утративших связи с другими хозяйствующими субъектами региона. Возможны и другие варианты утраты прежних позиций как потребителя на рынке труда. А появление принципиально новых для региона видов производств на его территории уже само по себе мощный рычаг структурных сдвигов на указанном рынке.

Рынок труда, как и любой другой рынок, это сложное явление, многоэлементная система, которую можно рассматривать с разных точек зрения и, соответственно, структурировать по различным критериям. Применительно к региональному рынку неважны некоторые варианты структуризации, актуальные для анализа национального рынка. В частности как раз те, что и должны отражать региональную специфику. Поэтому мы оставляем их в данной статье за пределами внимания.

Говоря о структурных сдвигах на региональных рынках труда, следует четко разграничить сдвиги в общем спросе на труд и изменения в предложении труда. Это диктуется задачей поиска возможностей, форм и механизмов управления или целенаправленного влияния на процессы структурных трансформаций. Но в целом процесс очевиден по последовательности взаимосвязанных изменений, в полной мере соответствует общему кейнсианскому постулату экономики спроса: спрос рождает предложение. И если в отношении товарного рынка этот тезис остается дискуссионным, то для рынка труда он становится аксиоматическим. Да, опосредованное обратное влияние также имеет место. Но это настолько сложный и растянутый во времени процесс, что его можно рассматривать только теоретически как долговременную тенденцию. Дж. М. Кейнс писал, что изменение денежной заработной платы может привести к продолжительному изменению занятости (уточним – в том или ином конкретном производстве), «...не иначе как воздействуя или на склонность общества в целом к потреблению, или на график предельной эффективности капитала, или на норму процента» [2, с. 339]

Схематически виды определяемых с достаточной долей условности структурных сдвигов на региональном рынке труда представлены на рис.1.



Рис.1. Структурные сдвиги на региональном рынке труда

Под секторальными сдвигами понимаются количественные изменения в доле ЭАН, приходящейся на тот или иной сектор экономики в основном определении: промышленное производство, сельское хозяйство, сфера услуг, кредитно-банковский сектор. Более укрупненная классификация, актуальная при выявлении общей тенденции развития не только и не столько национальных экономик, сколько мирового хозяйства, может оперировать понятиями реального и финансового секторов. Но последнее не столь значимо в применении к анализу процессов регионального уровня.



Особо можно анализировать сдвиги в плане соотношения занятых в государственном и частном секторах, но это уже иной вид структуры рынка труда. Цифры отражают общую тенденцию изменений в российской экономике, связанных со сменой типа социально-экономической системы четверть века назад. Так, по официальным данным Федеральной службы государственной статистики (ФСГС) распределение занятых по формам собственности заметно изменилось за относительно короткий отрезок времени, особенно в регионах типа Тамбовской области (см. табл. 1) [6].

Таблица 1.

Распределение среднегодовой численности занятых в экономике по формам собственности (в %)

	Занято в экономике всего	2005 год		2012 год	
		в том числе по формам собственности		в том числе по формам собственности	
		государственная и муниципальная	частная	государственная и муниципальная	частная
Российская Федерация	100	33,7	54,1	28,7	59,7
Центральный федеральный округ	100	31,2	53,8	26,8	56,8
Тамбовская область	100	35,4	54,7	26,6	60,8

Таблица 2.

Структура занятости по видам экономической деятельности в Российской Федерации, Центральном федеральном округе и Тамбовской области (в % от общей численности занятых)

		РФ		ЦФО		ТО	
		2000 г.	2008 г.	2000 г.	2008 г.	2000 г.	2008 г.
I	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; рыболовство, рыбоводство	14,1	9,9	11,3	7,0	29,5	24,1
II	Добыча полезных ископаемых	1,7	1,5	0,5	0,3	0,0	0,0
III	Обрабатывающие производства	19,1	16,3	19,7	17,4	16,7	14,2
IV	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	2,8	2,5	2,3	2,3	2,3
V	Строительство	6,7	8,0	7,9	8,6	3,0	3,6
VI	Оптовая и розничная торговля; ремонт авто транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13,6	17,6	15,1	20,4	10,9	16,2
VII	Гостиницы и рестораны	1,5	1,9	1,4	1,7	1,1	1,4
VIII	Транспорт и связь	7,8	8,0	7,3	7,0	6,1	6,4
IX	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,0	7,5	9,9	10,2	3,3	4,1
X	Образование	9,3	8,7	8,0	7,5	9,4	9,1
XI	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,8	6,8	6,4	6,1	7,5	7,3
XII	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,6	3,8	3,8	4,3	3,7	3,7
XIII	Другие виды деятельности, включая финансовую, в сфере госуправления и пр.	5,8	7,1	6,2	7,3	6,4	7,5

Тенденции секторальных сдвигов, в общем, достаточно очевидны и многократно обсуждены в научных публикациях и в периодической печати. Процессы снижения доли государственного сектора в экономике, а, соответственно, и объема спроса на труд со стороны государства неизбежны в любой стране, развивающей свой хозяйственный комплекс на основе рыночных принципов. Вопрос об оптимальном соотношении частного и государственного секторов остается до сих пор дискуссионным и представляет собой предмет особых исследований.

Отраслевые сдвиги, обусловленные изменениями в пропорциях объемов выпуска по отраслям экономики, меняют картину собственно «отраслевой» занятости населения, т.е. занятости в хозяйствующих субъектах по видам экономической деятельности в современной терминологии (классификаторы ОКВЭД в России, КДЕС в Европейском сообществе, Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности (МСОК), принятая статистической комиссией ООН).

Элиминируя потенциальные искажения общего тренда кризисными факторами, обратим внимание на динамику показателей относительно стабильного периода развития отечественной экономики (табл. 2), предоставляемых официальной статистикой [6].

Данные достаточно показательны, но еще более наглядны и интересны показатели темпов изменений (см. рис. 2).

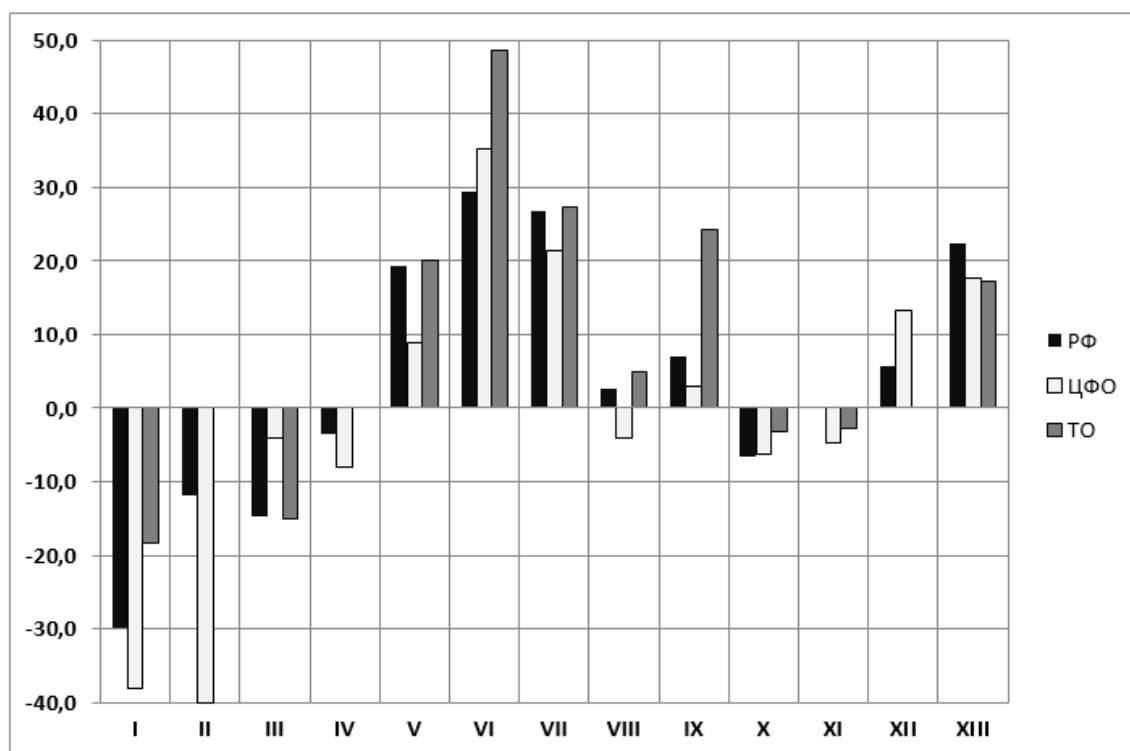


Рисунок 2. Изменения в структуре занятости по видам экономической деятельности - прирост доли занятых в 2008 г. по сравнению с 2000 г. в %. (Нумерация видов экономической деятельности в соответствии с табл.1.)

Очень характерная получается «волна». Первые пять отраслей образуют костяк именно реального сектора, обеспечивающий экономическую безопасность страны – от продовольственной до технологической. По четырем отрицательный прирост доли занятых. Пятая – строительство – приятное исключение, но, к сожалению, не имеющее решающего значения как стратегический фактор экономического развития, что бы ни говорилось при презентации тех или иных программ строительства жилья и иных объектов на любом уровне.

Новое понижение демонстрируют образование и здравоохранение, а повышение – «другие виды деятельности» – финансовая, а также государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное страхование. Естественно, сдвиги компенсируются в той или иной мере ростом производительности труда в отраслях. Например, соотношение темпов изменения производства продукции сельского хозяйства и темпов изменения численности занятых в сельском хозяйстве в сельскохозяйственных организациях в 2008 г. составило по РФ 126,7%, по ЦФО 136,3%, по Тамбовской области 161,0%, а в 2013 г. – 115,3%, 114,7% и 146,8% соответственно. Но при этом многие авторы фиксируют и дополнительные негативные моменты, связанные с качественными изменениями в характеристиках труда. Е.И. Дмитриева отмечает, что «только 8% роста нашей экономики достигается за счет высокотехнологичных секторов (в развитых странах – около 60%)» [1]. Соответственно это отражается на спросе на высококвалифицированный труд.

Проблема в другом:

1. Насколько адекватно оценены процессы, природа которых, в общем, понятна, по масштабам и отдаленным последствиям? Продолжающийся относительный рост занятости в мало «знание ёмких» отраслях явно неблагоприятно влияет на качество трудовых ресурсов.

2. Насколько прогнозируемы и управляемы эти процессы?

Можно согласиться с выводом Т.Ю. Ковалева «... Построение долгосрочных планов социально-экономического развития, как отдельных субъектов, так и страны в целом, необходимо начинать с рассмотрения динамики демографических процессов, изучения изменений показателей нагрузки трудоспособного населения и уровня его экономической активности, а также исследования тенденций в распределении занятых по видам экономической деятельности» [3, с. 79].

#### **Список литературы и примечания**

1. Дмитриева Е.И. Инновационная экономика России: противоречия и перспективы развития. // Политическое управление, 2014. № 2 (08). [Электронный ресурс] URL: [www.политуправление.рф/archiv/2014/02/Dmitrieva.htm](http://www.политуправление.рф/archiv/2014/02/Dmitrieva.htm) (дата обращения 20.02.2015).
2. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – Антология экономической классики. – М.: «ЭКОНОМ», «КЛЮЧ», 1993. – 486 с.
3. Ковалева Т. Ю. Статистическое исследование динамики и структурных изменений на рынке труда. // Проблемы современной экономики, 2011. № 2 (38). С. 75-79.
4. Мамчур Е.А., Овчинников Н.Ф., Уемов А.И. Принцип простоты и меры сложности. – М.: Наука, 1989. – С. 162-164. – 304 с.
5. Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Сообщение Росстата. [Электронный ресурс] URL: [demoscope.ru/weekly/2011/0491](http://demoscope.ru/weekly/2011/0491) (дата обращения 27.03.2015).
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. [Электронный ресурс] URL: [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru) (дата обращения 25.03.2015).
7. Сорокин П. А. Проблема социального равенства. / Человек. Цивилизация. Общество. Пер. с англ. – М.: Политиздат, 1992. – 543 с.

## Формирование системы управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации

### Creating a system of state civil service in the Russian Federation

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

Головина Анжелика Андреевна, кандидат психологических наук, доцент. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал).

*Golovina A.A. candidate of psychological Sciences, docent. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch).*

*E-mail: anzholovina@yandex.ru*

УДК 351/354

*Аннотация. В статье рассматриваются особенности формирования системы управления государственной гражданской службой в субъекте Российской Федерации, основные проблемы и сдерживающие факторы этого процесса, отмечается необходимость создания концептуальных, нормативных, организационных и технологических основ системы управления государственной службой как федеральном, так и региональном уровне.*

*Abstract. This article discusses the features of formation of a control system of the state civil service in the Russian Federation, the main problems and constraints of the process, there is need to establish a conceptual, normative, organizational and technological bases of civil service management system as the federal and regional level.*

*Ключевые слова: система управления государственной службой Российской Федерации, система управления государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации, реформирование и развитие государственной гражданской службы Российской Федерации, меры по созданию современной системы управления государственной гражданской службой.*

*Keywords: system of management of public service of the Russian Federation, the control system of the state civil service in the Russian Federation, the reform and development of the civil service of the Russian Federation, measures to establish a modern system of management of the state civil service.*

Современная Россия переживает период формирования устойчивой и оптимальной системы органов государственной власти, которая могла бы адекватно обеспечить развитие общества и государства на основе принципов и ценностей Конституции Российской Федерации. Соответственно актуален вопрос об обновлении деятельности государственной службы, призванной обеспечить функционирование государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Постановка данного вопроса тесно связана с проблемой компетентного управления государственной службой как важнейшего условия достижения эффективности ее деятельности.

На современном этапе развития российской государственности сложилась ситуация, при которой совершенствование государственной службы является приоритетным в процессе реформирования государственного управления. Основное направление реформирования — кардинальное повышение эффективности и качества государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Реформирование государственной службы в Российской Федерации должно обеспечить создание целостной системы государственной службы, с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации, а также тенденций мирового развития.

Методологической слабостью отечественной реформаторской практики государственной службы последних лет была и остается недооценка необходимости формирования системы управления государственной службой в целом и государственной гражданской службой, в частности.

В числе негативных тенденций в этой области наиболее актуальными является:

- недооценка важности формирования системы управления государственной службой;

- отсутствие эффективной системы управления процессом реформирования отечественной государственной службы;
- отсутствие единой системы контроля за государственной службой;
- фактическое отсутствие полномочного федерального государственного органа управления государственной службой.

Во многом сложившемуся положению способствовала недостаточная разработанность нормативно-правовой базы системы управления государственной службой, что затрудняет процесс управления реформой и организацию контроля за органами управления государственным аппаратом со стороны должностных лиц государства и структур гражданского общества. Также ключевым аспектом является неготовность системы к инновационным преобразованиям, что заключается в применении устаревших технологий управления государственной службой, которые негативно сказываются на эффективности функционирования института государственной службы и процессе ее реформирования.

На причины, проблемы и негативные тенденции в государственной службе Российской Федерации было указано еще в 2002 году в первой федеральной программе реформирования государственной службы, рассчитанная на 2003-2005 гг.[4]. Констатировалось, что основная причина перехода к широкомасштабной реформе государственной службы — ее слабая эффективность, недостаточная результативность деятельности органов государственной власти и их аппаратов. Сложившееся состояние государственной службы породила масса нерешенных проблем и негативных тенденций.

Проблемы и негативные тенденции российской государственной службы в соответствии с указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 были следующие:

- нарушение принципа единства государственной службы, отсутствие целостной системы государственной службы;
- наличие противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе;
- неразработанность законодательных механизмов взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности;
- слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных программ и проектов;
- низкая эффективность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы;
- сохранение консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений на государственной службе;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- зависимость поступления граждан на государственную службу и их должностного роста в большей степени от личного отношения к ним руководителя государственного органа, нежели от их профессионального уровня и деловых качеств;
- частая смена руководителей государственных органов, что нередко приводит к очередному изменению структуры этих органов и неоправданному увольнению государственных служащих;

- неудовлетворительное во многих случаях качество подготавливаемых документов;
- ослабление прежних норм морали и идеологического воздействия, регулировавших поведение работников органов государственной власти и ставивших барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах [4].

Опыт осуществления мероприятий федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», продленной на период 2006-2007 гг. указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» на 2006-2007 годы», выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы.

В ходе реализации федеральной программы (2003-2005 гг.) и ее продления до 2007 г. было сделано многое в плане модернизации государственной службы, особенно гражданской, но не все. Новая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», принятая 10 марта 2009 года, вновь указала на проблемы и недостатки, имеющиеся в системе отечественной государственной службы, и причины, их порождающие [6].

В указе Президента РФ говорится, что сегодня к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако:

- оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям;

- в работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров;

- современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих;

- качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы [6].

Анализ законодательства о государственной службе России и сложившейся практики управления государственной службой показывает, что еще в 1995 г., с момента принятия Федерального закона от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в России появилась определенная система регулирования государственной службы.

Но эта система не стала работоспособной и эффективной. Да и официального термина «система управления государственной службой» в Федеральном законе № 119-ФЗ не существовало. Элементы системы не были структурированы и дифференцированы ни функционально, ни организационно. Главная проблема — это нарушение единства и отсутствие целостности системы управления на федеральном и региональном уровнях. Результатом этого являются недостаточно высокий уровень ее эффективности, недостаточная эффективность кадровой политики и кадровой работы в сфере государственной службы.

Поэтому одним из приоритетных направлений реформирования и развития системы государственной службы РФ сегодня является создание системы управления государственной службой. Это тот рычаг, с помощью которого можно и должно

реорганизовать всю систему государственной службы в нужном направлении — стабильности и эффективности.

Впервые на правовом уровне понятие «система управления государственной службой» прозвучало в Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001г. [3]. Глава 13 Концепции так и называлась: «Система управления государственной службой». Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», окончательно утвердив данное понятие, определил правовые основы, уровни, цели и задачи системы управления государственной службой современной России (ст.16), т.е. самые общие положения [1]. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» данные вопросы урегулированы более детально в ряде статей и частей статей [2].

Создание системы управления государственной службой необходимо на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе [1].

Организация государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, в частности, управление государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации, относится к ведению субъекта РФ и устанавливается его собственным законодательством.

Надо отметить, что в субъектах Российской Федерации отсутствует единое понимание значения и направлений компетенции органа по управлению государственной гражданской службой. В отдельных регионах его просто не существует. В ряде субъектов Российской Федерации приняты правовые акты, в которых данные вопросы детально прописаны и система управления государственной гражданской службой субъекта законодательно урегулирована (например, Московская, Ростовская, Калужская, Пензенская, Свердловская области). Временным вариантом органа по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации нередко выступает совет по кадровой политике или вопросам развития государственной гражданской службы при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации или главе субъекта Российской Федерации. Еще одним распространенным вариантом является возложение полномочий органа по управлению государственной гражданской службой на кадровую службу высшего исполнительного органа государственной власти или аппарат главы субъекта РФ.

Таким образом, заложены основы системы управления государственной службой Российской Федерации, формирования и деятельности федерального государственного органа по управлению государственной гражданской службой и государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной гражданской службой субъекта. Однако полномочия и организационная структура системы управления государственной службой Российской Федерации нормативно не определены до сих пор.

В рамках обозначенных проблем необходим комплекс мер по созданию современной системы управления государственной службой:

1. Создание юридически развитой нормативно-правовой базы системы управления государственной службой.

2. Формирование организационных основ системы управления государственной службой, и прежде всего ее организационной модели. В сущности, это вопрос о федеральном государственном органе по управлению государственной службой и аналогичных органах в субъектах РФ.

3. Выбор и внедрение в практику функциональной модели управления государственной службой.

4. Выработка и практическое применение руководящими кадрами механизма управления государственной службой [8].

Главным направлением реформирования государственной службы Российской Федерации должно быть приведение государственной службы в соответствие с потребностями дальнейшего демократического развития страны и функционирования рыночной экономики в России, создания современной политической системы, развития гражданского общества. Результат будет во многом зависеть от осознания имеющихся проблем в сфере государственного управления и государственной службы, формулирования стратегических целей и тактических задач, а также от политической воли, решимости, настойчивости и умения преодолевать препятствия.

Закончился очередной этап в реформировании и развитии государственной службы, целью которого являлось завершение формирования единой системы государственной службы как важнейшего механизма эффективного государственного управления и создание современной системы управления государственной службой Российской Федерации. Но, к сожалению, надо констатировать, что поставленная цель не была достигнута.

В то время как система управления государственной службой крайне необходима для обеспечения единства государственной службы Российской Федерации, взаимодействия государственных органов со структурами гражданского общества, координации деятельности государственных органов по вопросам поступления на государственную службу, прохождения и прекращения государственной службы, а также профессионального развития государственных служащих.

Данная задача должна осуществляться одновременно с решением сопутствующих проблем организационного, **правового**, материального, финансового и технического характера, созданием как эффективной системы управления государственной службой, так и высокоэффективного **корпуса** государственных служащих.

В результате реформирования необходимо выстроить систему управления государственной службой, которая должна стать комплексным, правовым, социальным и организационным институтом, направленным на обеспечение выполнения государственными служащими функций государства, его органов и должностных лиц.

#### **Список литературы и примечания**

1. *О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.*
2. *О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.*
3. *О Концепции реформирования системы государственной службы РФ: Указ Президента РФ от 15.08.2001 года №1469 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: КонсультантПлюс. Законодательство.*
4. *О федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)»: Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. №1336 // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 51. Ст. 5514.*



5. О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005годы)» на 2006–2007 годы: Указ Президента РФ от 12 декабря 2005г. №1437 // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 51. Ст. 5514.

6. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 года №261 // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 11. Ст. 1277.

7. Право государственной и муниципальной службы / Под ред. В.Ш. Шайхатдинова, А.Н. Митина. – М.: Проспект; Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2015. – 528 с.

8. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики / В.В. Черепанов. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 679 с.

**Сравнительный анализ воспоминаний руководителей Пензы и Тамбова  
об управлении городским хозяйством в 1960-1980-е гг.  
Comparative analysis of memories heads of Penza and Tambov  
about urban management in 1960-1980.**

*Ильин Алексей Юрьевич, кандидат исторических наук, профессор. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал).*

*Ilyin Alexey Y. Candidate of historical Sciences, professor. Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Tambov branch).*

*E-mail: aailyin@yandex.ru*

*УДК 351/354*

*Аннотация. В статье приводится сравнительный анализ воспоминаний руководителей Пензы и Тамбова об управлении городским хозяйством в 1960-1980-е гг.*

*Abstract. The article provides a comparative analysis of memories heads of Penza and Tambov about urban management in 1960-1980.*

*Ключевые слова: управление городским хозяйством, Пенза, Тамбов, воспоминания.*

*Keywords: urban management, Penza, Tambov, memories.*

В последнее время было предпринято несколько изданий мемуаров, рассказов, дневников бывших областных и городских руководителей Пензы и Тамбова, в которых немало места отведено воспоминаниям об управлении процессами развития городского хозяйства этих региональных центров [1;2;3].

Понятно, что мемуарные источники по определению субъективны. К тому же, в источниковедении считается, что исторические документы, выходящие из-под пера чиновников, отличаются склонностью авторов к некоторому приукрашиванию своей деятельности. Но эти, в общем-то понятные человеческие слабости, скажем так, с лихвой перекрываются изложением в воспоминаниях, дневниках, рассказах существенных деталей важных исторических событий, которые обычно не отражались в официальной документации. Мы уже подробно писали об этих информационных возможностях устной истории на тамбовских материалах [1:7-9].

Не меньшие возможности демонстрируют и дневники бывшего секретаря Пензенского обкома КПСС Г.В. Мясникова и воспоминания бывшего председателя Пензенского горисполкома А.Е. Щербакова.

Хотя мемуаристы были людьми одного «номенклатурного» круга, занимали примерно одинаковые высокие позиции в областных и городских органах управления, они все же не совсем одинаково смотрели на происходившие в 1960-1980-е гг. процессы, а, главное, по-разному оценивали развитие городского хозяйства десятилетия спустя. Этот субъективизм важен для историка, поскольку позволяет увидеть изучаемые процессы прошлого с разных сторон и получить возможность стать беспристрастным его интерпретатором.

Наиболее специфичным был субъективизм Г.В. Мясникова, смотревшего даже на коммунальное хозяйство с позиций партийного идеолога.

25 апреля 1969 г. он сделал в своем дневнике запись с рассуждениями о нерадивости горожан, привлеченных к работам по приведению в порядок городских газонов. Такое отношение к порученному делу он связывал с историческим своеобразием формирования населения Пензы, преобладанием в нем «осколков» дворян, мещан, кустарей, отсутствием пролетариата «в истинном смысле этого слова», узостью мещанских идеалов. Позже, по мнению Г.В. Мясникова, добавились последствия массового переселения в город крестьян, которые «привозят и свои деревенские привычки: равнодушие к грязи на улице, во дворе, в избе». В итоге партийный идеолог заключал: «Все это переплетается и дает сейчас мучительные отрывки равнодушия к внешнему облику города, его благоустройству» [2:69]. Для нас этот фрагмент дневников

интересен тем, что позволяет опровергать упрощенные рассуждения некоторых современных историков и социологов о рурализации российского города во второй половине XX в. Судя по записям Мясникова, вновь переселившиеся в город крестьяне не тянули его назад в деревню, а просто дополняли традиции жителей провинциальных городов, которые фактически до 1960-х гг. сохраняли многие черты аграрных поселений.

Особое значение придавал Г.В. Мясников связи благоустройства города с решением задач патриотического воспитания населения. Так, в 1980 г. у него родилась идея создания сквера с памятником «Первопоселенцу Пензы», которую желательно было бы осуществить к 8 сентября - дню 600-летия Куликовской битвы [2:69].

И все-таки в дневниках секретаря по идеологии помимо лозунгов «проскальзывают» прагматические нотки. В апреле 1973 г., беседуя с корреспондентом газеты «Известия», Г.В. Мясников назвал в качестве одного из своих устремлений: «Сделать Пензу интересным городом, пробудить у жителей настоящую любовь к городу, патриотизм... Одними лозунгами сделать это сложно. Нужна материальная основа» [2:86].

Ю.Н. Блохин, Л.М. Щербаков. В.С. Рытов повествуют о том, как тамбовские начальники создавали такую основу, в первую очередь решая вопросы «наверху». Все они, как говорится, в один голос рассказывают о том, что главную в решение вопросов развития городского хозяйства Тамбова в московских инстанциях играл тогдашний первый секретарь обкома КПСС А.А. Хомяков. Подобные обстоятельства вспоминает пензенский председатель горисполкома А.Е. Щербаков, говоря о первом секретаре Пензенского обкома КПСС Л.Б. Ермине, который «доходил вплоть до Генерального секретаря, до председателя Совета Министров – до Брежнева и Косыгина». «Так, - пишет далее Щербаков, - неоднократно появлялись постановления Совета Министров СССР о развитии города Пензы» [3:67].

В мемуарах и рассказах можно найти примеры конкретных решений вопросов городского хозяйства Тамбова и Пензы с помощью связей в Москве. Из тамбовских мемуаристов наиболее яркие факты вспомнил Л.М. Щербаков, который сообщил, что министр промышленности химического машиностроения «с симпатией относился к Тамбову» и выделил средства не только на строительство завода «Полимермаш», но и на жилые дома, социально-культурные объекты, а в Минтрансстрое удалось «вне плана» решить вопрос о строительстве мостов через Цну [3:69]. Его пензенский однофамилец также вспоминал, что вопрос о централизованном финансировании строительства мостов и путепроводов в черте города удалось решить с помощью 1-го заместителя председателя Госплана СССР П.Я. Исаева, избравшегося от Пензенской областной партийной организации на очередной съезд КПСС [3: 69]. Председатель пензенского горисполкома также вспомнил и о том, что вопрос о строительстве жилья для велосипедного завода удалось «пробить» только после визита в Пензу министра машиностроения СССР В.В. Бахирева [3:69].

Все эти воспоминания еще раз свидетельствуют о том, что в реальной советской экономике многие вопросы решались вне зависимости от уже «сверстанных» плановых заданий.

«Любимыми» сюжетами большинства изученных воспоминаний и рассказов были взаимоотношения партийных начальников, дававших руководящие указания и советских работников или руководителей городских коммунальных предприятий, которые эти указания должны были выполнять. Вспоминаются обычно курьезные и забавные случаи. Так, А.Е. Щербаков привел несколько ярких примеров своих взаимоотношений с первым секретарем Пензенского обкома КПСС Л.Б. Ерминым.

Однажды высший областной руководитель, выезжая из областного центра, увидел кучу неубранного мусора и тут же позвонил первому секретарю горкома партии. Тот

«по цепочке» передал поручение председателю горисполкома. При всем этом А.Е. Щербаков получил партийное внушение за то, что лично не проконтролировал работу соответствующих служб [3:39].

Не менее выразительным выглядит и факт того, что вопрос о покраске крыш зданий пензенских учреждений в единообразный «кремлевский» зеленый цвет решался на уровне первого секретаря обкома КПСС [3: 50].

Как проявление самодурства Л.Б. Ермина можно рассматривать ситуацию, когда он приказал председателю горисполкома в течение месяца построить дорогу в аэропорт Пензы, а потом в крайне резкой форме отреагировал на невыполнение своего явно нереального задания в назначенный срок [3:89-90].

Среди тамбовских рассказчиков наиболее забавные примеры ценных указаний областных и городских партийных начальников нелепого свойства приводит руководитель тамбовского «зеленого хозяйства» 1970-1980-х гг. Т.И. Коханова: указания о посадке рябины корнями вверх, чтобы получилась «плакучая» ива, или требование посадить сразу 10-метровые ели и т.п. [1: 58].

Почти все тамбовские рассказчики (Ю.Н. Блохин, В.С. Рытов, Н.М. Перепечин, Н.Н. Бирюков) подробно повествуют о бесконечных планерках в периоды возведения различных объектов. А, казалось бы, зачем они нужны, если все заранее спланировано. Но из рассказов видно, что многих вопросы планового ведения городского хозяйства приходилось состыковать по ходу дела [1:59, 99, 119, 135, 140.]. Им вторит А.Е. Щербаков. Передавая атмосферу напряженности планерок на коммунальных объектах Пензы, он, в частности, пишет, что некоторые участники подобных оперативных заседаний выкуривали по пачке сигарет [3:93]. В каких официальных документах можно узнать подобные факты?

Одним из заметных элементов решения многих хозяйственных задач, а городского хозяйства в особенности, в Советском Союзе было привлечение к работам трудовых коллективов промышленных и других предприятий и учреждений.

Так, В.С. Рытов сообщает о привлечении тамбовских заводов к решению вопросов проведения электрических коммуникаций, теплоснабжения, производства для строительства нестандартного оборудования. Ю.Н. Блохин поведал о том, как на строительство новой АТС в Тамбове «приходилось заводы подтягивать». Аналогичная картина, по его словам, была и при строительстве троллейбусное депо в Советском районе. Н.Н. Бирюков вспомнил о том, что станцию обезжелезивания второго водозабора строил завод «Тамбовмаш», а четвертого водозаборного узла - завод «Ревтруд» [1:25].

Пример взаимодействия с предприятиями, связанный с необходимостью строительства протяженных сетей водопровода и канализации в крупный промышленный район Пензы, привел А.Е. Щербаков. Необходимость реализации «этой затеи» председатель горисполкома объяснял руководителям предприятий просто, но убедительно: «Не будете участвовать – вам вечно жить в дерьме» [3:91].

Конечно, тамбовские и пензенские воспоминания, дневники, рассказы имеют несовпадающие сюжеты. Так, ценными стали рассказы руководителей тамбовских городских служб, которые непосредственно выполняли задания партийных и советских органов. Из этих рассказов историк может узнать о механизмах работ по обеспечению функционирования отдельных элементов городского хозяйства, которые не видны простому горожанину. В частности, интересны сведения Н.Н. Бирюкова том, что проблема с водоснабжением горожан в Тамбове до 1990 г. была связана с огромным потреблением воды промышленностью, а последовавший спад в промышленности города в 2000-2010-е гг. позволяет нормально обеспечивать водой население Тамбова [1:21].

Полезным конкретным дополнением к общим рассуждениям идеологического руководителя Г.В. Мясникова о работе горожан на благоустройстве Пензы служат подробные рассказы Т.И. Кохановой о том, как использовался «трудовой энтузиазм» школьников и молодежи в работах по озеленению Тамбова. Особенно полно она поведала о привлечении школьников к борьбе с одуванчиками на центральной улице Интернациональной, к посадке цветов в центре города, курсантов военных училищ для укрепления дерном берегов Цны в районе набережной, многих комсомольцев к посадке тополей в парке Дружбы [1:61].

Если рассказы тамбовских руководителей посвящены только периоду 1970-1980-х гг., то А.Е. Щербаков вспоминает более ранние 1950-1960-е гг., когда, по его словам, в государстве была политика, что средства в основном выделялись предприятиям, а инженерное развитие должны были делать Советы, которым денег для этих целей почти не выделялось [3:41].

Помимо общих рассуждений, А.Е. Щербаков приводит и конкретные примеры недофинансирования городского хозяйства Пензы в те десятилетия. Так, в 1958 г. он пытался убедить начального областного управления строительства в необходимости проведении дороги к одному из вновь построенных заводских цехов. Но строительный начальник отказывал, ссылаясь на то, что средства для инфраструктурных объектов не выделялись [1:7-9].

Нехватка средств даже ремонт жилья, по воспоминаниям А.Е. Щербакова, приводило к трагическим случаям, о которых по тогдашним порядкам официально не сообщалось. Мемуарист же уже в постсоветское время вспомнил о том, что на центральной улице Пензы Московской рухнул двухэтажный дом, имелись жертвы, а также обрушился уже отселенный жилой дом, в котором еще оставался работавший книжный магазин [1:56-57].

Отметим и, что мемуаристы и рассказчики из числа бывших партийно-советских руководителей не скрывают по-человечески понятных приятных чувств при воспоминаниях о времени их активной и важной для своих городов жизнедеятельности. Среди тамбовчан это чувство коротко и четко выразил Н.М. Перепечин: «в мое время строили» [1:90—91]. Председатель пензенского горисполкома А.Е. Щербаков удовлетворение результатами своей деятельности выразил двумя эпитетами: город стал благоустроенным и удобным для проживания [3:103]. Вполне убедительными можно признать проверенные последующими годами рассуждения о долговременных последствиях построенных в Пензе в бытность его руководителем города инженерных коммуникаций [3:139-140]. Для нашего исследования эти слова А.Е. Щербакова оказались ценны тем, что они подтвердили высказанную нами ранее применительно к Тамбову мысль о переходе городского хозяйства Тамбова в новое качественное состояние также в 1970-1980-е гг.

В целом проведенный сравнительный анализ в очередной раз позволяет говорить о том, управление городским хозяйством разных советских городов было практически однородным. Нюансы возникали только внутри общей системы и были связаны с особенностями стиля руководства конкретных «живых» людей.

#### **Список литературы и примечания**

1. *Городское хозяйство Тамбова в 70-80 годы XX века: рассказывают руководители: науч. изд. / [авт.-сост. А. Ю. Ильин]. Тамбов: Изд-во Чеснокова А. В., 2013. 209 с.*
2. Мясников Г.В. «Душа моя спокойна...». Из дневников разных лет. // *Наше Наследие*. 2001. - № 59-60. URL: [www.nasledie-rus.ru/podshivka/6012.php](http://www.nasledie-rus.ru/podshivka/6012.php) (обращения 02.04.2015).
3. Щербаков А.Е. «Это мой взгляд...». *О друзьях и товарищах*. – Пенза, 2003. 176с

## **Правовое регулирование государством развития физической культуры и спорта – доминирующее направление управленческой стратегии страны Legal regulation of the state of development of physical culture and sport – the dominant direction of the management strategy of the country**

*Рибчи́ч Иван Евстахи́евич, аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Украина*

*Ribchich I. Ye., postgraduate student of social and humanitarian policy of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Prezydent Ukraine, Ukraine*

*E-mail: parubchak\_io@ukr.net*

*УДК 351:796.011.1:615.825*

*Аннотация. Исследованы условия формирования нормативно-правовой базы отрасли физической культуры и спорта в странах постсоветского пространства. Рассмотрено деятельностно-активистское понимание активных стратегий участия государства в управлении физической культурой и спортом. Изучена возможность комплексного подхода органов государственной власти и местного самоуправления к формированию правово-финансового механизма функционирования системы массового спорта. Проанализировано главные аспекты стратегии государственной политики регуляции процесса развития физической культуры и спорта на современном этапе развития общества переходного периода.*

*Abstract. To study the conditions of formation of legal base of physical culture and sports in the post-Soviet countries. Considered action-activist understanding of active policies of state involvement in the management of physical culture and sports. The possibility of an integrated approach of public authorities and local self-government to the formation of the legal and financial mechanism of the system of mass sports. Analyzed the main aspects of the strategy of the state policy of regulation of development remain physically culture and sport at the present stage of development of a society in transition.*

*Ключевые слова: регулирование, государственная политика, теоретико–методологические аспекты, спорт, общество, физическая культура, законодательство, переходный период, управление.*

*Keywords: regulation, public policy, theoretical and methodological aspects, sport, society, physical culture, legislation, management.*

*Постановка проблемы и ее связь с важными научными и практическими заданиями.*

Невнимание к изучению преемственности, творческому переосмыслению предшествующего опыта в правовом регулировании физической культуры и спорта мешает построению гармоничного, непротиворечивого, современного законодательства о физической культуре и спорте. Именно глубокий историко-правовой анализ развития правового регулирования физической культуры и спорта дает ключ к его модернизации и гармонизации в соответствии с требованием международного физкультурно-спортивного движения.

Важность занятием физической культурой и спортом заключается в том, что высокий потенциал человека, его здоровый образ жизни – не самоцель, а естественная необходимость, на базе которой растет могущество и безопасность страны, формируется духовно и интеллектуально развитая личность, способная на высшие проявления человеческих качеств [9]. Анализировать и раскрывать понятие права на занятие физической культурой и спортом необходимо по причине, того, что как физкультура, так и спорт – это часть культуры человека [2]. Данное право теснейшим образом связано с основным естественным правом человека, получаемым им при рождении – правом на жизнь, являющимся также основной предпосылкой для осуществления всех остальных прав и свобод человека, и имеет высочайшую значимость.

*Анализ исследований, в которых изначально рассматривалась указанная проблематика.*

Теоретическим и прикладным вопросам правового регулирования физической культуры и спорта, систематизации законодательства о физической культуре и спорта

посвящены работы представителей разных отраслей науки. В целом, эти работы посвящены характеристике и анализу современной нормативной правовой базе упомянутой отрасли физической культуры и спорта [7]. Достаточно подробно в этих работах анализируются отдельные проблемы государственного регулирования большинства институтов современного спортивного движения. Однако, следует обратить внимание на тот факт, что целостного комплексного анализа влияния государственного регулирования на развитие физической культуры и спорта, взаимодействия государственных органов и спортивных общественных организаций в настоящее время отсутствует.

Анализ научных исследований в области спорта показывает, что основная направленность в деятельности спортивных организаций связана с отношением государства к спорту, особенно к спорту высших достижений и к массовому спорту, что выражается в вовлечении государства в различные нормативно-правовые акты и договоры [5]. Новые институты, призванные положить начало трансформации отношений собственности, развитию рыночных отношений и частного предпринимательства в спорте, оказались не способны справиться с возложенными на них задачами.

*Определение неразрешенных раньше частей общей проблемы, которым посвящена статья.*

Включение спорта в орбиту не только внутренней социальной политики государства, но и мировой политики в целях демонстрации политической мощи нации с помощью успехов в международных состязаниях, следует рассматривать как неперспективный и экономически несостоятельный путь развития спорта. Спорту необходим принципиально новый функционирующий институциональный базис, который будет определять характер дальнейшей трансформации в этой сфере [4]. Должны приниматься меры по развитию государственной системы здравоохранения, поощряться деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому благополучию.

Поэтому необходим поиск оптимальных путей систематизации законодательства, что, в свою очередь, является необходимым условием обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта. От нахождения оптимальной структуры законодательства о физической культуре и спорте во многом зависит, останется ли оно разрозненным комплексом, опосредуемым слабыми координирующими связями, или же превратится в стройную комплексную отрасль законодательства с вертикальными связями управления.

*Формулирование цели статьи, постановка задач.*

Цель научного исследования состоит в определении главных теоретико – методологических аспектов стратегии государственной политики правового регулирования развития физической культуры и спорта в стране.

Для этого следует разрешить следующие задачи:

1. Исследовать условия формирования нормативно-правовой базы сферы физической культуры и спорта в странах постсоветского пространства.
2. Рассмотреть деятельностно-активистское понимание активных стратегий участия государства в управлении отраслью физической культуры и спорта.
3. Изучить комплексный подход органов государственной власти и местного самоуправления в формировании правово-финансового механизма функционирования системы массового спорта.
4. Проанализировать аспекты стратегии государственной политики регуляции процесса развития физической культуры и спорта на современном этапе развития общества переходного периода.

*Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.*

Право на занятие физической культурой и спортом – важная как социальная так и личная ценность, имеющее свое индивидуальное содержание и форму и, по сути, являющееся и главным средством, и целью общественного развития. Это – воспитание здорового поколения, всесторонне подготовленного, поощрение и развитие массового спорта, активное вовлечение в физкультурное движение самых широких слоев населения, достижение органического единства [6]. Расширен круг вопросов, касающихся всестороннего развития личности не только средствами физического воспитания, спорта и туризма, но и оздоровительной направленностью деятельности государственных систем здравоохранения. Основные права и свободы граждан в анализируемой сфере подкреплены системой политических, идеологических и материальных гарантий.

Принцип обеспечения права каждого на свободный доступ к физической культуре и спорту как к необходимым условиям развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности должен быть гарантирован для всех категорий граждан и групп населения. В связи с этим целесообразно закрепление права каждого на свободное занятие физической культурой и спортом, что придаст рассматриваемому праву особый механизм реализации, обеспечит его повышенной правовой охраной и исключит возможность его изменения или отмены в рамках действующей. Право является социальной предпосылкой существования человека, личности; право, как социокультурная ценность всегда имеет различное звучание в разных цивилизациях.

Важно улучшить пропаганду физической культуры и спорта, сосредоточив внимание на развитии потребности у людей к ежедневным занятиям физической культурой, популяризации комплексов упражнений для различных возрастных групп населения, широком показе лучшего опыта организации физкультурной и спортивной работы. Важнейшим направлением государственной политики является физическое воспитание граждан. Правовое регулирование отношений по физическому воспитанию населения сопровождалось возложением определенных обязанностей на государственные и муниципальные органы, а также на государственные и негосударственные организации.

Вместе с тем происходят социально-экономические изменения и сложились определенные предпосылки к совершенствованию законодательной базы, которые потребовали изменения действующего законодательства, приведение его в соответствие с новыми условиями в области физкультуры и спорта. Исполнение государством всего вышесказанного и будет способствовать укреплению здоровья человека и развитию физической культуры и спорта. Однако, недостаток в том, что не у всех категорий граждан имеется материальная возможность воспользоваться услугами спортивных заведений.

В обязанность государства входит обеспечить население необходимым количеством спортивных сооружений; установить порядок доступа к пользованию данными сооружениями, учитывающий возможности различных категорий населения; обеспечить и стимулировать создание учреждений дополнительного образования спортивной направленности; стимулировать проведение спортивных соревнований. Под понятием права на занятие физической культурой и спортом подразумевается полноценный элемент правового статуса личности. Это подтверждается тем, что четко определяются субъекты при реализации данного права, а также конкретные права и обязанности сторон, а именно: права граждан и обязанности государства, связанные с осуществлением их права на занятие физической культурой и спортом. Физическая культура и спорт – одна из отраслей социальной сферы, выполняющая комплекс важных социокультурных функций [3]. Законодательство в области физической



культуры и спорта – основа эффективной реализации государственной политики в этой области.

Существующая нормативная правовая база физической культуры и спорта, как представляется, с одной стороны не в полной мере соответствует современным потребностям развития отечественной физической культуры и спорта. С другой стороны, сложность организационной структуры современного спортивного движения, взаимодействие различных соционормативных регуляторов в физкультурно-спортивной сфере общественных отношений также актуализует проблему совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта.

В результате систематизации устраняются противоречия между правовыми нормами, отменяются и создаются новые, более совершенные, отвечающие потребностям общественного развития. Они группируются по особым системным признакам, сводятся в кодексы, собрания законодательства и другие акты. Недостаточно полно отрегулированы обязанности субъектов физкультурного и спортивного движения в области финансового обеспечения их деятельности; прав и обязанностей спортивных клубов, связанных с подготовкой и использованием спортсменов высокого уровня; не определены конкретные источники финансовой поддержки спортивно-образовательных учреждений различного уровня и различных форм собственности.

Существенным недостатком современного законодательства является и то, что он по существу не содержит норм, направленных на регулирование экономической деятельности организаций физической культуры и спорта как участников складывающегося рынка спортивных и физкультурно-оздоровительных услуг. В нем отсутствует указание на государственные стандарты в области физической культуры и спорта, требуют уточнения положения, связанные с лицензированием и сертификацией спортивно-оздоровительных услуг.

В настоящее время развитие современного законодательства в сфере физической культуры и спорта происходит за счет принятия подзаконных актов. Это вызвано с одной стороны несовершенством базового отраслевого законодательства о физической культуре и спорте, с другой сложностью внутренней структуры физической культуры и спорта на современном этапе все это указывает на субсидиарную роль государства в развитии физической культуры и спорта, в том числе и законодательства.

Предпринимаемые периодические попытки модернизации действующего законодательства в сфере физической культуры и спорта путем внесения отдельных поправок в действующие редакции нормативных правовых актов, показали свою низкую эффективность, так как в своей методологической основе эти поправки базировались на устаревших абстрактных схемах и моделях нормотворчества. Следует учитывать также, что в настоящее время реально сложилась полноценная социальная отрасль – физкультурно-спортивная, со своим специфическим производством и производимой продукцией: показателями оздоровления населения, спортивными достижениями, растущей производственной базой, кадровым потенциалом [1].

Развитие экономических и других отношений в обществе значительно опережало развитие правового регулирования этих отношений: по сути принимаемые законы констатировали сложившуюся к моменту их принятия ситуацию, несколько не способствуя упорядочению последней. Огромное количество правовых актов оказывает существенное влияние на ситуацию в таких сферах, как налогообложение, банковская деятельность.

Спорт представляет собой социально-экономический комплекс, в котором реализуются, с одной стороны, социальная программа государства по формированию физической культуры человека, с другой стороны, предпринимательская деятельность

спортсменов-профессионалов и спортивных функционеров, целью которой является производство спортивного зрелища, приобретающего форму товара [8]. Не исключая тесного взаимодействия между массовым и профессиональным спортом, все же, следует признать, что это самостоятельные явления, которые на современном этапе развития начинают носить более обособленный характер. Это обособление относится не только к целевым установкам, мотивации участников массово обеспечению, а также к системе отбора спортсменов, построения системы подготовки, планирования и проведения соревнований.

Экономическая эффективность функционирования, в частности, массового спорта не может быть оценена конкурентным рынком, конкурентоспособностью продукции и услуг этой сферы деятельности. Поэтому, спорт в целом и в отдельных его составляющих сферах не может восприниматься как область производственно-экономической деятельности предприятий, входящих в состав отрасли. Условность заключается в том, что профессиональный олимпийский и коммерческий спорт отличается именно самостоятельной сферой обращения «спортивного» товара, не имеющего заменителей, или взаимозаменяемых товаров.

С изменением макроэкономической среды происходит трансформация самого государства как особого рода организации и регулирования спортивного комплекса в стране. При этом, несмотря на то, что именно государственный аппарат выступает инициатором системных изменений и формирует новые формальные нормы и правила, связанные с функционированием институциональной среды, он является также одним из активных участников рыночных взаимодействий, приобретая особенно конфликтные формы в период системной трансформации. Непосредственным результатом существующего институционального устройства становится рост бюрократического аппарата и расширения возможностей для коррупции.

За последние годы отмечается значительное удорожание спортивных соревнований, обусловленное повышением требований к условиям их проведения; появлением и развитием видов спорта, имеющих в своей основе дорогостоящую предметную деятельность; увеличением представительности и расширением программы проводимых соревнований; повышением требований к организационному, судейскому, врачебному и информационному обеспечению. Вполне очевидно, что уход государства из профессионального спорта может осуществляться постепенно, по мере создания институциональных субституты негосударственного характера, осуществляющего предоставление того же самого общественного блага, деятельности в сфере профессионального спорта. В этой ситуации важно поддерживать рациональное число объектов государственной собственности и государственной поддержки, постоянно совершенствуя механизм контроля и управления этими объектами.

Признание частной собственности не только в профессиональном, но и массовом спорте позволяет преодолеть ограниченность классического подхода, предполагающего только смену форм вмешательства государства в экономику: с помощью высоких государственных расходов и бюджетного дефицита, либо механизмов денежно-кредитного регулирования. С изменением характера социального и экономического развития страны неразрывно связано изменение соотношения между государственной и частной формами собственности в спорте. Согласно теории прав собственности, в обществе по мере расширения масштабов экономической деятельности, ускорения технических изменений, усложнения информационной среды не только более важным для процветания, но и необходимым для выживания становится институт частной собственности [10]. В государственной собственности могут находиться объекты, через которые государство реализует цели развития и популяризации спорта в стране, в основном массового, и таким образом решает в этой

сфере деятельности не политические и экономические задачи, а социальные и культурно-общественные. Дело в том, что для решения задач развития массового спорта сегодня использование ресурсов только государственных и местных бюджетов недостаточно.

В то же время следует иметь в виду, что спортивные предприятия в организационно-правовой форме унитарных государственных предприятий пока еще сохраняют стереотипы «нерыночного» поведения, характеризуются неэффективным использованием объектов, находящихся в их оперативном управлении, а также недостаточной прозрачностью деятельности. В спорте возможно использование акционирования и механизмов управления смешанной собственностью на основе представления интересов государства по договору и передачи пакета акций в доверительное управление. Важное значение имеет также распространение идеологии, направленной на возрождение частично утраченной традиции бережного отношения граждан к социально значимым спортивным сооружениям государственной собственности, и создание неформальных институтов. В этой связи повышение эффективности управления объектами государственной собственности может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платежеспособности страны.

Спорт должен служить источником доходов государственного бюджета и обеспечивать выполнение социальных функций, может стать источником противоречивости государственного регулирования. Правила игры для спортивных унитарных и коммерческих предприятий сегодня различаются. Хотя частный бизнес обычно предъявляет более эластичный спрос и проявляет большую активность в своей деятельности, однако он не всегда может составить конкуренцию спортивным предприятиям, пользующимся огромной финансовой и иной поддержкой со стороны государства. Имеются примеры и в других видах спортивной деятельности. В этих условиях формируется особый тип национального сознания, когда получение средств, льгот или привилегий со стороны государства рассматривается как успех для осуществления деятельности. Государство, разрабатывая нормативы развития, финансирования спорта, а также устанавливая порядок образования и использования финансовых ресурсов, льгот, стимулов, поддержки и иные «правила игры» для обеспечения деятельности спортивного комплекса, должно выстраивать систему взаимодействия между всеми элементами инфраструктуры спорта. В этой системе важно отказаться от принципа патернализма и ответственности государства за обеспечение комплекса условий развития спортивного комплекса. В большей мере проявляют себя неформальные связи, в отличие от стабильного общества, где действуют в основном формальные связи, то это обстоятельство усложняет процесс управления в сфере спорта и выдвигает в качестве первоочередной проблему определения общих интересов.

Когда государства не выделяют необходимых средств на развитие массового спорта, выступая активным участником в деле развития профессионального спорта, не формируются необходимые условия функционирования рыночного механизма в спорте. Государственные средства воспринимаются их потребителями как бесплатные, безвозвратные и безадресные. Такая ситуация объясняется нередко исторически сложившейся практикой предоставления дешевых или бесплатных государственных кредитов, а также отсутствием прецедентов и процедур контроля и возврата вложенных средств.

Низкая ответственность по обязательствам свойственна не только получателям государственных средств, но и самим государственным органам. И хотя существующая законодательная база предоставляет достаточно полномочий для защиты инвесторов,

складывающаяся практика показывает, что в сфере спорта все еще сохраняются стимулы экономических субъектов к поиску политической ренты. Использование спорта в политической борьбе, для прославления, самоутверждения или укрепления авторитета и получения связанных с этим материальных, социальных или иных преимуществ обозначает смену мотива, следовательно, и существа деятельности. Изменение смысла влечет за собой изменение цели, в соответствии с изменением которых должен меняться состав средств, методов, форм организации и регулирования.

*Формулирование выводов и перспектив последующих исследований в данном направлении.*

Одной из главных задач государства является удовлетворение общих человеческих потребностей, в том числе потребностей в здоровом образе жизни и в занятиях физической культурой и спортом. Будущее любой страны определяется физическим и духовным здоровьем членов общества. Понимание этого должно привести к усилению роли физической культуры и спорта в деятельности по укреплению государства и общества. Активное использование физической культуры и спорта в поддержании и укреплении здоровья населения должно стать залогом сильного и здорового государства. Государствам, особенно в условиях институциональной трансформации необходимо ограничить свои интересы только задачами создания условий для занятия физической культурой широких масс граждан, активизировав свою деятельность на этом направлении, и перейти к созданию экономических и правовых условий для функционирования частного бизнеса и других институтов, используя в основном косвенные способы воздействия на управляемые субъекты и объекты спортивного комплекса.

Правовое регулирование физической культуры и спорта заключается в определении приоритетов государственной политики, распределении полномочий между уровнями государственной власти и поощрении со стороны государства деятельности, которая способствует укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта. Также, государство ставит перед собой задачу охватывать спортивными и физкультурно-оздоровительными мероприятиями все возрастные группы населения. Работа государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций должна строиться таким образом, чтобы физическая культура и спорт присутствовали в жизни человека систематически.

#### **Список литературы и примечания**

1. Бородулькина Е. С. Совершенствование конституционного регулирования в области физической культуры и спорта / Екатерина Сергеевна Бородулькина // Спортивное право в Республике Беларусь: сборник статей. - Минск: Редакция журнала "Промышленно-торговое право", 2011. - [Вып. 1]. - С. 59-70.

2. Вулах М. Г. Опыт правового регулирования отношений в сфере физической культуры и спорта в странах Европы / М. Г. Вулах // Вестник Евразийской академии административных наук. - Москва. - 2009. - № 3. - С. 20-24.

3. Гребнев Р. Д. Конституционно-правовые вопросы государственного управления спортом / Р. Д. Гребнев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки. - Москва. - 2011. - № 2. - С. 22-28.

4. Дробышевская К. В. Правовые аспекты обеспечения безопасности физической культуры и спорта / Ксения Викторовна Дробышевская // Спортивное право в Республике Беларусь: сборник статей. - Минск: Редакция журнала "Промышленно-торговое право", 2011. - [Вып. 1]. - С. 102-121.

5. Евтеев А. В. О некоторых подходах к исследованию механизма правового регулирования в спорте / А. В. Евтеев // *Право и государство: теория и практика*. - Москва. - 2011. - № 10. - С. 126-135.

6. Евтеев А. В. Правовое регулирование физической культуры и спорта за рубежом: опыт Швейцарии / Алексей Вячеславович Евтеев // *Спорт: экономика, право, управление*. - Москва. - 2012. - № 4. - С. 23-29.

7. Соловьев А. А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции / А. А. Соловьев // *Спорт: экономика, право, управление*. - Москва. - 2010. - № 1. - С. 21-25.

8. Жабин Н. А. Спорт как объект правового регулирования / Н. А. Жабин // *Право и государство: теория и практика*. - Москва. - 2012. - № 3. - С. 134-137.

9. Филимонова, С. И. Правовое поле – основная детерминанта развития пространства физической культуры и спорта / С. И. Филимонова, С. Р. Гостева // *Право и государство: теория и практика*. - Москва. - 2011. - № 4. - С. 117-126.

10. Шилакин В. Б. Конституционно-правовое становление и развитие физической культуры и спорта в России / Виктор Борисович Шилакин // *Право и государство: теория и практика*. - Москва. - 2013. - № 3. - С. 134-138.

## Свобода, равенство и справедливость в контексте социально-политических течений

### Freedom, equality and justice in different social political trends

*Краснослободцева Наталия Кузьминична, кандидат юридических наук, доцент. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал).*

*Krasnoslobodtseva N.K. Ph.D., associate professor. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch).*

*E-mail: krakoroza@mail.ru*

*УДК 321.01*

*Аннотация: В статье раскрывается соотношение таких политико-правовых ценностей как свобода, справедливость, равенство в контексте отдельных социально политических течений: либерального, социал-демократического, марксистского.*

*Abstract: The article deals with the relation of the political and legal values as freedom, justice, equality in the context of specific socio political trends: the liberal, social-democratic, marxist.*

*Ключевые слова: свобода, равенство, справедливость,*

*Keywords: freedom, equality, justice*

Социально-политические и философские течения выдвигают разные модели соотношения свободы, равенства, справедливости. Рассмотрим наиболее характерные и конкурирующие между собой концепции: либеральную, социал-демократическую, марксистскую.

Либерализм, впрочем, как все и все мировоззренческие концепции, не является единой теорией. В современном либерализме существует несколько независимых направлений, принципы которых заметно отличаются: классический либерализм, неолиберализм, либертарианство. Но при всём многообразии их общая черта: при оценке тех или иных процессов либералы на главное место ставят свободу личности [2, с. 102].

Классические либералы придерживаются следующих принципов: общество – это совокупность стремящихся к личному благу самостоятельных индивидов; экономическая свобода есть средство достижения свободы политической и личной; необходимым условием индивидуальной свободы является рынок; гарантом и мерой свободы является частная собственность; минимальное вмешательство государства; равенство в свободе. Все эти принципы можно выразить в формуле – справедливое неравенство, так как оно представляет возможности максимально проявить себя, а различие результата воспроизводит различие между людьми [9, с. 10].

Неолибералы, в свою очередь, признают позитивную роль государства в экономической и социальной жизни (если государственное регулирование способствует реализации либеральных ценностей, защите прав и свобода человека). Новые либералы критикуют классических за их представление о рынке как свободной игре экономических сил. Рынок – это не естественное явление, ведущее к гармонии, а искусственно устроенный механизм, который нуждается в совершенствовании правил игры, в арбитрах. Отрицая подход к государству как к «ночному сторожу», новые либералы поддерживают его активную роль в «социальном рыночном хозяйстве». Их политический выбор – свободный рыночный капитализм, обладающий социальной ответственностью. Индивидуализм в значительной степени модифицирован и уравновешен признанием значимости коллективного принципа и позитивной роли государства в жизни социума. Западные неолибералы не рассматривают принцип формального равенства как идеальную составляющую нормативно-правового регулирования права. Уил Климлика утверждает, что люди с природными недостатками не имеют равных возможностей в получении социальных благ, и поэтому их неудача

никак не связана с их усилиями и сделанным выбором. Если общество по-настоящему заинтересовано в устранении незаслуженных неравенств, то мы должны признать господствующее представление о равенстве возможностей неадекватным. [5, с. 46]. С ним солидарен Джон Роулс. Неравенство природных способностей Д. Роулс называет незаслуженным, случайным. В качестве возможного сочетания фактического и формального равенства он предлагает принцип дифференциации. В отличие от равенства возможностей данный подход предполагает, что индивиды только тогда могут претендовать на большую долю ресурсов, когда можно доказать, что это принесёт пользу тем, кто получает меньшие доли. Поэтому, хотя способные люди могут рассчитывать на более высокий доход, они не заслуживают преимуществ, предоставляемых их талантами. Реализация этих способностей должна быть ограничена «проектом, улучшающим перспективы менее преуспевающих членов общества» [7, с. 75]. Уравнивающий смысл принципа дифференциации подвергся критике со стороны таких ученых как Ю. Хабермас, Р. Борк. По их мнению, ресурсы, распределённые поровну, на основе фактического равенства, подрывают мотивацию к труду. Так, американский юрист Роберт Борк критикует антимонопольную политику с точки зрения экономической эффективности. На конкретном примере он рассматривает соотношение фактического и формального равенства и отказывает последнему в статусе правового как экономически и социально неопределённого. По мнению Р. Борка, антимонопольная деятельность государства парадоксальна: если осуществляемая в рамках государственных нормативных предписаний свободная экономическая деятельность индивида приводит к экономическому успеху, что все его конкуренты не могут за ним угнаться и разоряются, это слишком удачная экономическая деятельность запрещается законом, путём разделения успешной фирмы на части, что соответственно уменьшает её эффективность. Роберт Борк раскрывает социально-политический смысл этого парадокса как несправедливость и бессмысленность, проводя сравнение со спортивным соревнованием, в котором запрещено побеждать [4, с. 183].

Обособленно располагается либертарианское направление. Девиз либертарианцев – максимальная свобода во всём, что не мешает свободе других людей. «Государство должно существовать для защиты прав, для защиты нас от тех, кто может использовать против нас силу» [1, с. 3]. Либертарианцы осуждают такие действия государства, как цензура, призыв на военную службу, регулирование цен, конфискация собственности, а также вмешательство в личную жизнь, включая экономический аспект. Либертарианцы, так же, как и неолибералы, только себя считают истинными либералами. Либертарианская партия – третья по численности в США [6, с. 16].

Социал-демократы не мыслят свободу без солидарности. Солидарность складывается из реального содержания равенства и справедливости, достигнутых обществом. Индивидуальная свобода сталкивается с требованиями солидарности, которыми нельзя пренебречь, если не отвергать элементарных норм человеческого общежития. Социалисты считают возможным использовать государство в социальных целях и регулировать рынок для достижения определённой меры справедливости, равенства и солидарности. Поскольку люди не равны по своим природным способностям, потребностям, нуждам, запросам, интересам, проблема социального равенства ставится ими не как вопрос о том, как сделать всех равными, а как достичь справедливого неравенства, т.е. каким образом сделать различия между людьми справедливыми. Такая теория справедливости в её реализации чрезвычайно затруднительна, опасна чрезмерным вмешательством государства [9, с. 36].

Позиции неолибералов и социал-демократов во многом похожи. Имея разные корни и обращаясь к разным аргументам (социал-демократы опираются на аргументы, связанные с моральными требованиями к обществу - социальную справедливость,

равенство, идею коллективных прав; неолибералы отстаивают принципы равенства и справедливости, исходя из индивидуальных прав и свобода), и те, и другие в результате обосновывают одну концепцию – концепцию социальной рыночной экономики и социального государства. Конечно, неолибералы осторожнее социал-демократов относятся к использованию государственного регулирования экономики.

Марксистское понимание свободы основано на учении Гегеля, только с некоторым уточнением: свобода – это деятельность на основе познанной необходимости, т.е. деятельность, осуществляемая путём познания истины, должного, справедливого и реально ведёт к освобождению человека от пут природы, социальных отношений. Свобода приходит извне, от знающих людей, которые понимают, что надо делать, чтобы ослабить зависимость. Свобода – это знание о том, что является благом и как его можно достичь. Марксистская теория предполагает единообразие политического участия, согласие с властью, усреднение всех прочих усилий. Отметим весьма любопытное отношение К. Маркса к свободе и равенству. Маркс всегда стремился придать коммунизму более глубокий смысл, чем тот, который предполагался идеей равного распределения материальных благ. Молодой Маркс часто говорит об индивиде, человеке, но размышления приводят его к утверждению идеала единства «индивида» и «рода», в котором он видит цель коммунистических преобразований. Это единство Маркс и называет свободой.

Всякое нормальное современное правовое общество функционирует при наличии взаимосдерживающего механизма идейно-политических течений, в основе которого лежит принцип конституционализма [8, с. 5-10]. Благодаря такому механизму политические течения, сохраняя собственную идентичность, одновременно встраивают в собственную структуру элемент противостоящей стороны в качестве ограничителя. Это ставит их в определённые рамки и не позволяет им вытворять что вздумается [3, с. 100].

#### **Список литературы и примечания**

1. Боуз Д. Либертарианство: История, принципы, политика. - Челябинск: Социум, 2004. - 392 с.
2. Влазнев В.Н., Анапольская А.И. Право как основа взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В.И. Вернадского. - №2 (56). - 2015. - С. 101-108.
3. Гормозер Г., Френкин А.А. Новый консерватизм: вызов для России. М.:ИФ РАН,1996. 237 с.
4. Зотова Л.В. Политические ценности свободы и равенства в консервативной интерпретации Э. Берка // Социально-гуманитарные знания. - 2003. - №6. –С.279-291.
5. Климлика У. Либеральное равенство // Современный либерализм. - М.: Дом интеллектуальной книги, Прогресс-Традиция,-284 с.
6. Мовсесян А.Г. Либерализм и экономика. - М.: Логос, 2003. - 240 с.
7. Роулс Дж. Теория справедливости. - Новосибирск, Изд НГУ, 1995. -532 с. .
8. Санжаревский И.И. О российской конституционности и национальной идее (к 20-летию Конституции Российской Федерации) // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. [Сетевое электронное издание, ISSN 2221-7703]. 2013. № 2. С.5-10. URL: [www.политуправление.рф/архив/2013/02/Sanzharevskiy.htm](http://www.политуправление.рф/архив/2013/02/Sanzharevskiy.htm) (дата обращения 1.09.2015)
9. Федотова В.Г. Модернизация: от равенства к свободе.- СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1995. - 280 с.



## Анализ и оценка состояния рынка ипотечного жилищного кредитования в России в 2014-2015гг

### The analysis and assessment of the mortgage lending market in Russia in 2014-2015 years.

Золотарева Галина Михайловна, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», к.п.н., доцент каф. «Менеджмент»

Zolotareva Galina Michailovna, Ph.D in Pedagogics Associated Professor, «Tambov State Technical University», Tambov

E-mail: [galya.zoloto@bk.ru](mailto:galya.zoloto@bk.ru)

Коробова Ольга Викторовна, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», к.э.н., доцент каф. «Менеджмент»

Korobova Olga Viktorovna, Ph.D in Economics Associated Professor, «Tambov State Technical University», Tambov

E-mail: [ovk77@list.ru](mailto:ovk77@list.ru)

УДК 351.778.532.3 (470+571)

*Аннотация:* В данной статье авторами рассматривается роль ипотечного жилищного кредитования в социально-экономическом развитии общества, проводится анализ состояния ипотечного рынка жилищного кредитования в России и деятельность коммерческих банков на нем на примере ОАО «Сбербанк России», выявляются ограничения, препятствующие развитию ипотечного жилищного кредитования в России. Новизна исследования заключается в оценке состояния рынка ипотечного жилищного кредитования и деятельности крупнейшего банка – ОАО «Сбербанк России» в 2014-2015 гг.

*Abstracts.* The role of mortgage lending in social and economic development of a society, the analysis of the mortgage lending market in Russia and commercial banks activities on the mortgage lending market as an example OJSC "Sberbank of Russia" are considered in this paper. The restrictions preventing the development of mortgage lending in Russia are identified in this paper. The novelty of the research is to assess the state of the mortgage lending market in Russia and the activities of the largest bank - OJSC "Sberbank of Russia" in 2014-2015 years.

*Ключевые слова:* ипотека, ипотечное кредитование, коммерческий банк, кредитный риск, ипотечный продукт.

*Keywords:* mortgage, mortgage lending, commercial bank, credit risk, mortgage product.

Ипотечное кредитование необходимо для экономического и социального развития любого государства. Особенно его роль может быть заметна в период выхода из экономического кризиса. Во-первых, развитие ипотечного бизнеса позитивно сказывается на развитии реального сектора экономики, ведет к остановке спада производства в ряде отраслей промышленности; во-вторых, развитие ипотечного кредитования оказывает положительное влияние на преодоление социальной нестабильности, которая обычно сопровождает экономический кризис. Вследствие этого действительно становится необходимым развитие такой формы кредитования в России.

На современном этапе обеспечение граждан нашей страны комфортным, а главное доступным жильем является крайне актуальной проблемой.

В условиях современной нестабильной экономики и только набирающей обороты системы ипотечного кредитования возникают различного рода проблемы в обеспечении граждан жильем путем ипотеки. Приобрести недвижимость на собственные средства способен далеко не каждый житель, поэтому перед населением встает вопрос привлечения заемных средств. И здесь наиболее приемлемой должна стать ипотека.

Согласно статистическим данным, сегодня только 10% граждан РФ владеют собственной жилплощадью более 18 кв. м. на одного человека. И всего лишь 1% граждан нашей страны могут позволить купить себе понравившуюся недвижимость за личные средства.

Актуальность ипотечного кредитования заключается в способности решить социальные проблемы многих россиян. Наличие собственного жилья вносит в жизнь

людей элемент благополучия и стабильности, и очень важно, по мнению социологов, чтобы жилье появлялось как можно раньше, а не после десятилетних ожиданий. В этом отношении альтернативы ипотечному жилищному кредитованию не существует.

Приобретение жилья в кредит является распространенной практикой во многих странах мира. Выплаты по кредиту, отложенные на много лет, включаются в текущие расходы, что дает возможность эффективно планировать семейный бюджет и направлять часть средств на другие долгосрочные цели: крупные покупки, образование детей, путешествия.

Широкое использование, значимость и уникальность сложнейшего механизма ипотечного жилищного кредитования предопределили внимание множества специалистов к изучению данной формы кредитных отношений.

Ипотечный кредит – это целевой долгосрочный кредит на покупку жилья, который становится залоговым обеспечением по этой ссуде. Также залогом может выступать недвижимость, находящаяся в собственности у заемщика.

Ипотека регулируется законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998г. №102-ФЗ. По договору об ипотеке одна сторона - залогодержатель, который является кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой. Кредитор имеет право получить удовлетворение своих денежных требований по данному обязательству из стоимости заложенной недвижимости. Другая сторона - залогодатель, во владении и пользовании остается имущество, купленная на ипотечный кредит.

Как и у любого вида кредитования ипотека имеет свои преимущества и недостатки.

Преимущества заключаются в следующем:

1. Возможность приобретения жилья уже сейчас без многолетнего накопления необходимой суммы.

2. Имущество, приобретенное по ипотеке, сразу становится собственностью заемщика ипотечного кредита.

3. С помощью страхования рисков обеспечивается безопасность операции утраты права собственности на квартиру и ее повреждения.

4. Заемщику ипотечного кредита предоставляется имущественный налоговый вычет, фактически снижающий процентную ставку по ипотеке за счет того, что заемщик не будет платить подоходный налог с суммы, потраченной на покупку жилья и с процентов по ипотеке.

5. Длительный срок кредитования делает платежи по ипотеке не слишком большими и не слишком обременительными.

Основным недостатком ипотеки является «переплата» за квартиру, которая может достигать 100% и более. Следующий недостаток ипотеки это большое количество требований ипотечных банков к заемщикам: документальное подтверждение доходов, наличие регистрации и российского гражданства, определенный стаж работы на одном месте, положительная кредитная история, возможность представить поручителей по кредиту и т.д.

Проведем анализ ипотечного ранка жилищного кредитования в России.

На рисунке 1 представлена динамика объемов выданных ипотечных кредитов в РФ на 01.01.2013- 01.01.2015гг.

По данным Банка России, в январе 2015 года выдано 43 025 ипотечных кредитов на общую сумму 70,5 млрд рублей, что составляет порядка 90% от уровня января 2014 года как в количественном, так и в денежном выражении. Средняя сумма рублевого кредита составила 1,63 млн рублей по сравнению с 1,73 млн рублей по итогам 2014 года.

За первые два месяца 2015 года объемы выдач ипотечных кредитов в рублях составили 149,6 млрд. руб., что меньше, чем в первые два месяца 2014 года (197,3 млрд. руб., на 24,1%). Положительным моментом является то, что по прогнозам экспертов

ожидался еще больший спад. Этого не произошло, так как банки выдавали ранее одобренные кредиты на прежних условиях.

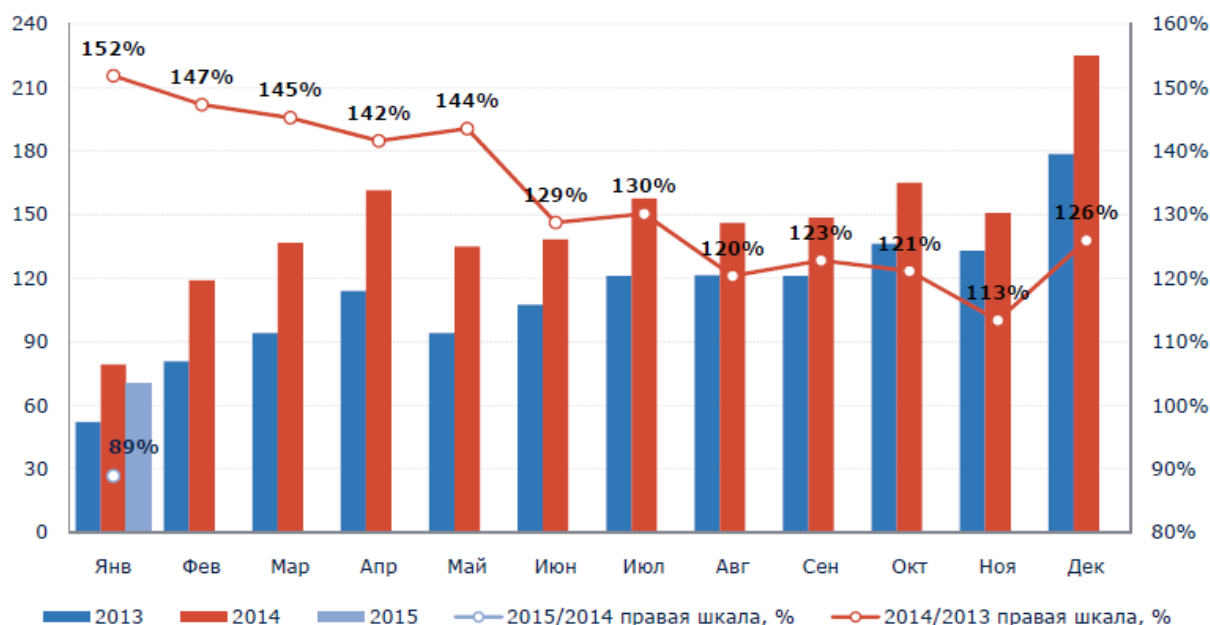


Рисунок 1 – Динамика объемов ипотечных кредитов (млрд. руб.) и годовые темпы роста (%) в России на 01.01.2013 – 01.01.2015гг.

При этом в декабре 2014 года был показан «рекордный» за все время объем выдач ипотечных кредитов - 223 млрд. руб., что объясняется ажиотажным спросом на квартиры в условиях резкой девальвации рубля.

Динамика объема выдаваемых кредитов в иностранной валюте представлена на рисунке 2.

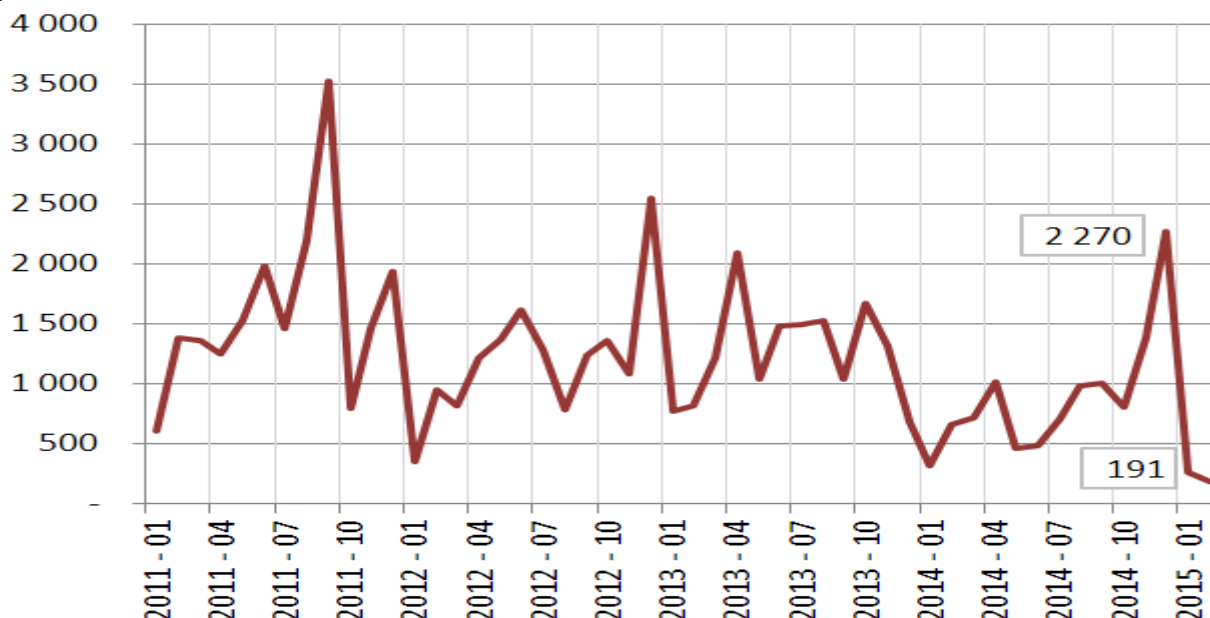


Рисунок 2 - Динамика объемов выдачи ипотечных кредитов в иностранной валюте в России на 01.01.2011 – 01.01.2015гг.

Рисунок 2 показывает, что выдача валютных ипотечных кредитов уменьшилась в два раза - до 0,5 млрд. руб. с 1,0 млрд. руб. годом ранее (и более чем в 10 раз - по сравнению

с декабря 2014 года - 191 млн. руб. в феврале 2015 года против 2,3 млрд. руб. в последний месяц 2014 года). Нужно отметить, что в январе 2015 года по России в целом было выдано 9 валютных кредитов, а в феврале - 5. Средняя сумма выданных кредитов - более полумиллиона долларов США, поэтому можно констатировать, что валютная ипотека для массового рынка приостановлена [1].

Рассмотрим динамику процентных ставок по ипотечным кредитам – рисунок 3.

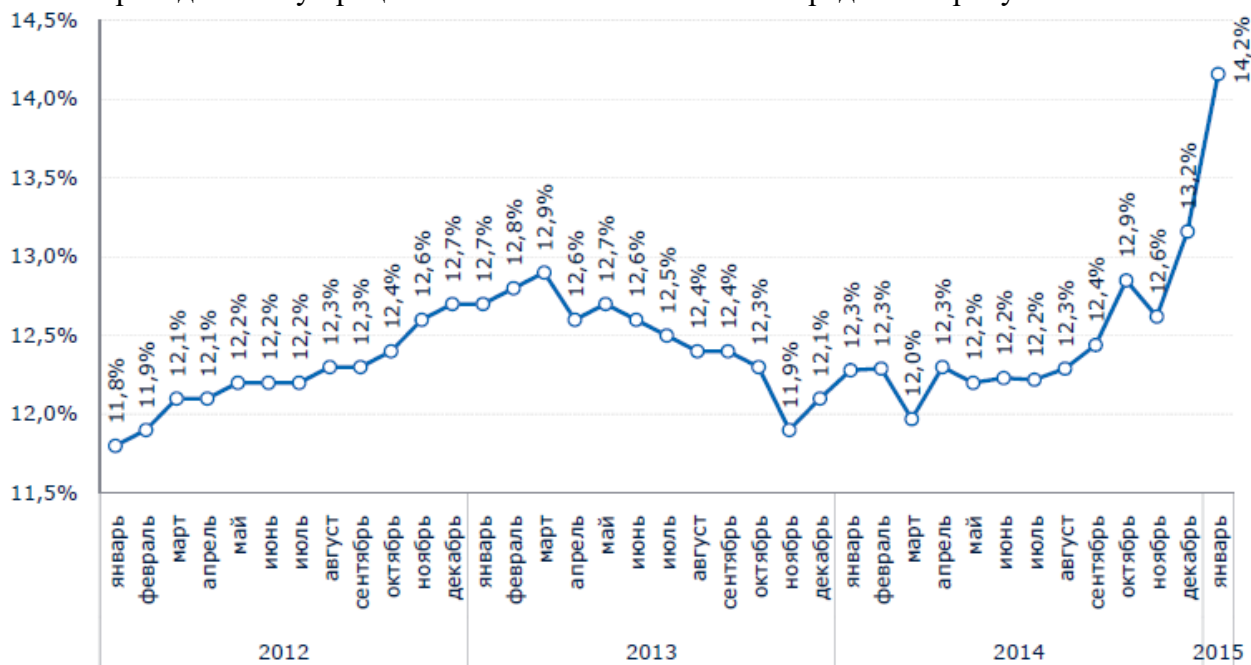


Рисунок 3 – Динамика процентных ставок по ипотечным кредитам в рублях на 01.01.2012 – 01.01.2015гг., %

Сравнительная характеристика процентных ставок по ипотечным кредитам, выданным в рублях и в иностранной валюте представлена на рисунке 4.



Рисунок 4 – Динамика процентных ставок по ипотечным кредитам в рублях и в валюте в России на 01.01.2011-01.01.2015гг., %

Процентные ставки по выдаваемым кредитам выросли на начало 2015 года на 2% по сравнению с летом 2014 года (как по рублевым, так и по валютным кредитам).

Средневзвешенная ставка выдачи по рублевым ипотечным кредитам в январе 2015 года составила 14,2% годовых, что является максимальным значением с 2010 года.

В январе-феврале 2015 года минимальные ставки по ипотечным программам банков составляли 14,5 – 16% (за исключением отдельных совместных акций с застройщиками на приобретение жилья в конкретных жилых комплексах), что, вероятно, повлияет на дальнейший рост ставок. Ряд банков, ранее повысивших ставки по ипотеке до запретительных значений, в начале 2015 года снизили ставки до уровня основных участников рынка (15-17%) [1].

Отметим, что платеж по среднему российскому ипотечному кредиту (на 3,5 млн. руб. и 20 лет) при увеличении ставки с 12,2% до 14,4% вырастает с 39 до 45 тысяч рублей, на 15%. При этом обязательное страхование и прочие комиссии по сделке добавляют от 0,5% до 1% годовых к эффективной ставке. С учетом реального снижения доходов населения и ужесточения требований банков к заемщикам, ипотека становится менее доступной.

Утвержденная в середине марта 2015 года программа субсидирования процентных ставок по ипотечным кредитам на приобретение строящегося жилья или жилья в новостройке позволит поддержать как рынок ипотеки, так и отрасль жилищного строительства. В рамках программы для заемщика, приобретающего жилье на этапе строительства или в новостройке, ставка по ипотечному кредиту не будет превышать 12% годовых в рублях.

На рисунке 5 представлена динамика просроченной задолженности по видам ипотечных кредитов [1].

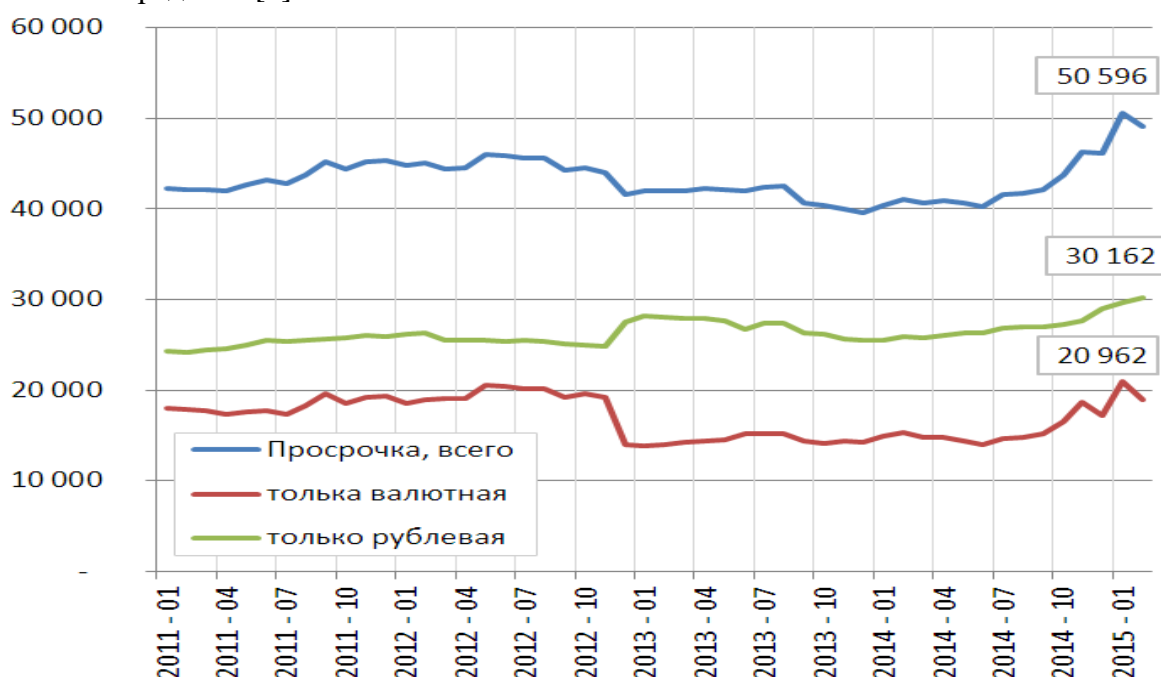


Рисунок 5 – Динамика просроченной задолженности по видам ипотечных кредитов в России на 01.01.2011 – 01.01.2015гг, млн. руб.

На рисунке 6 представлена динамика портфеля ипотечных кредитов и доля просрочки в нем.

Рисунок 6 отражает, что доля просрочки, снижавшаяся с 2011 года из-за интенсивного роста ипотечных портфелей, пока стабилизировалась на уровне 1,4%. Причем по валютным кредитам просрочка составляет 13,2%, а по рублевым - 0,9%.

При этом сумма просрочки растет медленно и в основном объясняется переоценкой валютных кредитов. На 01.02.2015 просрочка по ипотечным кредитам превысила 50 млрд. руб. (снижение просроченной задолженности в валюте в декабре 2012 года

объясняется, видимо, действия Сбербанка - рефинансированием валютных кредитов кризисного периода (после 2009 года) в рубли или продажей их части - просрочка по валютным кредитам снизилась на 5 млрд. руб., а по рублевым - выросла на 3,5 млрд. руб.

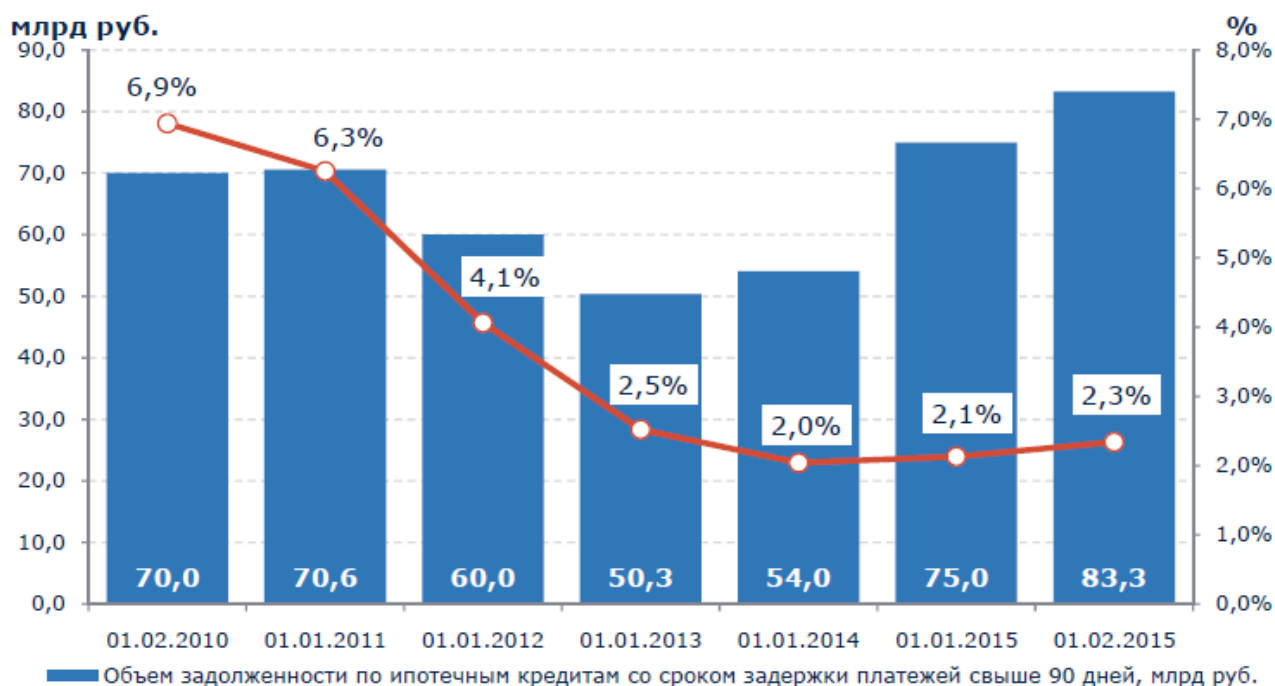


Рисунок 6 – Динамика портфеля ипотечных кредитов и доли просрочки в нем в России на 01.02.2010 - 01.02.2015гг

Рисунок 6 показывает, что качество ипотечного портфеля начало снижаться: общий объем ипотечных ссуд без единого просроченного платежа снизился за месяц на 1,1% до уровня 94,4%, а доля потенциально проблемных кредитов (кредиты с просроченными платежами на срок от 1 до 90 дней) выросла в январе с 2,4% до 3,3%. Доля кредитов с просроченными платежами свыше 90 дней за месяц увеличилась на 0,2% и составила 2,3%. В денежном выражении такая просроченная задолженность выросла на 8,3 млрд. рублей. Прирост составил 49% к январю 2014 года. Это больше темпов прироста ипотечного портфеля (32,7% соответственно).

На рисунке 7 представлена доля просроченной задолженности по кредитам, предоставленным физическим лицам, в общем объеме накопленной задолженности [1].

Рисунок 7 отражает, что ипотечные кредиты остаются более качественным активом по сравнению с другими потребительскими кредитами. Доля ипотечных ссуд со сроком задержки платежей более 90 дней составляет 2,3% по сравнению с 11,4% по иным ссудам населению.

Следует отметить, что нестабильность на финансовом рынке пока не отразилась на вводе жилья. В целом по России в январе 2015 года было введено 6 189,7 млн. кв. м. Темп прироста составил 34,0% по отношению к январю 2014 года. При этом ввод индустриального жилья составил 3 481,8 млн. кв.м. Это на 27,7% больше, чем в январе 2014 года. Населением было построено за счет собственных и заемных средств 2 707,9 млн. кв. м. Темп прироста увеличился на 43,0% по отношению к январю 2014 года. В первом полугодии 2015 года будут достраиваться объекты, профинансированные ранее. Поскольку в 2014 году в продажах новостроек ипотека составляла 40-80%, наблюдаемое падение ипотеки сильно отразится на застройщиках. По данным некоторых представителей отрасли, доля ипотечных сделок в продажах в январе упала на 30-50%.

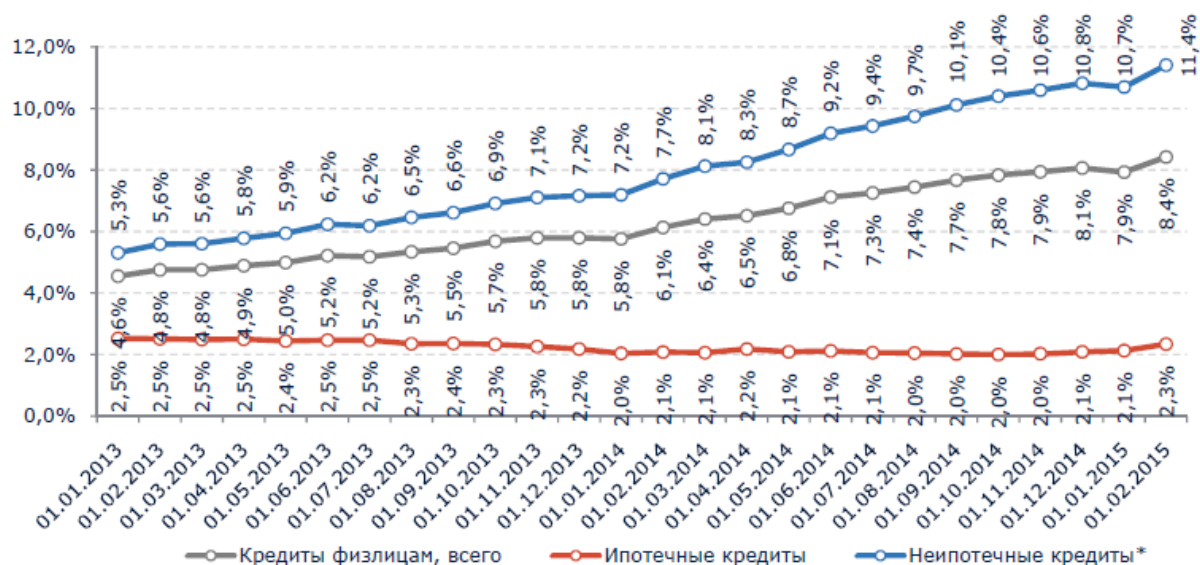


Рисунок 7 – Динамика просроченной задолженности по кредитам, предоставленным физическим лицам, в общем объеме накопленной задолженности на 01.01.2013 – 01.02.2015гг., %

Можно сделать вывод, что рынок ипотечного жилищного кредитования находится не в столь сильном упадке, как рынок потребительских кредитов. Объемы выдачи потребительских (не ипотечных) кредитов в январе 2015 года снизились на 42,4% по сравнению с январем 2014 года, в то время как объемы выдачи ипотечных кредитов снизились только на 11,1%.

Основными кредиторами на рынке ипотечного жилищного кредитования выступают коммерческие банки.

В свою очередь, ипотечные кредиты помогают коммерческому банку диверсифицировать свою клиентскую базу, привлечь депозиты и найти источники доходов, дополняющие и компенсирующие риск по кредитам и депозитам предпринимательских фирм.

Проанализируем деятельность коммерческих банков на рынке ипотечного жилищного кредитования на примере ОАО «Сбербанк России» [2].

Как правило, у любого банка существует несколько программ жилищного кредитования. ОАО «Сбербанк России» в 2015 году предлагает следующие ипотечные программы.

1. Ипотека с государственной поддержкой.
2. Ипотека плюс материнский капитал
3. Ипотека «Молодая семья».
4. Приобретение готового жилья.
5. Приобретение строящегося жилья
6. Военная ипотека

Кредитные программы Сбербанка отличаются по назначению предоставляемого кредита, способам обеспечения кредита и по процентным ставкам.

В 2014 году ОАО «Сбербанк России» делал акцент на ипотечных продуктах, нарастив долю на рынке до банка 53% к концу года.

Структура кредитного портфеля ОАО «Сбербанк России» представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Структура всех выданных кредитов клиентам ОАО «Сбербанк России» за 2013 и 2014 годы

Кредиты	На 01.01.2014 г		На 01.01.2015г	
	Сумма, млрд. руб	Уд.вес, %	Сумма, млрд. руб	Уд.вес, %
1	2	3	4	5
Коммерческое кредитование юр. лиц	6 223,9	45,9	9026,5	48,5
Специализированное кредитование юр. лиц	3 572,1	26,4	4752,3	25,5
Кредитные карты и овердрафты	349,0	2,6	538,8	2,9
Потребительские кредиты физ. лицам	1 672,8	12,4	1868,3	10
Жилищное кредитование физ. лиц	1 569,0	11,5	2269,8	12,2
Автокредитование физ. Лиц	157,2	1,2	170,4	0,9
ИТОГО	13 544,0	100	18626,1	100

На основе данных таблицы 5 можно сделать вывод, что удельный вес ипотечного жилищного кредитования в общем портфеле банковских кредитов увеличивается (11,5% на 01.01.2014г и 12,2% на 01.01.2015г соответственно). Происходит прирост ипотечных кредитов в абсолютном выражении. Жилищное кредитование явилось также основным драйвером роста розничного портфеля в 2014 году, обеспечив 63,7% всего роста розничного портфеля.

Рассмотрим деятельность ОАО «Сбербанк России» на рынке ипотечного жилищного кредитования.

За 2014 год совокупный портфель кредитов, выданных физическим лицам Сбербанка увеличился на 23% до 4,2 трлн. руб.

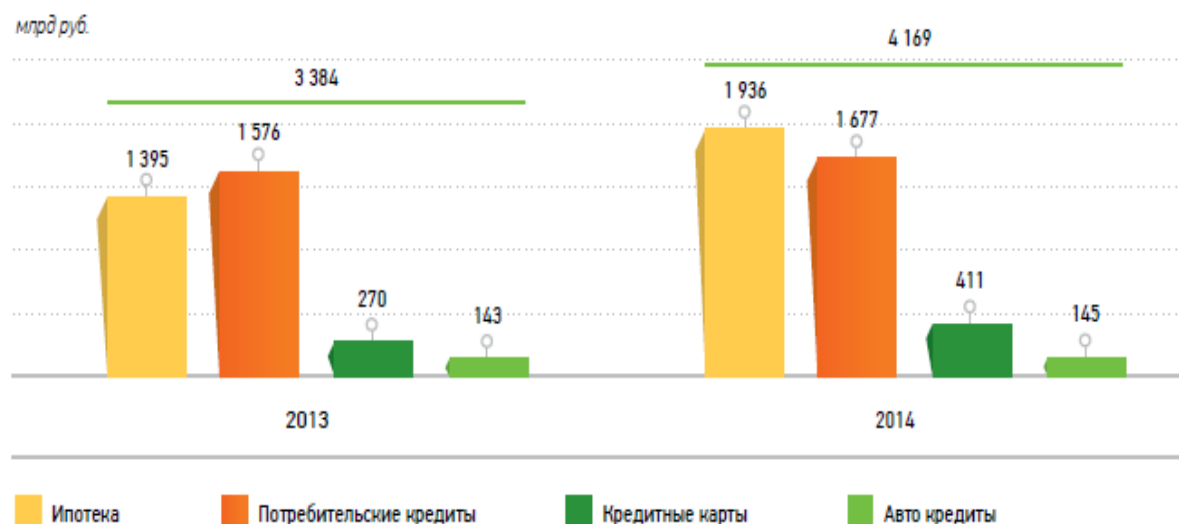


Рисунок 9 – Структура кредитов физическим лицам ОАО «Сбербанк России» за 2013 и 2014 годы

За год частным клиентам выдано кредитов на сумму свыше 2 трлн. руб. Доля ОАО «Сбербанк России» на российском рынке кредитования физических лиц увеличилась на 2,8% и составила 36,8%.



На рисунке 9 представлена структура кредитов, выдаваемых физическим лицам ОАО «Сбербанк России» в 2013 и 2014 годах.

Рост ипотечного жилищного кредитования ускорился, в то время как потребительское кредитование замедлилось. Доля ипотечных кредитов превысила долю потребительских кредитов в структуре розничного портфеля (46,4% против 40,2%).

Жилищное кредитование оставалось приоритетным продуктом для Сбербанка, рост портфеля составил 38,8% в 2014 году, рыночная доля увеличена до 53%. Доля Сбербанка на рынке ипотечного кредитования представлена на рисунке 10.

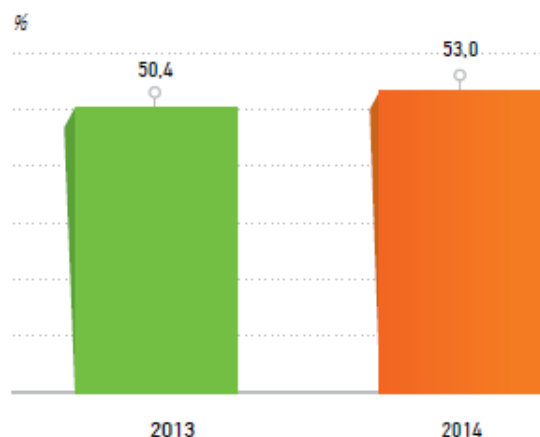


Рисунок 10 – Доля ОАО «Сбербанк России» на рынке ипотечного кредитования в 2013 и 2014 годах

Высокому темпу роста доли Сбербанка на рынке ипотечного кредитования способствовали:

- расширение продуктовой линейки (запущен новый продукт «Военная ипотека – Приобретение строящегося жилья»);
- новый более усовершенствованный процесс работы с партнерами (риэлторами и застройщиками) с возможностью подачи ипотечных заявок дистанционно через web-систему «Партнер онлайн» по всей России, и новый упрощенный процесс подачи заявок клиентами.

По продукту «Жилищный кредит по двум документам» клиентам достаточно предоставить два документа – паспорт РФ и второй документ.

Можно сделать вывод, что деятельность ОАО «Сбербанк России» на рынке ипотечного жилищного кредитования продолжает развиваться.

#### **Список литературы и примечания**

1. Развитие рынка ипотечного жилищного кредитования и деятельность АИЖК // Аналитический центр АИЖК, 2015, Выпуск 3 [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.aihk.ru/](http://www.aihk.ru/)

2. Финансовый отчет ОАО «Сбербанк» России за 2014 год. [Электронный ресурс] - Режим доступа: [www.sbrf.ru](http://www.sbrf.ru)

#### **Рецензия на статью Анализ и оценка состояния рынка ипотечного жилищного кредитования в России в 2014-2015гг**

*(The analysis and assessment of the mortgage lending market in Russia in 2014-2015 years)*

Роль ипотечного кредитования, которое необходимо для экономического и социального развития государства, особенно заметна в период выхода из экономического кризиса. Развитие ипотечного бизнеса в нашей стране позитивно сказывается на развитии реального сектора экономики, ведет к остановке спада производства в ряде отраслей промышленности, а также оказывает положительное влияние на преодоление социальной нестабильности. Необходимо отметить, что на современном этапе

обеспечение граждан нашей страны комфортным, а главное доступным жильем является крайне актуальной проблемой. В условиях современной нестабильной экономики и только набирающей обороты системы ипотечного кредитования возникают различного рода проблемы в обеспечении граждан жильем путем ипотеки.

В рецензируемой статье авторами рассматривается роль ипотечного жилищного кредитования в социально-экономическом развитии общества, проводится анализ состояния ипотечного рынка жилищного кредитования в России и деятельность коммерческих банков на нем на примере ОАО «Сбербанк России». Несомненной заслугой является выявление ограничений, препятствующих развитию ипотечного жилищного кредитования в России. Отмечена актуальность ипотечного кредитования, заключающаяся в способности решить социальные проблемы многих россиян.

Заслуживает внимания проведенный анализ ипотечного кредитования: представлена динамика объемов выданных ипотечных кредитов в рублях и в иностранной валюте в России за период 2013-2015г.г., динамика процентных ставок по ипотечным кредитам в рублях и в валюте в России на период с 01.01.2011-01.01.2015гг. Рассмотрена и проанализирована деятельность ОАО «Сбербанк России» на рынке ипотечного жилищного кредитования, и сделан вывод, что деятельность этого предприятия на рынке ипотечного жилищного кредитования продолжает развиваться.

Показаны основные недостатки рынка ипотечного жилищного кредитования в России. Статья рекомендуется в печать.

Доктор экономических наук Жариков В.Д., профессор кафедры «Менеджмент» ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет. E-mail: Zarikov1941@mail.ru

Doctor of Economics Sciences, Professor, V.B.Zharikov «Tambov State Technical University», Tambov. E-mail: Zarikov1941@mail.ru

## Социально-философский анализ идеологического дискурса в США в конце XX-начале XXI века

### The social and philosophical analysis of the ideological discourse in the USA at the end of XX - the beginning of the 21st century

Равочкин Никита Николаевич, старший преподаватель. Кемеровская государственная медицинская академия (КемГМА). г. Кемерово.

Ravochkin Nikita Nikolaevich, Senior teacher. Kemerovo state medical academy (KEMGMA). Kemerovo.

E-mail: [nickravochkin@mail.ru](mailto:nickravochkin@mail.ru)

УДК 316.33

*Аннотация: Важнейшим аспектом функционирования идеологий является их взаимодействие. Конструирование идеологии в США происходит в режиме счастливого завершения любого акта. Таким образом, данная статья, посвященная социально-философскому анализу дискурса в идеологической деятельности в Соединенных Штатах.*

*Abstract: The most important aspect of functioning of ideologies is their interaction. Designing of ideology in the USA happens in the mode of happy end of any act. Thus, this article devoted social philosophically to the analysis of a discourse in ideological activity in the United States.*

*Ключевые слова: идеология, дискурс, общество, политика, цивилизация, США.*

*Keywords: ideology, discourse, society, politics, civilization, USA.*

Прежде чем обращаться непосредственно к персоналиям, на чьих именах будет основываться анализ порубежного идеологического дискурса, в рамках данной статьи, вероятно, следует понять, что собой представляет, собственно, «дискурс», а также выяснить, что имеется в виду под словосочетанием «идеологический дискурс». Общеизвестно, что область применимости термина «дискурс» весьма обширна, поэтому можно говорить о существовании дискурсов на любых уровнях общественной жизни, выделяя их по любым критериям, если удастся вычлениить правила конструирования высказываний в пределах какого-то дискурсивного поля. Так, мы можем говорить о дискурсе модерна, подразумевая под этим все высказывания, произнесенные в определенную историческую эпоху, и о дискурсе социальных наук, включающем все исторические периоды, но ограниченный набором высказываний.

Понятие дискурса не тождественно понятию языка, поскольку язык предполагает правила конструирования любого высказывания, то он потенциально включает в себя все возможные высказывания. Как видно из вышесказанного, дискурс не представляет собой нечто стабильное, ведь объекты, характер высказываний, ключевые понятия и темы дискурса постоянно изменяются и трансформируются. Дискурс носит динамичный характер, изменения внутри него происходят по неким правилам, определяющим возможность возникновения того или иного объекта, стиля, концепта или темы в текущий период времени, а также момент и условия их трансформации.

Дискурс всегда индивидуализирован, поскольку не бывает двух одинаковых дискурсов. Причина этой индивидуализации лежит во множественности выборов, среди которых может быть сделан только один. Обозначив причину совершения выбора, т.е. выявив установленные системы отношений между разнородными элементами (статусными позициями, институтами, субъектами, физическим пространством и т.п.), можно будет сделать заключение об общности дискурса.

Поскольку дискурс представляет собой единство, в нем выполняется «закон связности». Это означает, что дискурс всегда непротиворечив, несмотря на все противоречия, которые в нем заключены [4].

Дискурсы не изолированы от мира, т.к. дискурсивные практики прочно связаны с практиками недискурсивными: политическими, экономическими, юридическими и т.д. Однако дискурсы носят закрытый характер, предполагающий выполнение ряда условий для вхождения в область дискурса и приобретения в нем определенной позиции.

Возьмем, к примеру, научный дискурс. Для того чтобы иметь возможность находиться «внутри» него, надо сначала иметь соответствующий уровень знаний в данной области, обладать определенными компетенциями, отсутствие которых не позволит индивиду иметь отношение к научной области.

Из множества определений идеологии остановимся на том, что рассматривает идеологию как систему взглядов и идей, философско-политических программ, лозунгов, концепций, где осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и между собой, которые выражают интересы разных социальных классов, групп, обществ.

Идеологический дискурс протекает на нескольких уровнях, его полемика имеет характер, связанный с наиболее общими проблемами социума на мировом уровне. Так, в нем всегда присутствует полемика, выражающая наиболее общие тенденции борьбы тех или иных идей в духовной атмосфере всего человечества.

Идеологический дискурс периода рубежа XX-XXI веков имеет свои особенности. Современный идеологический дискурс определен различными идейными течениями, диаметрально противоположного характера: одни защищают идеалы гуманизма и демократии, другие – доктрины, обосновывающие насилие и террор, как приоритетные методы достижения политических целей. Но это, по большому счету, в глобальных масштабах [3].

Конкретизируем локально и персонально. В данной статье речь идет об идеологическом дискурсе в США в конце XX - начале XXI века. Что касается имен, то остановимся на таких, как социологи и политологи Эдвард Шилзу, Збигнев Казимеж Бжезинский, Сэмюэл Филлипс Хантингтон, а также философ и политический экономист Фрэнсис Фукуяма.

На рубеже XX - XXI веков наиболее значимой чертой мирового развития является процесс глобализации, которую можно рассматривать, как особое становление единства мира, находящегося во взаимных связях. Данная процедура обусловлена сближением и взаимопроникновением национальных экономик, политической и культурной жизни интегрирующихся стран.

Так создается уникальная ситуация – создание языковой парадигмы, которую можно назвать языком современного мира. Причем претензия этого языка на «деидеологизированность» является не столько пропагандой, сколько результатом того, что «в новых условиях он диктует основные правила составления всякого дискурса, определяя нормы политкорректности в глобальном масштабе» [2].

Э. Шилз - сторонник деидеологизации социума, полагал, что в обществе объединение или как он это называет «процесс замыкания» – это далеко не самый обязательный элемент. Он так и пишет в своей работе 1970-х годов «Общество и общества: макросоциологический подход»: «общество — это по просто совокупность объединившихся людей, изначальных и культурных коллективов, взаимодействующих и обменивающихся услугами друг с другом. Все эти коллективы образуют общество в силу своего существования под *общей властью*, которая осуществляет свой контроль над *территорией, обозначенной границами*, поддерживает и насаждает более или менее *общую культуру*». Так автор выделяет факторы, превращающие совокупность специфических корпоративных и культурных коллективов в социум.

Для любого коллектива людей вполне естественным является стремление обеспечить собственную самостоятельность, показать «инаковость», а следовательно, и значимость, поэтому происходит специальная замкнутость. Данная тенденция обусловлена наличием властей и границ, которые поддерживают некоторую индивидуальность, устанавливая и ограждая свою целостность.

Но со временем, общественный плюрализм победил, и началось расширение возможностей и разнообразия переходов внутри и вне коллективов. Происходит размыкание. Даже такие, казалось бы, спаянные группы, как семья, родственники, связанные кровными узами, в силу обстоятельств, размыкаются или не в состоянии быть полностью замкнутыми. Шилз приводит примеры различных случаев, способствующих возникновению разомкнутости: «экологические нужды, мощное давление извне и сила индивидуальных привязанностей и желаний прорывают границы, создаваемые процессом замыкания».

И дело даже не в глобальных масштабах размыкания или замыкания общества. Шилз рассматривает возможность сосуществования центра и периферии в государственных рамках. Разговор идет о том, что разомкнутость все равно приведет к замкнутости, но уже на ином уровне. Он – поборник такого варианта интеграции, когда замыкание вокруг центра будет сопровождаться сближением центра и периферии. «Именно по этому пути шли в течение последних полутора столетий страны Западной Европы, Соединенные Штаты и Австралия, а в меньшей степени — Япония и Канада. В этих странах взаимный обмен между центром и периферией и сопутствующее этому обмену повышенное чувство близости привлекли в центр более значительную долю населения и до некоторой степени уничтожили границу, отделявшую в прошлом центр от периферии». Как мы можем заметить, здесь речь идет о стирании определенных границ, что является предвестником глобализации как таковой [7].

Что касается З. Бжезинского, то он, как человек, который был советником президента США по национальной безопасности, главным идеологическим противником видел (и до сих пор видит), нашу страну; сначала СССР, теперь Россию. Для Бжезинского представляется априорным американское глобальное превосходство, подкрепленное «сложной системой союзов и коалиций, которая буквально опутывает весь мир». В книге, написанной им в 1997 году, рассматривается вопрос гегемонии США «как первой, единственной и последней истинно мировой сверхдержавы» [1].

А формирование геополитической картины мира, должно проходить под руководством Америки, поскольку структура ООН устаревает, вопросы там решаются без учета новых реалий и расстановки сил в мире. Он полагает, что «в течение нескольких ближайших десятилетий может быть создана реально функционирующая система глобального сотрудничества, построенная с учетом геополитической реальности, которая постепенно возьмет на себя роль международного «регента», способного нести груз ответственности за стабильность и мир во всем мире».

Трансформация политической истории связана с новой идеологией, отсюда и разное позиционирование видения ситуации. Рассмотрим, каков идеологический дискурс Ф. Фукуямы - идеолога демократической партии, чей программный текст «Конец истории?» вполне отражает его концептуальную позицию.

Фукуяма – апологет либерализма. Для него либерализм на государственном уровне – это «форма рационального самосознания», поскольку» впервые в истории люди как общество осознают свою истинную природу и имеют возможность создать политическую общность, существующую в согласии с этой природой». Пришло время, когда на смену политическим проблемам, приходят проблемы иного общечеловеческого масштаба: технологические, экономические, экологические, культурные. И решаются они только в рамках целостного единого мира. По Фукуяме – это глобальное «открытое общество». В этом обществе нет места дифференциациям ни этническим, ни религиозным, ни государственным, ни классовым, никаким бы то ни было другим. Все – космополиты, все – граждане мира.

Фукуяма отдает себе отчет в том, что вышеназванные категории являются политическими силами огромной мощности, однако, рассматривая каждую из них, он

видит реальную возможность их трансформации в нечто иное, находящееся на более высокой ступени совершенства. Например, переход в «нулевую точку» национализма или религии возможен только в случае полнейшей толерантности.

К проблемному полю национализма Фукуяма относит неравномерное состояние современных стран мирового сообщества. Если в государствах, которые успешны и развиты (те же США) этничность как таковая, откровенно не доминирует, то в странах, чье историческое развитие не столь успешно, вопрос этнической принадлежности стоит довольно остро. Не будем забывать войны, происходившие и происходящие на национальной почве, в силу «проснувшегося» этнического самосознания.

По мнению автора нашумевшего эссе, «национализм проходит определенный жизненный цикл. На некоторых этапах исторического развития, например в аграрных обществах, он вообще не присутствует в сознании людей. Он расцветает сильнее всего в момент перехода к индустриальному обществу или сразу после и становится особенно агрессивным, когда народу, прошедшему первые фазы экономической модернизации, отказывают и в политической свободе, и в национальной идентичности. Поэтому неудивительно, что две западноевропейские страны, породившие фашистский ультра национализм, Италия и Германия, были также последними в индустриализации и политическом объединении или что самый сильный национализм, возникший сразу после Второй мировой войны, пришелся на бывшие европейские колонии в третьем мире».

Фукуяма предположил, что этничность и национализм, в общемировом социуме перейдут из разряда политического в разряд культурный, поскольку национальные группы смогут сохранять свой язык и чувство идентичности, но эта идентичность будет выражаться по-другому: «Пусть французы смакуют свои вина, а немцы — свою колбасу, но это все будет делаться сугубо в сфере частной жизни».

Фукуяма не приписывает себе авторство, указывая на то, что родоначальниками концепции «конца истории» были Гегель, Маркс и Александр Кожев. Он лишь их продолжатель, но в новых условиях и с иной позиции видения и состояния мира.

Почему Фукуяма, тогда еще достаточно молодой ученый смог вызвать полемику в обществе конца последнего десятилетия XX века? Дело в том, что его тема работала, особенно в условиях Америки. На это указывали многие факторы, более того, ведущие политологи, социологи, культурологи, философы США пребывали в уверенности, что все народы мира желают поддерживать линию, которой придерживается американский народ. Искренно полагая, что «остальные подтянутся» естественным путем. Так что на основе американской демократии может получиться общемировое сообщество.

То, что это далеко не так показало 11 сентября. Хотя Фукуяма предупреждал о возможности разрушения либеральной демократии из-за того, что человек всегда имеет стремление к борьбе, и умерить его пыл невозможно. «Последний человек» всегда «будет бороться против самой причины. Он будет бороться ради самой борьбы. Другими словами, люди будут бороться просто от скуки, они не представляют себе жизнь в мире без борьбы». Так что возобновление хода истории – вполне реально, по Фукуяме, поскольку всегда найдутся неудовлетворенные. Но это и есть отрицание его выстроенной концепции, что соответствует временности «конца истории» как такового [5].

Фукуяме, состоящему в «Совете по Международным Дела» в качестве оппонента выступил его коллега по данной организации С. Хантингтон. Равно как и Фукуяма Хантингтон видел мир, в конечном итоге, пришедшим к состоянию либерализма западного типа. Но это не так просто, по мнению Хантингтона, выходит, по сравнению с предыдущим автором.

Хантингтон выводит цивилизации через привлечение внимания к проблемам религиозно-этнического характера. Его цивилизационный подход заключается в том, что он предлагает следующие типы цивилизаций: 1) западная (американо-европейская, католико-протестантская, либеральная), 2) конфуцианская (преимущественно, китайская), 3) японская (синтоистско-буддистская), 4) исламская, 5) индуистская, 6) славяно-православная, 7) латино-американская 8) африканская.

Хантингтон, в своем дискурсе, опирается на «политическое бессознательное» явно связанное с глубинными архетипами, которые формально считаются побежденными, однако, на уровне массовой психологии, безусловно, присутствуют, сохраняя, накопленные веками, свойства.

В численном соотношении, как можно заметить, Западная цивилизация гораздо меньше, чем другие цивилизации, что позволяет говорить о сложностях, которые предстоят Западу, при переходе остальных цивилизаций к либеральному варианту, примером которой как раз и служит самая малочисленная цивилизация.

По мнению Хантингтона, новый статус либерального дискурса современности, как единственного и универсального, подстегнет «политическое бессознательное», но для этого потребуются новые витки междивизиационных конфликтов, что приведет к ослаблению других культур, и тогда они самостоятельно примут вариант западной модели, как чего-то единственно разумного.

«Западная цивилизация, писал Хантингтон, - является одновременно и западной, и современной. Незападные цивилизации попытались стать современными, не становясь западными. Но до сих пор лишь Японии удалось добиться в этом полного успеха» [6]. Что, по Хантингтону входит в понятие «быть современным»? Это не только богатство, в том числе и ресурсами, технологии и квалификация, оборудование и вооружение. Для стран важно проведение модернизации своих традиционных культурных ценностей. Только у Запада может возникнуть проблема, писал в начале 1990-х годов.

Поскольку другие цивилизации будут развиваться и постепенно достигнут уровня, способного конкурировать с европейской цивилизацией, то для того, чтобы сложилась единая универсальная цивилизация, Европе придется выстраивать межкультурный диалог с цивилизациями иного плана. Отсюда и установка на более глубокое изучение для понимания фундаментальных религиозных и философских основ этих цивилизаций.

Рассмотрев идеологические подходы в рамках дискурса теоретиков деидеологизации можно сделать вывод, что все они рассматривали идеологию как предтечу социальной науке, потому что глобализационные процессы меняют мир и отношения в нем. Что, в свою очередь, не может не отражаться на обществе в целом. Поэтому американский идеологический дискурс порубежья XX и XXI веков – это стремление указать путь по отмене идеологии в любом ее виде.

#### **Список литературы и примечания**

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. – М.: Астрель, Neoclassic, 2013. – 704 с.
2. Дугин А.Г. Четвертый Путь. Введение в Четвертую Политическую Теорию. М.: Академический проект, 2014. – 683 с.
3. Сирота Н.М. Идеологии и политика. – М.: Аспект Пресс, 2011. – 216 с.
4. Фуко М. Археология знания. – М.: Гуманитарная Академия, 2012. – 416 с.
5. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. – М.: АСТ, Neoclassic, 2015. – 576 с.
6. Хантингтон С.Ф. Столкновение цивилизаций– М.: АСТ, Neoclassic, 2014. – 576 с.
7. Шилз Общество и общества: макросоциологический подход// Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М.: Прогресс, 1972, с.341-359

## **Система юридических лиц в РФ: проблемы типологизации и правового регулирования**

### **The system of corporation in the Russian Federation: problems of typology and legal regulation**

*(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)*

*Алехина Ольга Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия.*

*Alekhina Olga M., doctorate of Law Sciences, Associate Professor, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia*

*E-mail: olga-255@mail.ru*

*УДК 34.037*

*Аннотация. В статье указаны основные направления современной государственной политики в сфере правового регулирования корпоративных отношений, анализируются ключевые изменения гражданского законодательства РФ о юридических лицах.*

*Abstract. In this article include direction principal contemporaneous state politics in law control union attitude, analysing basis modify civil statute RF about corporation.*

*Ключевые слова: право, юридическое лицо, гражданское законодательство, государственная политика.*

*Keywords: law, corporation, civil statute, state politic.*

В настоящий период в России происходит активная модернизация многих сфер общественно-политической жизни. Значительные изменения претерпевают практически все институты, в том числе гражданско-правовые. 30 декабря 2012 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон от 30.12.2012 №302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [1]. Данный закон стал первым значимым документом в целом комплексе нормативных актов, направленных на внесение изменений и дополнений в Гражданский кодекс РФ. Так, только в течение 2013 года в текст ГК РФ были внесены поправки девятнадцатью Федеральными законами. В настоящее время подвергнуты корректировки практически все институты общей части гражданского права. Характеризуя в целом государственную политику в сфере частного права, следует указать на такую важную особенность, как активную работу законодателя по внесению изменений в действующее гражданское законодательство РФ.

Государственная политика в области правового регулирования корпоративных отношений строится исходя из принципов юридического равенства субъектов, автономии их воли, самостоятельной имущественной ответственности, которая носит восстановительный характер. В качестве основной тенденции следует отметить существенное расширение границ диспозитивности. Большинство новых норм сформулированы как управомочивающие и имеют дозволительный характер, предоставляя субъектам возможность по своему усмотрению моделировать правила своего поведения, в том числе путем заключения корпоративного договора [5, с. 123]. При этом законодатель использует такой прием юридической техники, как оговорку «если иное не предусмотрено Уставом», «если иное не предусмотрено соглашением учредителей (участников)» и «если иное не предусмотрено договором».

Отмеченное следует оценить в целом позитивно. Однако, при широте свободы может увеличиваться спорность в гражданских отношениях и возрастает риск возникновения обратной ситуации – злоупотребления субъективными правами. В связи с этим изложены в новой редакции ст. 1 и ст. 10 ГК РФ. Так, впервые предусмотрена обязанность участников гражданских правоотношений действовать добросовестно. Нормативное закрепление получил запрет «действия в обход закона с противоправной



целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом)»).

Кроме того, в качестве следующего направления государственной правовой политики следует отметить то, что общественные отношения, регулируемые гражданским правом, получают более развернутую дифференциацию. Так, абзац 1 пункта 1 статьи 2 ГК РФ дополнен новым видом отношений, регулируемых гражданским правом – это отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими, т.е. корпоративные отношения. В результате этого есть все основания считать данные отношения самостоятельными, отдельно обособлять их в рамках предмета гражданского права как отрасли и дисциплины. Ученые-цивилисты вновь заговорили о выделении корпоративного права как самостоятельной подотрасли гражданского права.

В связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ с 01 сентября 2014 года вступили в силу очередные изменения, внесенные в Гражданский кодекс Российской Федерации. Они затрагивают ключевые вопросы, касающиеся правового положения юридических лиц в РФ, их систему, а также порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. В отдельных случаях произошла существенная модернизация содержания правового регулирования в данной области общественных отношений. Указанный пакет изменений и дополнений ГК РФ является очередным этапом реформы гражданского законодательства РФ, но не завершает её [более подробно об этом 2].

Основные новеллы новой редакции главы 4 Гражданского кодекса РФ касаются следующего:

- уточнено понятие юридического лица;
- изменена классификация юридических лиц;
- установлены общие требования к решению об учреждении юридического лица;
- конкретизированы положения об учредительных документах;
- разрешено юридическому лицу иметь несколько руководителей;
- указан круг руководителей и учредителей (участников) юридического лица, несущих перед ним ответственность;
- изменен порядок реорганизации и ликвидации юридического лица [3].

Заслуживают внимание следующие наиболее принципиальные положения новой редакции ГК РФ о юридических лицах, которые требуют обсуждения, научного осмысления и внимания правоприменяющих субъектов.

Гражданский кодекс РФ дополнен статьей 50.1, которая предусматривает общие правила создания организации (п. 4 ст. 1 Закона № 99-ФЗ). В частности, закон установил перечень сведений, которые необходимо указывать в решении об учреждении юридического лица (п. 3 ст. 50.1 ГК РФ). Любое такое решение должно содержать следующие сведения:

- 1) об учреждении юридического лица;
- 2) об утверждении его устава;
- 3) о порядке, размере, способах и сроках образования имущества юридического лица;
- 4) об избрании (назначении) органов юридического лица;
- 5) иные сведения, предусмотренные законом в отношении юридических лиц соответствующих организационно-правовой формы и вида. Например, при учреждении корпоративного юридического лица в решении необходимо указать сведения:
  - о результатах голосования учредителей по вопросам учреждения юридического лица;
  - о порядке совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица.

Новая редакция Гражданского кодекса РФ устранила неопределенность в отношении того, на основании какого документа должно действовать юридическое лицо (до 1 сентября 2014 года использовалась довольно сложная формулировка «устав, либо учредительный договор и устав, либо только учредительный договор»). Теперь юридическое лицо может иметь только один юридический документ – устав (п. 1 ст. 52 ГК РФ, п. 6 ст. 1 Закона № 99-ФЗ). Исключение предусмотрено в отношении хозяйственных товариществ: их единственным учредительным документом считается учредительный договор, который, должен соответствовать таким же требованиям Гражданского кодекса РФ, как и устав (абз. 2 п. 1 ст. 52 ГК РФ).

В настоящее время от имени организации вправе выступать сразу несколько лиц – два или более (абз. 3 п. 1 ст. 53 ГК РФ). При этом организация может самостоятельно решить:

- как именно эти лица будут действовать – совместно или независимо друг от друга;
- какие полномочия будет исполнять каждое из них.

Сведения об этом обязательно нужно внести в ЕГРЮЛ. Например, распределение полномочий генеральных директоров может осуществляться по территориальному или предметному принципу. Кроме того, допустимо предусмотреть порядок принятия ими решений, в том числе случаи, когда допустимо заключение сделки одним генеральным директором либо когда необходимо наличие подписи всех генеральных директоров.

В отношении корпоративных юридических лиц (в т. ч. ООО и АО) новая редакция Гражданского кодекса РФ предусмотрела возможность разделить полномочия единоличного исполнительного органа (генерального директора, председателя и т. п.):

- либо между несколькими физическими лицами;
- либо между юридическими лицами;
- либо между физическим и юридическим лицом (лицами).

Более дифференцированной и сложной становится система юридических лиц в РФ. В ней можно выделить типы, виды и организационно-правовые формы юридических лиц. Причем, при анализе новых правовых норм и их сопоставлении с ранее действующими предписаниями нетрудно заметить, что классификационные критерии претерпели изменения. В частности, из новых положений ГК РФ следует, что законодатель выделяет три классификации типов юридических лиц, принимая за основу различный классификационный критерий:

1. В зависимости от целей деятельности и права осуществлять приносящую доход деятельность (критерий закреплен в ст. 50 ГК РФ), все юридические лица делятся на два типа:

1.1. коммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность;

1.2. некоммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Таким образом, указание на возможность осуществления предпринимательской деятельности как главное отличие коммерческих и некоммерческих организаций в ст. 50 ГК РФ уже не содержится. Оно заменено на формулировку «приносящая доход деятельность». В связи с этим возникают вопросы по поводу определения термина «доход» и его соотношения с «прибылью» (признаком предпринимательской деятельности). Из новой редакции ст. 50 ГК РФ следует, что уже не имеет значение признак систематичности, свойственный именно предпринимательской деятельности. В отличие от новой формулировки, понятие предпринимательская деятельность имеет четкое нормативное определение в ст. 2 ГК РФ. Вследствие этого можно прогнозировать

возникновение проблем правоприменительного характера по поводу границ и содержания понятия «приносящая доход деятельность».

2. В зависимости от наличия корпоративных прав и обязанностей участников (ст. 65.1. ГК РФ) юридические лица делятся на два типа:

2.1. корпоративные - т.е. учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, приобретают корпоративные (членские) права и обязанности;

2.2. унитарные – т.е. учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

Данная классификация является новой для российского гражданского правопорядка. Она имеет принципиальный характер с точки зрения дальнейшего правового регулирования вопросов управления корпоративными и унитарными юридическими лицами, а также в связи с определением различного объема и характера прав учредителей (участников), порядка их осуществления.

Однако, как представляется, при сохранении такого вида юридических лиц, как унитарные предприятия, одновременное использование термина «унитарные» в контексте типологии юридических лиц не совсем корректно. Необходимо провести четкое разграничение между ними. Так, унитарными являются юридические лица согласно их принадлежности к типу, где учредители не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства. К таковым относятся фонды, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, учреждения, публично-правовые компании, а также сами унитарные предприятия. Последние же выступают в качестве отдельного вида юридических лиц, основанных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Унитарные предприятия имеют собственные организационно-правовые формы.

Исходя из новых норм ГК РФ, можно сделать вывод о том, что тип, вид и организационно-правовая форма юридического лица соотносится как общее, особенное и единичное. Данное соотношение характерно и для исследуемых понятий, где унитарные юридические лица – это общее, унитарное предприятие – особенное, а любая его организационно-правовая форма (государственное унитарное предприятие, муниципальное унитарное предприятие, государственное унитарное казенное предприятие, муниципальное унитарное казенное предприятие) есть единичное.

3. В зависимости от характера прав учредителей (участников) на имущество юрлица (ст. 48 ГК РФ) юридические лица подразделяются на типы, в которых

3.1. учредители имеют вещные права;

3.2. учредители имеют корпоративные права;

3.3. Учредители не имеют прав на имущество юридического лица.

Следует отметить, что прежняя редакция п. 2 ст. 48 ГК РФ с 01 сентября 2014 года не действует. По этой причине неуместно говорить об обязательственных правах учредителей на имущество юридического лица.

ГК РФ, хотя и в разных статьях, четко называет виды юридических лиц, относящихся к тому или иному типу. В качестве наиболее значимых новелл системы юридических лиц следует отметить то, что впервые в ГК РФ в качестве отдельных юридических лиц названы товарищество собственников недвижимости, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов, публично-правовые компании.

В некоторых случаях в рамках соответствующего вида юридического лица можно выделить его подвиды. Например, существенной новеллой стало деление хозяйственных обществ на публичные и непубличные. Как следует из п. 2 ст. 66.3. ГК РФ, общество с ограниченной ответственностью во всех случаях является непубличным. Напротив, акционерное общество может быть как публичным, так и непубличным.

Публичным является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги которого, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Непубличное общество – не отвечает данным признакам. Кроме того, между ними существуют отличия в механизме управления такими обществами, в том числе в порядке принятия и оформления решений, компетенции органов управления и иные. Таким образом, деление акционерных обществ на открытые и закрытые в ГК РФ с 01 сентября 2014 года не предусматривается.

Кроме того, установлено, что вид юридического лица имеет свои организационно-правовые формы. Исходя из этого общая система юридических лиц значительно более развернута и дифференцирована, что непосредственно скажется на содержании правового регулирования корпоративных отношений.

Так, хозяйственное товарищество имеет две организационно-правовые формы - полное товарищество и товарищество на вере (коммандитное); унитарное предприятие может быть государственным, муниципальным, а также государственным унитарным казенным или муниципальным унитарным казенным предприятием. Учреждения дифференцируются по форме собственности на государственные, муниципальные и частные. Из них государственные и муниципальные в свою очередь подразделяются на казенные, бюджетные и автономные.

В ряде случаев организационно-правовая форма соответствующего вида юридического лица отдельного обозначения в ГК РФ не имеет, например, крестьянское (фермерское) хозяйство, хозяйственное партнерство, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, публично-правовые компании. Между тем, согласно п. 1 ст. 54 ГК РФ юридическое лицо «имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму». Таким образом, допустимо предположить, что в специальных Федеральных законах, посвященных правовому положению отдельных юридических лиц, данный пробел будет устранен. Возможно, законодатель определенно укажет, что наименование вида и формы для этих юридических лиц совпадает.

При перечислении организационно-правовых форм таких видов юридических лиц, как потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, частные учреждения законодателем используется оборот «в том числе». Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что исчерпывающий перечень форм данных юридических лиц в ГК РФ не приводится. Используемый прием юридической техники нельзя признать удачным. В результате, как следует из смысла ст. 50 ГК РФ, в нем исчерпывающе перечислены виды юридических лиц, а значит – должны быть также указаны их организационно-правовые формы. Между тем, оговорка «в том числе» может привести к расширительному толкованию данных норм и проблемам правоприменительной практики, в том числе при регистрации юридических лиц.

Таким образом, результатом реализации государственно-правовой политики в сфере корпоративных отношений стало внесение изменений и дополнений в ГК РФ о системе юридических лиц, а также о порядке их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, статусе отдельных видов и форм. Однако, это неизбежно породило масштабную проблему - возникновение большого количества коллизий в гражданском законодательстве РФ. К настоящему моменту практически все специальные Федеральные законы об отдельных видах юридических лиц в большей или меньшей степени вошли в противоречие с новыми положениями ГК РФ. Перед правоприменяющими субъектами возник острый вопрос о том, каким образом надлежит разрешать возникшие коллизии? Позиции ученых, экспертов, практикующих юристов

неоднозначны. По нашему мнению, следует учитывать правило, согласно которому «гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте регулируются настоящим Кодексом» (п. 4 ст. 49 ГК РФ).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что последняя редакция ГК РФ при разрешении юридических коллизий имеет приоритет над законодательными актами, принятыми до 01 сентября 2014 г. Указанное можно также объяснить и тем, что изменения в ГК РФ были внесены Федеральным законом. При коллизии норм федеральных законов действует тот, который принят позднее. Этот довод также говорит в пользу приоритета норм ГК РФ в последней редакции. По указанным причинам нельзя применять принцип приоритета в пользу специальной нормы по отношению к общей, т.к. эти нормы приняты в разный период времени и в различных условиях правовой действительности.

Принцип приоритета специальной нормы по отношению к общей может быть использован только в случае вступления в силу специальных Федеральных законов и иных актов после 01 сентября 2014 г., т.к. они принимаются в условиях действия новых норм ГК РФ и в соответствии с ними.

Следует отметить, что в целом новая система правовых норм, регулирующих корпоративные отношения, более развернутая, учитывающая дифференциацию юридических лиц на типы, виды, подвиды и организационно-правовые формы. Эта система имеет вертикальную и горизонтальную (в рамках единого ГК РФ) иерархию норм, которая представлена в Таблице.

Таблица.

В Е Р Т И К А Л Ь Н А Я	<b>1. Гражданский кодекс РФ</b>	ГОРИ- ЗОН- ТАЛЬ- НАЯ	1.1. Специальные нормы об организационно-правовой форме
			1.2. Нормы о виде юридического лица
			1.3. Нормы о типе юридического лица
			1.4. Общие нормы о юридических лицах
	<b>2. Федеральные законы, принятые до 01.09.2014 действуют в части, не противоречащей новой редакции ГК РФ</b>		
<b>3. Иные нормативные акты, принятые до 01.09.2014 действуют в части, не противоречащей новой редакции ГК РФ</b>			
<b>4. Учредительный документ:</b> - либо учредительный договор - либо устав - либо типовой устав			
<b>5. Локальные внутренние акты</b> - внутренний регламент - корпоративный договор - иные соглашения.			

В рамках этой системы нижестоящие акты не могут противоречить вышестоящим.

При применении правовой нормы необходимо учитывать дату её вступления в силу и правила действия во времени. Кроме того, имеет важное значение характер нормы – императивный или диспозитивный. Если норма диспозитивная (т.е. содержит указание «если иное не предусмотрено учредительным документом, внутренним локальным актом, соглашением»), то могут иметь приоритет и нижестоящие правила.

Перспективными задачами государственной политики в сфере правового регулирования корпоративных отношений в РФ является, по нашему мнению, полная «инвентаризация» действующих нормативных актов и приведение их в соответствие друг с другом, ликвидация имеющихся пробелов и уже возникших коллизий. От того, насколько качественно и своевременно будет осуществлена эта законотворческая работа, будет зависеть дальнейшее развитие рыночных отношений в стране и формирование благоприятного стабильного инвестиционного климата.

Помимо прочего, указанные шаги на пути оптимизации законодательной базы, формирующей правовую основу корпоративных отношений, способны повысить эффективность правоприменительной деятельности ключевых государственных институтов. Так, например, как отмечает в своем исследовании О.В. Моисеева [4, с. 551], активное привлечение нотариата к правовому сопровождению корпоративных правоотношений хозяйствующих субъектов напрямую способствует полноценной реализации правовых предписаний государства и, как результат, устанавливает гарантии для инвесторов в законности гражданского оборота, что немаловажно для привлечения иностранных инвестиций в отечественную экономику, и определяет устойчивое поступательное развитие цивилизованных рыночных отношений.

#### **Список литературы и примечания**

1. Гражданский кодекс РФ: часть первая, вторая, третья, четвертая (в редакции от 6 апреля 2015 г. №82-ФЗ) // *Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. №32 ст. 3301; от 29 января 1996 г. № 5 ст. 410; от 3 декабря 2001 г. № 49 ст. 4552; от 25 декабря 2006 г. № 52 (часть I) ст. 5496.*

2. Алехина О.М. Реформирование системы юридических лиц в РФ (в связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ) // *Актуальные вопросы юридической науки и практики: сборник научных трудов членов Тамбовского регион. отд. Общерос. общественной организации «Ассоциация юристов России» / Отв. ред. Н.С. Ельцов. Выпуск 5. – Тамбов: Принт-Сервис, 2014. С. 172-178.*

3. Добровольский В.И., Перельгин В.Ю., Черникова Е.И. Как изменились положения о юридических лицах с 1 сентября 2014 года // *Юридическая справочная система «Система Юрист» // www.ljur.ru [Электронный ресурс].*

4. Моисеева О.В. Социально-обусловленный феномен нотариата в сфере консолидированной защиты частных и публичных законных интересов // *European Social Science Journal. 2013. №3 (31). С. 551-558.*

5. Офицорова А.В. Корпоративный договор: проблемные вопросы и пробелы в правовом регулировании // *Управление и общество: от традиций к реформам: материалы X Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. О.Н. Андреевой, С.И. Волкова, А.А. Головиной. – Тамбов: Изд-во Чеснокова А.В., 2015. С. 123-125.*

## **Совершенствование системы государственной и региональной поддержки малого и среднего предпринимательства (на примере Тамбовской области).**

### **Improvement of state and regional support of small and medium business (on the example of Tambov region).**

*(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)*

*Кольцова Ольга Владимировна, кандидат экономических наук, доцент, Тамбовский государственный технический университет. Тамбов, Россия.*

*Koltsova Olga.V., Candidate of Economic Sciences, docent, Tambov State Technical University. Tambov, Russia.*

*E-mail: koltsova-ov@bk.ru*

*УДК 332.025.12*

*Аннотация: В статье рассматривается малый и средний бизнес с позиции ключевой составляющей развития национальной экономики. Представлены разработанные предложения в области финансовой, имущественной, информационной и иных видов поддержки малого и среднего предпринимательства.*

*Abstract: The article deals with small and medium-sized businesses from a position of a key component of the national economy. The developed proposals in the field of financial, property, information and other types of support for small and medium-sized enterprises.*

*Ключевые слова: малый и средний бизнес, предпринимательская деятельность, система государственной поддержки.*

*Keywords: small and medium-sized businesses, entrepreneurial activity, state support system.*

Как показывает мировая практика ключевым катализаторам развития национальной экономической системы являются малый и средний бизнес (далее – МСП). В европейских странах, США, Японии и Китае наибольшая доля валового внутреннего продукта приходится именно на МСП и в среднем достигает 40%-60%. В России этот показатель по итогам 2014 г. составил всего лишь 21% [3]. Малый и средний бизнес вносит все более ощутимый вклад и в социально-экономическое развитие города Тамбова и Тамбовской области. Он охватил практически все отрасли экономики. Поэтому развитие МСП является одним из приоритетных направлений политики региональных органов управления. В условиях кризиса 2014-2015 гг., на наш взгляд, необходимо провести комплекс мер, направленных на совершенствование существующей системы государственной и региональной поддержки МСП (на примере Тамбовской области). К данным мерам относятся:

#### 1. Развитие нормативно-правовой базы:

1.1. Внесение изменений в Налоговый Кодекс РФ в области предоставления налоговых льгот – освобождение от налогов для вновь созданных малых и средних предприятий на 3 года; предприятий инновационной направленности – на 5 лет.

1.2. Формирование сборника законодательных и нормативных актов, отражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом новых нормативно-правовых документов, обеспечивающих приоритетные направления муниципальной поддержки – инвестиционной, финансово-кредитной, инновационно-производственной;

1.3. Активное привлечение предпринимательских структур к законодотворческому процессу и цивилизованному лоббированию своих интересов путем эффективного использования правовых и организационных возможностей Тамбовской областной торгово-промышленной палаты. Стабилизация и регулирование предпринимательской деятельности послужит гарантом стабильности взаимоотношений субъектов малого и среднего предпринимательства и Администрации области.

2. Совершенствование механизма финансово-кредитной поддержки малого и среднего предпринимательства посредством:

2.1. Кредитования – ОАО «Банк ВТБ» (с учетом разработки государственной программы) предоставляет предпринимателям долгосрочные (на отдельные цели – до 30 лет) кредиты на льготных условиях (гибкая платежная схема, возможность отсрочить платежи по основной части долга) на различные цели.

2.2. Предоставления доступа к венчурному капиталу – происходит как напрямую через компанию Венчурную компанию (созданную при поддержке государства), так и опосредованно через и другие фонды. Основные отрасли, которые будет поддерживать данная компания – энергетика/эко-энергетика, медицина, информационные технологии и коммуникации.

2.3. Финансирования инфраструктурных проектов и мероприятий, обеспечивающих развитие малого предпринимательства по необходимым направлениям поддержки [1].

2.4. Финансового консалтинга при планировании бизнеса, помощь в краткосрочном и стратегическом финансовом планировании, консультации по вопросам, касающимся кредитных продуктов, представленных на рынке.

3. Снижение дефицита оборотных средств для развития бизнеса за счет:

3.1. Предоставления малым и средним предприятиям гарантий по кредитам и лизинговым сделкам по закупке производственного оборудования.

3.2. Предоставления субсидий на внедрение и сертификацию систем менеджмента.

3.3. Стимулирования кредитования МСП путем обеспечения государственных гарантий для компаний, которые не имеют кредитной истории или не могут обеспечить необходимый для получения кредита залог.

4. Улучшение прозрачности малого и среднего бизнеса:

4.1. Упрощение системы регулирования МСБ и актуализация норм, предъявляемых к МСБ.

4.2. Обеспечение малому и среднему бизнесу доступа к государственному заказу.

4.3. Внедрение специальных программ, поощряющих уже добившихся успеха бизнесменов передавать свой опыт начинающим предпринимателям, в обмен на предоставление определенных льгот.

5. Формирование имущественной поддержки путем обеспечения свободного доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к использованию объектов производственной инфраструктуры, включая:

5.1. Поддержка бизнес-инкубаторов при вузах и научно-исследовательских институтах. МСП должны выделять земельные участки, оказывать экспертные консультации, образовательные, маркетинговые и прочие услуги.

5.2. Производственные, складские и офисные помещения – путем выделения площадей, формирования специализированных фондов нежилых помещений и софинансирования (в том числе – на долевых условиях) проектов строительства промышленных парков, технопарков, многофункциональных деловых центров; развитие филиальной структуры бизнес-инкубаторов.

5.3. Содействие в оснащении производственным, измерительным оборудованием, оборудованием для прототипирования – путем участия в создании инженерно-технологических центров для обеспечения совокупных потребностей малых инновационных и производственных предприятий региона.

6. Решение проблемы социально-трудовых отношений на малых предприятиях – гарантия государством трудоустройства работников малых предприятий в случае ликвидации [2].

7. Повышение интеграции малых предприятий в сложившиеся экономические отношения:

7.1. Проведение политики поощрения муниципалитетов к реализации собственных программ поддержки МСБ.



7.2. Содействие развитию выставочно-ярмарочной деятельности предприятий малого и среднего бизнеса, способствующих продвижению продукции и услуг малых и средних предприятий на новые рынки сбыта.

8. В целях развития системы информационного обеспечения малых и средних предприятий необходимо:

8.1. Разработка и реализация программы по внедрению ИКТ (информационно-коммуникационных технологий) в малое и среднее предпринимательство. В рамках этой программы предприниматель может получить полный спектр услуг – от изучения азов ИКТ и оценки преимуществ, которые его компания сможет получить от их внедрения, до разработки или доработки веб-сайта, построения стратегии работы компании в интернете и внедрения лучших программных продуктов для повышения эффективности работы.

8.2. Развитие экспортного потенциала сектора МСП. Правительство должно реализовать несколько специальных программ, направленных на оказание информационной, консультационной и технической помощи МСП, не имеющим опыта внешнеэкономической деятельности и для предприятий, намеренных выйти на новые зарубежные рынки. Государство должно взять на себя часть функций по поиску зарубежных партнеров и налаживанию деловых контактов с потенциальными импортерами продукции МСП.

8.3. Создание информационно-аналитического центра для объединения имеющихся банков данных и информационных систем, обеспечения доступа к ним потенциальных клиентов с установлением стандартов информационной деятельности.

8.4. Поддержание открытых баз данных и инструментов поиска партнеров через Тамбовскую торгово-промышленную палату.

9. Подготовка квалифицированных кадров для малого и среднего бизнеса.

9.1. Основание Фонда высшего профессионального образования, средства которого будут образованы за счет федерального и региональных бюджетов и который сможет профинансировать более 10 тыс. программ профессионального обучения в сфере информационных технологий и машиностроения.

9.2. Поддержка инвестиционных проектов, реализуемых МСП, действующими в депрессивных районах, включающая обеспечение госгарантий для специальных льготных займов для обучения специалистов и/или приобретения оборудования с целью повышения производительности и увеличения числа рабочих мест.

9.3. Ведение образовательной работы среди предпринимателей путем проведения тренингов по следующим направлениям: начало своего дела и управление бизнесом; финансирование бизнеса; государственный заказ; специализированные тренинги (экспортоориентированный бизнес, «зеленый» бизнес, современные медиа-технологии в бизнесе и т.д.).

Таким образом, разработанные предложения позволят создать необходимые условия для развития в Тамбовской области и других регионах России малого и среднего бизнеса, субъекты хозяйствования которого должны стать основным экономическим агентом в современных рыночных условиях.

#### **Список литературы и примечания**

1. Дудин М.Н. Роль малого и среднего предпринимательства в экономике страны // «Креативная экономика». 2008. – № 5 (17). – С. 83-90
2. Поляков С.И. Малое предпринимательство: организация, экономика, управление: учеб. пособие. – М.: Инфра-м, 2009. – 480 с.
3. Сможет ли Кремль удвоить долю малого бизнеса? [Электронный ресурс]. URL: [www.bbc.co.uk/russian/business/2015/04/150407\\_putin\\_small\\_business](http://www.bbc.co.uk/russian/business/2015/04/150407_putin_small_business) (дата обращения 13.03.2015 г.)

## **Совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательской деятельности**

### **Improving the system of state control (supervision) and municipal control in business**

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

*Алехина Ольга Михайловна, кандидат юридических наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия.*

*Поздняков Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия*

*Alekhina Olga M., doctorate of Law Sciences, Associate Professor, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia*

*Pozdniakov Alexander A., doctorate of Law Sciences, Associate Professor, Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia*

*E-mail: olga-255@mail.ru*

*E-mail: alex\_poz@mail.ru*

*ББК 67.7*

*Аннотация: В статье охарактеризовано правовое регулирование в сфере государственной контрольно-надзорной деятельности, указаны современные проблемы механизма государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере предпринимательских отношений, осуществлен анализ статистических данных федерального и регионального уровня, представлена оценка новелл корпоративного законодательства РФ, сформулированы предложения по совершенствованию правовых институтов и практики их применения.*

*Abstract: the article describes the legal regulation in the sphere of state control and supervision, the current problems of the mechanism of state control (supervision) and municipal control in the sphere of business relations, the analysis of statistical data of the Federal and regional level, presents an assessment of the novels of the corporate legislation of the Russian Federation, proposals on improving of legal institutions and practices.*

*Ключевые слова: государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, предпринимательские отношения, юридическое лицо, проверка, юридическая ответственность.*

*Keywords: state control (supervision), municipal control, business relationships, the legal entity, check the legal liability.*

Механизм государственного контроля (надзора) и муниципального контроля призван обеспечить надлежащий уровень национальной безопасности, предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, высокое качество товаров, работ и услуг, а также защитить интересы субъектов предпринимательских отношений в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий. Действующая в России система государственного контроля (надзора) и муниципального контроля важна и с точки зрения стимулирования экономического роста путем сокращения административного давления на бизнес, а также сокращения коррупционных рисков на государственной службе.

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) [2] и около 90 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора).

Подзаконная нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля также имеет общую и специальную (отраслевую) часть. Общую часть образуют:

- 6 базовых постановлений Правительства Российской Федерации (постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном

порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»; от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»; от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»; от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 27 декабря 2012 г. № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»; от 15 декабря 2012 г. № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю»);

- приказ Минэкономразвития России (приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвердивший типовые формы документов, используемых в рамках контроля (надзора));

- 2 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказы Генпрокуратуры России от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Отраслевая часть состоит из более 40 постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в развитие Закона № 294-ФЗ и утверждающих Положения об осуществлении отдельных видов контроля либо закрепляющих в случаях, установленных законами, какие-либо особенности осуществления отдельных видов контроля (например, постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»), а также нескольких десятков различных ведомственных актов, среди которых можно особо выделить административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

В течение последних лет нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела довольно сильные изменения. В период с 2008 по 2014 гг. была проделана значительная работа по совершенствованию механизма осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Основными целями принятия Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» являлись: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регламентация процедур контрольно-надзорных мероприятий, унификация контрольно-надзорной деятельности всех органов государственной власти.

Одним из важнейших индикаторов положительного действия Закона №294-ФЗ стало общее снижение количества видов проверок субъектов бизнеса. Например, в 2011 году

по сравнению с 2010 годом их количество уменьшилось на 6,5%, в абсолютной величине – на 150 тысяч проверок. Реализация Закона № 294-ФЗ положительно оценивается предпринимательским сообществом, которым, в частности, отмечается существенное сокращение временных, организационных, финансовых и других издержек, связанных с проведением мероприятий по контролю [4].

Однако, в области контрольно-надзорной деятельности существуют большое количество проблем теоретического, законодательного и практического характера. Так, в числе наиболее существенной доктринальной проблемы следует отметить отсутствие в науке единого подхода понимания сущности и определения понятий «контроль» и «надзор». Указанные понятия в соответствии с Законом № 294-ФЗ используются как синонимы, что следует из его названия. С другой стороны, в этом же нормативном акте встречается использование данных терминов в различных сочетаниях.

Учеными аргументированы следующие основные мнения по данному вопросу: 1) «контроль» и «надзор» определяются и как понятия, представляющие самостоятельные виды деятельности; 2) являются синонимами; 3) соотносятся как целое (контроль) и часть (надзор). Господствующая в науке точка зрения заключается в том, что «контроль» в широком понимании включает в себя в качестве специальной формы «надзор» [например, 3, 5, 6, 7, 8].

В практической сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности существуют актуальные проблемы, на решение которых направлены Поручения Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391 о разработке концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы и от 8 февраля 2014 г. № Пр-258 о разработке проекта концепции федерального закона о государственном и муниципальном контроле.

Общие показатели контрольно-надзорной деятельности согласно данным, представленным в Докладе «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», подготовленном Минэкономразвития России [9] отражены в Таблице 1.

Анализ результативности проведения проверок в Тамбовской области показывает, что всего в 2014 году проведено органами контроля 11644 проверки, из которых 5871 внеплановых или 50 %. Из внеплановых проверок согласовано с органами прокуратуры лишь 90 проверок или 1,5 % от их общего количества, по требованию прокуратуры Тамбовской области проведено 98 проверок. По результатам проверок органами контроля или надзора выдано 5475 предписаний, в том числе по внеплановым – 2386, из которых только 62 – по согласованным с органами прокуратуры проверкам. Привлечено к административной ответственности 6213 лиц, в том числе 2508 по внеплановым проверкам, из которых 48 – по проверкам, согласованным с органами прокуратуры. Принято 33 решения о приостановлении деятельности, в том числе 13 – по внеплановым проверкам. Решения о приостановлении деятельности по внеплановым проверкам, согласованным с органами прокуратуры не принимались.

Органами исполнительной власти области проведено 1068 проверок, из которых почти в 84 % случаях установлены нарушения закона. По внеплановым проверкам в каждом втором случае выявлены нарушения. Органами муниципального контроля проведена 501 проверка, по результатам которых выдано 13 предписаний.

В 2014 году в органы прокуратуры Тамбовской области поступило 154 заявления о согласовании проведения внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов, из которых по 63 заявлениям приняты решения об отказе в согласовании, что составляет 41 % от общего количества.

Таблица 1.  
Показатели контрольно-надзорной деятельности в РФ

№	Показатель	2011	2012	2012/2011
Масштаб контрольно-надзорной деятельности				
1.	Количество проверок – всего, в том числе	2 862 039	2 736 634	0,96
2.	на федеральном уровне	2 440 413	2 215 900	0,91
3.	на региональном уровне	416 940	501 220	1,20
4.	на муниципальном уровне	27 747	19 514	0,70
Характеристики контрольно-надзорной деятельности				
5.	Доля внеплановых проверок	51%	48%	0,94
6.	Доля контрольно-надзорных мероприятий, по итогам которых выявлены нарушения	62%	55%	0,89
7.	Доля проверок, результаты которых были признаны недействительными	0,2%	0,16%	0,80
8.	Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки	12,3%	8,4%	0,68
9.	Количество мероприятий в отношении одного подконтрольного субъекта, «попавшего» под мероприятия	1,3	1,2	0,92
10.	Средняя доля проверенных, у которых выявлены нарушения	53%	59%	1,11
11.	Среднее количество выявленных нарушений у подконтрольного субъекта, у которого они выявлены	4,1	4,2	1,02
Согласование с прокуратурой				
12.	направлено заявлений (данные ФОИВ)	30 500	30 300	0,99
13.	заявлений согласовано прокуратурой (данные ФОИВ)	19 900	20 900	1,05
Ресурсная обеспеченность				
14.	штатная численность контролеров ФОИВ (ед.)	178 212	177 403	1,00
15.	штатная численность контролеров РОИВ (ед.)	21 799	18 160	0,83
16.	штатная численность контролеров ОМСУ (ед.)	4409	4994	1,13
17.	финансирование контрольных полномочий ФОИВ (тыс. руб.)	47159374	49495184	1,05
18.	финансирование контрольных полномочий РОИВ (тыс. руб.)	24650293	14052526	0,57
19.	финансирование контрольных полномочий ОМСУ (тыс. руб.)	5490793	5715782	1,04

В 100 % случаев заявления согласованы только с Управлением Росприроднадзора по Тамбовской области. Из 20 заявлений, поступивших из Управления Роспотребнадзора по Тамбовской области, отказано было лишь в одном случае. Наибольший процент

отказов в согласовании проверок у подразделений МЧС России по Тамбовской области (65 % от общего количества поступивших заявлений).

Анализ оснований для обращения в органы прокуратуры в целях согласования проведения внеплановых выездных проверок показал, что все 154 поступивших заявления были направлены по подп. «а» п.2 ч.2 ст., 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», т.е. при наличии угрозы жизни и здоровью человека, объектов животного мира и окружающей среде.

73 % решений органов прокуратуры Тамбовской области об отказе контролирующим органам в проведении внеплановых выездных проверок приняты при отсутствии оснований для проведения проверки, т.е. пункту 2 ч. 11 ст. 10 Закона.

25 % решений - по п. 3 ч. 11 ст. 10 Закона (отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой проверки) и в 1 случае принято решение об отказе в проведении внеплановой проверки по п. 3 ч. 11. ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

2% решений - по п.5 ч. 11 ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

По заявлениям органов муниципального контроля 100 % решений об отказе приняты по п.5 ч.11 ст. 10 (несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля).

Основными нарушениями, допускаемыми контролирующими и надзорными органами, которые явились причинами отказа прокуратуры Тамбовской области в согласовании выездных проверок хозяйствующих субъектов, являются:

- отсутствие достаточных сведений о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- несоблюдение требований к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки.

К примеру, прокуратурой Тамбовской области отказано Управлению государственного автодорожного надзора по Тамбовской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в согласовании проведения внеплановой проверки ООО «Малая Автобусная Компания». Основанием для инициирования согласования внеплановой проверки послужила информация, поступившая в управление из УГИБДД УМВД России по Тамбовской области. При этом в информации отсутствовали сведения о нарушении обществом лицензионных требований и условий, которые обосновывали бы необходимость проведения внеплановой выездной проверки [10].

Анализ действующей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволяет заключить о недостаточной эффективности принимаемых мер в области соблюдения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

В настоящее время в Российской Федерации оценка эффективности государственного контроля производится только по так называемым показателям «непосредственного результата», например, доля внеплановых проверок, доля отказов прокуратуры в согласовании внеплановых выездных проверок и др., что следует из представленных

статистических данных. Указанные показатели установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Однако, в результате принимаемые решения в контрольно-надзорной деятельности (об увеличении или сокращении выделяемых ресурсов, о степени административного бремени для хозяйствующих субъектов, о режиме и методах государственного контроля, о периодичности проверок и прочее) основываются на субъективном подходе, что приводит к неэффективности государственной политики в анализируемой сфере.

Закон № 294-ФЗ предусматривает в качестве одного из элементов государственного контроля необходимость проведения систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Однако реальное содержание такого систематического наблюдения в законе не раскрыто. В итоге органы контроля по-разному подходят к его проведению. В некоторых случаях его понимают, как наблюдение за хозяйствующими субъектами, однако, практически никогда как наблюдение за своей деятельностью и ее результатами. Таким образом, ощущается острая нехватка информации об эффективности государственного и муниципального контроля.

Необходимо создание полноценной системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности, позволяющей получать объективную информацию, характеризующую эффективность деятельности органов контроля. При этом эффективность деятельности органов контроля должна оцениваться не только на основании показателей непосредственного результата работы таких органов, но и на основании данных о состоянии отрасли регулирования, в том числе данных о динамике случаев причинения вреда и размере ущерба в контролируемой сфере. На органы контроля должна быть возложена обязанность по сбору информации при ведении наблюдения по каждому элементу системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности в соответствии с установленными требованиями, а также обязанности по анализу собранной информации и подготовке прогноза состояния отрасли регулирования.

В настоящее время необходима дальнейшая модернизация сферы контрольно-надзорной деятельности, которая должна осуществляться с учетом общих стратегических направлений государственной политики в области правового регулирования предпринимательских отношений. Контрольно-надзорные органы должны принимать во внимание то, что одной из основных тенденций механизма правового воздействия на указанные отношения является увеличение роли саморегулирующих начал и расширение границ диспозитивности в предпринимательском обороте. Большинство правовых норм, принятых в течение последних двух лет и регулирующих порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации субъектов бизнеса, сформулированы как управомочивающие. Они имеют дозволительный характер, предоставляя юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям возможность по своему усмотрению моделировать правила своего поведения. При этом законодатель использует такой прием юридической техники, как оговорку «если иное не предусмотрено Уставом», «если иное не предусмотрено соглашением учредителей (участников)» и «если иное не предусмотрено договором». Отмеченное следует оценить в целом позитивно. Однако, при широте свободы в предпринимательских отношениях может увеличиваться спорность и возрастает риск

возникновения обратной ситуации – злоупотребления субъективными правами, совершение действий в обход закона с противоправной целью, а также заведомо недобросовестное осуществление прав. Оценка контрольно-надзорным органом указанных действий (бездействий) конкретных субъектов предпринимательских отношений в реальных практических ситуациях порождает проблемы [12].

В данный период в России происходит активная модернизация многих сфер общественно-политической жизни. Значительные изменения претерпевают практически все институты, в том числе и предпринимательские. Так, только в течение 2013 года в текст ГК РФ [1] были внесены поправки девятнадцать Федеральными законами. В связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ с 01 сентября 2014 года вступили в силу изменения, внесенные в Гражданский кодекс Российской Федерации, касающиеся правового положения юридических лиц в РФ, их системы, а также порядка создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. Произошла коренная модернизация содержания правового регулирования в данной области общественных отношений. Система юридических лиц в РФ стала более дифференцированной. В ней можно выделить типы, виды и организационно-правовые формы юридических лиц. Причем, при анализе новых правовых норм и их сопоставлении с ранее действующими предписаниями нетрудно заметить, что классификационные критерии претерпели изменения. В частности, из новых положений ГК РФ следует, что законодатель выделяет три классификации типов юридических лиц, принимая за основу различный классификационный критерий. Так, в зависимости от целей деятельности и права осуществлять приносящую доход деятельность (критерий закреплен в ст. 50 ГК РФ), все юридические лица делятся на два типа:

- 1) коммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность;
- 2) некоммерческие - могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Примечательно, что указание на возможность осуществления предпринимательской деятельности как главное отличие коммерческих и некоммерческих организаций в ст. 50 ГК РФ уже не содержится. Оно заменено на формулировку «приносящая доход деятельность». В связи с этим возникают вопросы по поводу определения термина «доход» и его соотношения с «прибылью» (признаком предпринимательской деятельности). Из новой редакции ст. 50 ГК РФ следует, что уже не имеет правового значения признак систематичности, свойственный именно предпринимательской деятельности. Однако, в отличие от новой формулировки, понятие предпринимательская деятельность имеет четкое нормативное определение (ст. 2 ГК РФ). Вследствие этого можно прогнозировать возникновение проблем правоприменительного характера в процессе государственной регистрации юридических лиц, а также в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности по поводу границ и содержания понятия «приносящая доход деятельность».

В зависимости от наличия корпоративных прав и обязанностей участников (ст. 65.1. ГК РФ) юридические лица делятся на два типа:

- 1) корпоративные - т.е. учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, приобретают корпоративные (членские) права и обязанности;
- 2) унитарные – т.е. учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

Данная классификация является новой для российского гражданского правопорядка. Она имеет принципиальный характер с точки зрения дальнейшего правового регулирования вопросов управления корпоративными и унитарными юридическими



лицами, а также в связи с определением различного объема и характера прав учредителей (участников), порядка их осуществления, что немало важно для целей контрольно-надзорной деятельности.

Однако, как представляется, при сохранении такого вида юридических лиц, как унитарные предприятия, одновременное использование термина «унитарные» в контексте типологии юридических лиц не совсем корректно. Правоприменяющим субъектам необходимо четко их разграничить. Так, унитарными являются юридические лица согласно их принадлежности к типу, где учредители не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства. К таковым согласно новой классификации относятся фонды, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, учреждения, публично-правовые компании, а также сами унитарные предприятия. Последние же выступают в качестве отдельного вида юридических лиц, основанных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Унитарные предприятия имеют собственные организационно-правовые формы.

С точки зрения системы правового регулирования и применяемых контрольно-надзорным органом норм, можно заключить, что тип, вид и организационно-правовая форма юридического лица соотносятся как общее, особенное и единичное. Данное соотношение характерно и для исследуемых понятий, где унитарные юридические лица – это общее (тип), унитарное предприятие – особенное (вид), а любая его организационно-правовая форма есть единичное (государственное унитарное предприятие, муниципальное унитарное предприятие, государственное унитарное казенное предприятие, муниципальное унитарное казенное предприятие). ГК РФ, хотя и в разных статьях, четко называет виды юридических лиц, относящихся к тому или иному типу. В настоящее время предусматривается 17 видов юридических лиц. Впервые в ГК РФ в качестве отдельных юридических лиц названы товарищество собственников недвижимости, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов, публично-правовые компании. Однако, имеющиеся в ГК РФ правовые нормы общие, рамочные и содержат пробелы, которые могут быть устранены только путем принятия отдельных федеральных законов о данных видах юридических лиц. Учитывая, что их деятельность может быть предметом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, то в таких условиях правовой действительности контрольно-надзорная деятельность не может осуществляться эффективно.

Согласно п. 1 ст. 54 ГК РФ юридическое лицо «имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму». Однако, при перечислении организационно-правовых форм таких видов юридических лиц, как потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, частные учреждения законодателем используется оборот «в том числе». Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что исчерпывающий перечень форм данных юридических лиц в ГК РФ не приводится. Используемый прием юридической техники нельзя признать удачным. В результате, как следует из смысла ст. 50 ГК РФ, в нем исчерпывающе перечислены виды юридических лиц, а значит – должны быть также исчерпывающе указаны их организационно-правовые формы. Между тем, оговорка «в том числе» может привести к расширительному толкованию данных норм и проблемам правоприменительной практики, включая контрольно-надзорную [11, с. 178].

Результатом реализации государственно-правовой политики в сфере корпоративных отношений стало внесение изменений и дополнений в ГК РФ о системе юридических лиц, а также о порядке их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, статусе отдельных видов и форм. Однако, это неизбежно породило масштабную проблему - возникновение большого количества коллизий в законодательстве РФ, с которыми

сталкиваются все без исключения правоприменяющие субъекты, в том числе осуществляющие контрольно-надзорные полномочия. К настоящему моменту практически все специальные Федеральные законы об отдельных видах юридических лиц в большей или меньшей степени вошли в противоречие с новыми положениями ГК РФ.

Перспективными задачами государственной политики в сфере правового регулирования предпринимательских отношений в РФ, а также в целях совершенствования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являются следующие: полная «инвентаризация» действующих нормативных актов и приведение их в соответствие друг с другом, ликвидация имеющихся пробелов и уже возникших коллизий. От того, насколько качественно и своевременно будет осуществлена эта законотворческая работа, будет зависеть дальнейшее развитие рыночных отношений в стране и формирование благоприятного стабильного инвестиционного климата.

В этой связи, требуют безотлагательной реализации предложения Минэкономразвития России о переходе на новую эффективную систему регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, основывающуюся на внедрении риск-ориентированного подхода, предполагающего построение контрольно-надзорной деятельности с учетом риска наступления вреда, а также разделении контрольной и надзорной функций органов власти. Концепция нового закона о государственном и муниципальном контроле (надзоре) включает шесть категорий риска причинения вреда, руководствуясь которыми госорганы и муниципалитеты должны принимать решение о проведении проверки, соблюдая баланс между содействием экономической активности и защиты прав и интересов общества.

В аспекте соблюдения прав предпринимателей нельзя не отметить законопроект №703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Представляется целесообразным принятие нового Кодекса об административных правонарушениях, поскольку в действующий кодекс были внесены десятки изменений, что непременно сказывается на качестве этого закона.

Практика демонстрирует необходимость либерализации законодательства об административной ответственности в отношении предпринимательской деятельности. С другой стороны, существующее нормативное регулирование предпринимательской деятельности толкает предпринимателей на нарушение тех или иных правовых норм, строгое следование которым делают невозможным ведение бизнеса в принципе. Совершенствование КоАП РФ должно носить эволюционный характер, что облегчит адаптацию к изменениям в законодательстве всех участников правоотношений.

Кроме того, необходимо предусмотреть в КоАП основания смягчения наказания, если юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель признал свою вину, предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем, компенсировал имущественный либо иной вред, совершил иные действия. КоАП не допускает возможности назначения наказания ниже низшего предела или заключения соглашения с административным органом в целях признания своей вины и гарантированного снижения наказания. Подобные инструменты показали свою эффективность в уголовном процессе, и их следует внедрить в административное производство.

Указанные меры, по нашему мнению, способствовали бы совершенствованию механизма государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также повышению степени защиты прав и законных интересов субъектов

предпринимательских отношений в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий.

**Список литературы и примечания**

1. Гражданский кодекс РФ: часть первая, вторая, третья, четвертая (в редакции от 6 апреля 2015 г. №82-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. №32 ст. 3301; от 29 января 1996 г. № 5 ст. 410; от 3 декабря 2001 г. № 49 ст. 4552; от 25 декабря 2006 г. № 52 (часть I) ст. 5496.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249.
3. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
4. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад-2013. М.: МАКС Пресс, 2014.
5. Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000.
6. Кочерин Е.А., Полуденный Н.Н. Система государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: РАГС, 2003.
7. Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юристъ, 1997.
8. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 2000. № 1.
9. Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2013 году».
10. Обобщенные сведения межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей, в составе представителей прокуратуры Тамбовской области, УФСБ России по Тамбовской области, УМВД России по Тамбовской области, ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области», Управления по развитию промышленности и предпринимательства Тамбовской области и Уполномоченного при главе администрации области по защите прав предпринимателей, за 2014 год.
11. Алехина О.М. Реформирование системы юридических лиц в РФ (в связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. №99-ФЗ) // Актуальные вопросы юридической науки и практики: сборник научных трудов членов Тамбовского регион. отд. Общерос. общественной организации «Ассоциация юристов России» / Отв. ред. Н.С. Ельцов. Выпуск 5. – Тамбов: Принт-Сервис, 2014. - С. 172-178.
12. Офицерова А.В. Нецелевое использование (расходование) бюджетных средств субъектами предпринимательской деятельности: некоторые проблемы привлечения к ответственности // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. №8 (148). С.128-132.

## **Проблемы электронной идентификации в системе виртуальной коммуникации общества и власти.**

### **Problems of the electronic identification in the system of virtual communication of the society and the government.**

*(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)*

*Кольцов Роман Юрьевич, кандидат физико-математических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Тамбовский филиал). Тамбов, Россия.*

*Koltsov Roman.Yu., Candidate of Physico-Mathematical Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tambov branch). Tambov, Russia.*

*E-mail: kolt68@mail.ru*

*УДК 004.78:338.24*

*Аннотация: В статье сделана попытка выявить проблемы электронной идентификации граждан Российской Федерации при общении с представителями власти по каналам сети Интернет. Дана характеристика основных форм электронного общения с властью. Рассмотрены основные способы идентификации граждан.*

*Abstract: The paper attempts to identify the problems of electronic identification of citizens of the Russian Federation in dealing with the authorities on the Internet channels. The characteristic of the main forms of electronic communication with the authorities is given. The basic methods of identification of citizens are considered.*

*Ключевые слова: электронная идентификация, коммуникация общества и власти, портал госуслуг.*

*Keywords: electronic identification, communication society and the government, the portal of public services.*

В современной России власть на всех уровнях активно развивает электронную форму коммуникации с гражданами [3]. Представители органов государственной и муниципальной власти стараются (во всяком случае, внешне) стать доступнее через популярные Интернет-сервисы – социальные сети, форумы, блоги. Также гражданам предоставляются и официальные каналы связи в виде, так называемых, Интернет-приемных.

В начале 2010 года был запущен федеральный портал государственных услуг (gosuslugi.ru), который должен выступать как виртуальное «единое окно» для граждан и бизнеса [1].

Это действительно востребованная и перспективная в плане расширения функционала площадка для конструктивного «виртуального» взаимодействия граждан с органами власти.

При этом возникает проблема идентификации граждан. Когда человек приходит лично, то он идентифицируется по паспорту, а как быть с виртуальным общением?

В рамках данной статьи мы коснемся процедур идентификации граждан Российской Федерации как субъектов виртуальной коммуникации общества и власти через открытые каналы связи – преимущественно через сеть Интернет.

Термину идентификация можно дать определение, как установление тождественности неизвестного объекта известному на основании совпадения признаков или опознание.

В автоматизированных информационных системах (АИС) под идентификацией понимают процедуру, в результате выполнения которой для объекта идентификации выявляется его уникальный признак, отличающий его от других объектов. Этот «уникальный признак» часто называют идентификатором. При этом идентификатор должен быть назначен в информационной системе предварительно.

Процедура идентификации напрямую связана с таким понятием как аутентификация, когда проверяется подлинность объекта по идентификатору. Затем происходит процедура авторизации, когда объекту даются определенные права и уровни доступа

при работе с системой. Графически это можно представить следующим образом (рисунок 1):



Рисунок 1. Процедуры регистрации и идентификации.

В настоящее время граждане имеют возможность виртуального или электронного общения (диалога) с органами государственной и муниципальной власти в следующих формах:

- обращение через официальные Интернет-приемные;
- обращение через неофициальные каналы коммуникации (например, неофициальные блоги губернаторов);
- обращение через федеральный (или региональный) портал госуслуг;
- обращение через электронную почту;
- диалог в тематических форумах на региональных (муниципальных) интернет-площадках.

При заполнении бланка обращения, согласно Федеральному закону от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», указываются фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес (адрес электронной почты), по которому должны быть направлены ответ либо уведомление о переадресации обращения, а также излагается суть обращения. В случае отсутствия указанных обязательных реквизитов обращение может быть оставлено без ответа.

Дадим характеристики обозначенных форм электронного общения с властью в следующей таблице (Таблица 1).

Что касается «обязательности» ответа, то, например, в форумах или на страницах неофициальных блогов обычно применяется цензура в виде простого удаления сообщений, которые, таким образом, остаются без ответа.

Открытость общения для других граждан, когда обращение (и самое главное – ответ) становится общедоступным, делает неофициальные площадки коммуникации наиболее эффективными для граждан с точки зрения решения возникающих проблем.

Столбец «Результативность для граждан» заполнен автором на основе устных опросов не менее 50-ти человек и личного опыта. Например, когда обращение через официальные интернет-приемные главы г. Тамбова с последующим «сухим» ответом через месяц не привело к решению изложенной проблемы, а обращение на неофициальный блог губернатора Тамбовской области О.И. Бетина с приложенным фотоматериалом оказало действие через неделю.

Таблица 1.

## Характеристика основных форм электронного общения с властью

Форма электронного общения с властью	«Обязательность» ответа	Открытость общения для других граждан	Результативность для граждан по 10-бальной шкале	Необходимость авторизации	Анонимность
Обращение через официальные Интернет-приемные	+	–	5	–	–
Обращение через неофициальные каналы коммуникации	–	+	9	–	+/-
Обращение через федеральный (или региональный) портал госуслуг	+	–	5	+	–
Обращение через электронную почту	–	–	2	как пользователь почтовой службы	+/-
Диалог в тематических форумах на региональных (муниципальных) интернет-площадках; в социальных сетях	–	+	6	как пользователь форума	+

Единственной формой электронного общения с властью, когда гражданин проходит полноценную идентификацию личности, является обращение через федеральный или региональный портал госуслуг. Во всех других случаях обращение можно отправить от «чужого» имени. А на неофициальных диалоговых площадках возможно отправлять сообщения и вовсе анонимно, подписываясь, например, как «сотрудник детского сада».

В данный момент идентификация на портале госуслуг возможна тремя способами:

- средствами электронной подписи (например, записанными на USB-ключ или смарт-карту);
- с помощью универсальной электронной карты (УЭК);
- с помощью идентификаторов, полученных при предварительной регистрации (логин и пароль).

Любой из указанных способов идентификации возможен только после личного контакта с удостоверяющей стороной, когда электронному идентификатору будет поставлен в соответствие один или несколько «бумажных» документов, удостоверяющих личность и его определенные признаки.

Ни одной удостоверяющей системой полностью удаленная идентификация не производится.

Количество граждан, имеющих возможность «честно» идентифицировать себя при общении с властью можно оценить по количеству выданных УЭК. В явном виде такой информации в открытых источниках обнаружить не удалось. Однако по состоянию на начало мая 2015 года подано 662493 заявлений для получения УЭК (согласно рейтингу реализации субъектами Российской Федерации проекта «Универсальная электронная карта» [2]). Это около 5,6 заявлений на 1000 жителей. Крайне малый процент говорит не только о проблемах технологического несовершенства или финансового обеспечения проекта, но и о желании самих граждан получать такой инструмент идентификации (кстати, бесплатный).

Проблема еще и в том, что граждане не уверены в надежной защите их персональной информации, вращающейся в рамках портала госуслуг. Поэтому традиционной популярностью пользуются формы общения с властью, когда можно себя спрятать под «чужой маской».

Таким образом, единственной площадкой виртуального диалога гражданина с властью, когда чиновник точно знает, от кого адресовано сообщение, выступает портал госуслуг, обеспечивающий полноценную идентификацию граждан. Однако данный вид общения используется крайне редко, более популярны Интернет-площадки с формальной авторизацией без идентификации личности.

#### **Список литературы и примечания**

4. Кольцов Р.Ю. Современное состояние «облачных технологий» для государственного и муниципального управления // *Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал*. [Сетевое электронное издание, ISSN 2221-7703]. – 2013. - № 02 (05)6.

5. Рейтинг реализации субъектами Российской Федерации проекта «Универсальная электронная карта» // *Официальный сайт АО «УЭК» [Электронный ресурс]*. URL: [www.uecard.ru/upload/files/pdf/rating\\_05052015.pdf](http://www.uecard.ru/upload/files/pdf/rating_05052015.pdf) (дата обращения: 05.05.2015).

6. Санжаревский И.И. К вопросу о концепциях сервисного и сильного государства и современных модернизациях политического управления / *To the Issue of the Service and Strong State Concepts and Modern Upgrades of Political Governance*. // *Вестник Поволжской академии государственной службы Саратова*. Изд-во: ПАГС, ISSN: 1682-2358. 2014. № 1 (40). С. 9-16.

## **Трансформация социальных ролей в публичной сфере общества: гендерный аспект**

### **The transformation of social roles in the public sphere: gender aspect**

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

*Переверзева А. А., кандидат психологических наук, доцент кафедры политических наук Тамбовский филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте России*  
*Pereverzeva, Anastasiya A., Doctorate of psychological Sciences, associate Professor The Tambov branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*  
*E-mail: mishinaaal@mail.ru*  
*УДК 316.663.5*

*Аннотация: Статья посвящена проблеме политических манипуляций научным понятием «гендер», приведшим к трансформации идеи о борьбе за равноправие женщин и мужчин в принцип равноправия независимо от сексуальной ориентации и стремлении изменить традиционные семейные ценности и взгляды на взаимоотношения полов*

*Abstract: the article is devoted to the problem of political manipulation scientific concept of "gender", which influences on the transformation of the idea of the struggle for equality of women and men in the principle of equality regardless of sexual orientation and desire to change the traditional family values and views on gender relations*

*Ключевые слова: гендер, гендерная политика, ценности общества.*

*Keywords: gender, gender policy, values of society.*

Ответ на вопрос, что значит быть мужчиной или женщиной, сегодня является актуальным не только для ребенка, находящимся в возрасте половой самоидентификации, но и для современного человечества в целом, поскольку проводимая в зарубежных странах гендерная политика, во многом опровергает традиционные представления о социальных ролях и гендерном поведении мужчин и женщин как в политической, так и в трудовой и семейной сферах жизни.

История вопроса берет свое начало в эпоху слома феодально-сословной организации общества и развитии буржуазных отношений, когда женщина впервые была вовлечена в работу по найму и «превратилась» в собственника своих рабочих рук. Данные события сопровождалась сменой мировоззрений: наряду с философскими концепциями прав человека появились сторонники, выступающие за право женщины определять себя как самостоятельную личность. Несмотря на то, что феминистские идеи не получили симпатии общественности в 80-е гг. XVIII века, уже в конце XIX века они материализовались в борьбу женщин за предоставление им избирательных прав. Многолетняя борьба суфражисток (от англ. suffrage – право голоса, избирательное право) разных стран увенчалась успехом – в течение первых двух десятилетий XX века в основной части Европы и в Северной Америке женщины получили избирательные права.

Таким образом, начался период борьбы за достижение юридического равноправия полов, который впоследствии привел расширению спектра социальных ролей женщины и в приватной, и в публичной сфере жизни. Более того, сам термин «феминизм» стал более емким и включил в себя политические, культурные, экономические, сексуальные, расовые и этнические аспекты.

Поворотным моментом, способствовавшим трансформации представлений сначала о социальных ролях женщин, а потом и мужчин, стало введение в научный оборот термина «гендер» ((от англ. gender – род) в 70-80-е гг. XX века. Американский психолог Роберт Столлер впервые акцентировал внимание не на биологических, а на культурных аспектах пола. Подчеркивая разницу между полом и гендером, которая состоит в том, что пол является биологическим феноменом и дается при рождении, а гендер – психологическим, культурным феноменом, он способствовал кристаллизации мнения о



том, что традиционные половые роли женщин и мужчин не являются естественными и неизменяемыми. Они – исторический и социокультурный продукт, который может и, с точки зрения сторонников феминизма, должен быть предметом для реконструкции.

Раскрывая сущность гендерных отношений, теоретики феминизма указывают на то, что семья, образование, мир работы и мир политики, культуры и досуга социально структурированы через отношения гендера, власти, класса, расы и сексуальности и наряду с ними включены в систему неравенств и противоречий социальной жизни. Так, классик феминизма К.Миллетт в своей монографии «Сексуальная политика» подразумевает под политикой механизмы власти, посредством которых одна группа людей осуществляет контроль над другой группой. Различия между «мужскими» и «женскими» качествами личности, формируемые в патриархатном обществе, по мнению Миллетт, не находят подтверждения в человеческой природе. При этом мужское превосходство основывается не на физической силе, а на сформированной патриархальным обществом системе ценностей [1, с. 255].

Апогеем феминистской мысли стало понятие «мэйнстриминг», заключающееся в учете проблемы гендерного равенства во всех областях политики на всех уровнях власти (муниципальном, региональном, национальном) и разработке мер для выработки гендерно сбалансированной политики. В основа Gender Mainstreaming лежит теория *гендерной идентичности* (самоидентификации), в соответствии с которой приоритетными в определении социальной роли человека являются его самовосприятие вне зависимости от биологических признаков, данных ему природой. Исходя из этого, сторонники данного движения считают, что необходимо упразднить право государства обозначать пол, половую идентичность и сексуальную ориентацию. Данные представления были озвучены в 1995г. в Пекине на Всемирной конференции по положению женщин, организованной феминистскими неправительственными организациями. В результате в итоговом документе конференции под названием «Пекинская платформа действий» понятие «пол» было заменено на «гендер» [2]. Данное событие имело политические последствия, поскольку в 1997 г. Евросоюз закрепил Амстердамским договором Gender Mainstreaming в качестве своей официальной стратегии, а ООН определила его как «основную глобальную стратегию содействия гендерному равенству», обязательную для всех государств – членов ООН. На сегодняшний момент гендерная политика в странах Gender Mainstreaming предполагает легализацию гомосексуальных браков, усыновление детей гомосексуалистами, принятие законов о гомофобии и др. [1, с. 270].

Таким образом, заявленная феминистками борьба с «дискриминацией прав женщин» в конце XIX в. видоизменилась в «гендерное равенство в широком смысле» 90-е гг. XXв., а в начале XXI в. трансформировалась в «принцип равенства независимо от сексуальной ориентации».

Распространение гендерных теорий за рубежом оказало влияние на гендерные отношения, в том числе и политику в России. Глава Центризбиркома РФ В. Чуровв эфире радиостанции «Русская служба новостей» заявил о дискриминации и вытеснении мужчин из избирательной системы. Он отметил, что уже сейчас на муниципальном уровне 50% депутатов — женщины. По словам главы ЦИК РФ, из 26 тысяч членов территориальных избирательных комиссий мужчин всего 38,7% и 61,3% женщин. Из 840 тысяч членов участковых избирательных комиссий мужчины составляют только 21%, а женщины 79% [3].

Кроме того, имеет место факт о предложении принятия Законопроекта № 284965-3 ФЗ «О государственных гарантиях равноправия женщин и мужчин» («О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин, и равных возможностей для их реализации»), который предполагает легализацию ряда положений

описываемых выше гендерных теорий [4]. Данный Закон принят в первом чтении в 2003 г., второе чтение благодаря сопротивлению общественности, не состоялась. Законпроект содержит положения об отмене понятия «биологический пол» и замене его на понятие «гендер», введение в России «гендерной политики», которая создаст новую реальность нашей жизни, узаконив «отношения» между лицами, которые в законопроекте носят название «лица с семейными обязанностями. Для реализации цели новой политики предусмотрено изменение законодательства, введение гендерной экспертизы законопроектов, принятие и реализация федеральной целевой программы, создание системы контроля и мер поощрения для учёта гендера во всех сферах жизни, устройство кризисных центров и телефонов доверия для «жертв гендерной дискриминации». Механизм контроля по выполнению программы включает в себя введение принципа «гендерного баланса» как основополагающего принципа переустройства общества и создание «гендерной статистики». Планируется создание гендерного образования и просвещения граждан, использование учебных гендерных программ и учебников.

Таким образом, переориентирование государственной политики на вариативность гендерной принадлежности человека вне зависимости от биологического пола современным Российским обществом отвергается и рассматривается как разрушающиеся традиционные духовно-нравственные ценности народа. Приводимые теоретиками феминизма доводы в пользу отсутствия какой-либо взаимосвязи между гендерными ролями и биологическим полом, а также признание нормой половой самоидентификации при которой имеет место несогласованность анатомического пола и гендерного самовосприятия нуждаются в тщательной верификации. Введение гендерной политики, без полноценной научной экспертизы, «позитивная дискриминация большинства», состоящая в навязывании образа жизни, потребностей и мироощущения меньшинства, которые числятся в международной классификации болезней [5], является преждевременным и вероятно может иметь негативные социальные и демографические последствия [2].

#### **Список литературы и примечания**

1. Хрестоматия к курсу «Основы гендерных исследований». - 2-е изд. / Ред. О.А. Воронина, Н.С. Григорьева, Л.Г. Луныкова. – М.: МЦГИ – МВШСЭН – МФФ, 2001. 367 с.
2. Пекинская декларация: принята Принята четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, Пекин, 4–15 сентября 1995 года// Официальный сайт ООН URL.: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/womdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/womdecl.shtml) (дата обращения 15.03.2015)
3. Чуров обвинил женщин в вытеснении мужчин из политики// Официальный сайт «Газета.ру» URL.: [www.gazeta.ru/social/news/2015/03/12/n\\_7003721.shtml](http://www.gazeta.ru/social/news/2015/03/12/n_7003721.shtml) (дата обращения 12.03.2015)
4. Проект Федерального закона N 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации» // Консультант-плюс. URL.: [base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=15344](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=15344) (дата обращения 25.03.2015)
5. МКБ-10 F64.0) F64.0 Транссексуализм.
6. Клюкин А.И., Переверзева А.А. О некоторых аспектах репродуктивного поведения населения// Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. 2013. № 3 С. 67-73.

## Методические основы организационного проектирования бизнес-процессов The methodical basis of organizational designing of business-process

Золотарева Галина Михайловна, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», к.п.н., доцент каф. «Менеджмент»

Zolotareva Galina Michailovna, Ph.D in Pedagogics Associated Professor, «Tambov State Technical University», Tambov

E-mail: galya.zoloto@bk.ru

УДК 65.012.12

*Аннотация:* В данной статье автором рассматриваются теоретические основы осуществления бизнес-процессов организации, проводится анализ подходов к проектированию бизнес-процессов, выявляются ограничения, препятствующие осуществлению на многих отечественных предприятиях бизнес-процессов. Новизна исследования заключается в оценке методики организационного проектирования бизнес-процессов и умении использовать их при применении организационно-функционального проектирования крупными предприятиями.

*Abstract:* the theoretical basis of the organization's business processes are discussed, the approaches to the business processes designing are analyzed, the constraints of implementation of business processes on many domestic enterprises are identified in this paper. The novelty of the research is to evaluate the methodology of organizational design of business processes and to apply it in organizational and functional designing on the large enterprises.

*Ключевые слова:* бизнес-процесс, процессное управление, подходы построения бизнес-процессов, модель менеджмента, управленческие функции, экономическая эффективность, организационное проектирование, методика проектирования.

*Keywords:* business process, process management, approaches of business processes building, management model, managerial functions, economic efficiency, organizational design, methodology of design.

Становится очевидным, что существующие на многих отечественных крупных предприятиях бизнес-процессы требуют коренного перепроектирования под реалии современной экономики. Однако осознание того, что существует необходимость формирования принципиально новых бизнес-процессов компании, не дает понимания как это следует делать. Ведь крупные компании имеют сложные бизнес-процессы с рядом отличий и особенностей. Процесс построения и развития эффективных бизнес-процессов требует использования научного подхода. В связи с этим рассмотрим подходы к построению современных бизнес-процессов крупными предприятиями.

Современная экономическая наука предлагает весь комплекс методов и инструментов управления. Существуют несколько основных подходов к построению бизнес-процессов крупными компаниями.

В рамках функционального подхода субъект управления осуществляет воздействие на объект управления совокупностью относительно обособленными направлениями управленческой деятельности – функциями управления. Они подразделяются на основные (общие) и конкретные (специфические).

К основным относят планирование, прогнозирование, организацию, мотивацию, контроль.

К конкретным функциям относят такие задачи, которые решает только это подразделение, цех или уровень управления.

Многие российские предприятия используют функциональный подход в управлении, однако он обладает рядом существенных недостатков, таких как управленческая ригидность, отсутствие инновационности, конфликтность с проектными задачами. Поэтому не случайно все более популярным в менеджменте становится процессный подход.

Процессный подход рассматривает управление как непрерывную серию взаимосвязанных управленческих функций, которые объединены связующими процессами коммуникаций (т.е. информацией) и принятия решений.

Крупная компания является сложной системой, в рамках которой реализуется законченное множество динамических процессов. В теории и практике организационного управления для обозначения основного класса этих процессов принято использовать обобщенное понятие «бизнес-процесс».

Бизнес-процесс – это совокупность различных видов деятельности, в которой «на входе» используется один или несколько видов ресурсов, и в результате этой деятельности «на выходе» создается продукт, представляющий ценность для потребителя.

Процессное управление – система организации взаимодействия элементов структуры компании и стратегии (достижения целей) через бизнес-процессы. С точки зрения такого подхода компанию следует рассматривать не как механический набор отдельных функций, цехов или операций, а как целостную систему процессов, внутренне связанных между собой определенными принципами, правилами и логикой.

В современных методологиях описания процессов, управление рассматривается как процесс, потому что работа по достижению цели это не какое-то единовременное действие, а серия непрерывных операций, каждая из которых сама по себе является процессом, необходимым для успеха компании. Их называют управленческими функциями, каждая из которых представляет собой процесс, так как, в свою очередь, состоит из серии взаимосвязанных действий. Таким образом, процесс управления является общей суммой всех функций.

Внедрение процессной модели позволяет повысить качество управления и экономическую эффективность деятельности компании. Сотрудники мотивированы точно исполнять процессы, так как несут ответственность за то, чтобы процесс вовремя перешел с этапа на этап. Появляется возможность собирать статистику об исполнении регламентов процессов. Анализ статистики позволяет выявить источники сокращения издержек и времени на исполнение процессов. Сокращается и время принятия управленческих решений.

Кроме того, процессный подход позволяет в рамках крупной компании подойти к проблеме проектирования, создания и совершенствования бизнес-процессов предприятием с «инженерных» позиций.

Системный подход позволяет рассматривать любую систему как совокупность взаимосвязанных элементов (компонентов), имеющих выход (цель), вход (ресурсы), связь с внешней средой и обратную связь. Его сущность состоит в реализации требований общей теории систем, согласно которой каждый объект, в процессе его исследования, должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как элемент общей системы. Термином «системный подход» обозначается группа методов, с помощью которых реальный объект описывается как совокупность взаимосвязанных компонентов.

Этот подход используется при построении механизмов управления, он раскрывает широкие возможности для повышения эффективности функционирования любого объекта. В основе управления любой системы лежат два основополагающих системных принципа: обеспечение заданной цели функционирования и создание условий для стабильности существования в меняющемся мире и защищенность от несанкционированного внешнего воздействия.

Главным недостатком системного подхода является его универсализм и абстрактность. В рамках этой модели управления исследователи находят такие законы и принципы, которые применимы ко всем ситуациям одновременно и почти не применимы ни к одной конкретной.

Ситуационный подход построения бизнес-процессов концентрируется на том, что пригодность методов управления определяется конкретной ситуацией.

Этот подход расширил практическое применение теории систем, определив основные внутренние и внешние переменные, которые влияют на компанию. С точки зрения данного подхода не существует единого «лучшего» подхода управления организацией. Самым эффективным методом в конкретной ситуации является метод, который ей больше всего соответствует.

В рамках ситуационного подхода наибольшую известность получила ситуационная модель руководства Ф. Фидлера. Он выявил три фактора, воздействующие на поведение руководителя.

Отношения «руководитель – подчиненные»: лояльность подчиненных, степень их доверия руководителю, желание подчиняться его указаниям, привлекательность личности руководителя для членов коллектива.

Структура задачи: степень привычности (неординарности) задачи, четкость ее определения в отношении целей, методов их достижения, стандартов выполнения работы. Когда задача мало структурирована, подчиненным трудно понять, что от них требуется.

Должностные полномочия (позиционная власть): объем легитимной власти, приписанной руководителю, которая дает ему возможность поощрять или наказывать работников; уровень организационной поддержки руководителя.

На основе результатов исследований Ф.Фидлер сделал вывод, что при оценке степени ситуационного контроля пропорция вклада вышеперечисленных факторов в стандартном случае выглядит следующим образом: 4:2:1.

Ситуационная модель Фидлера внесла свой вклад в развитие теории и практики управления. Определив, что ориентированный на задачу стиль руководства больше всего соответствует наиболее и наименее благоприятным для руководителя ситуациям, а стиль, ориентированный на человеческие отношения, лучше всего проявляет себя в умеренно благоприятных ситуациях, Фидлер заложил основу для будущего ситуационного подхода.

Основным недостатком ситуационного подхода, выступает уникальность разрабатываемой модели управления. Она создается для конкретной компании, учитывает все ее особенности и нюансы, а потому не может быть без серьезной корректировки перенесена в другие экономические условия. Вместе с тем корректировка может быть столь значительной, что экономически выгоднее создать новую управленческую модель под новую ситуацию.

Базовым компонентом процессно-структурного подхода является методика организационного проектирования бизнес-процессов. В основу предлагаемой методики проектирования заложена культура управления качества и непрерывные улучшения, использование которых позволит по-новому подойти к вопросам разработки стратегии, процессов и подсистем управления. Особое внимание следует уделять проектированию инструментов оценки эффективности и совершенствованию бизнес-процессов.

Модель организационного проектирования бизнес-процессов крупными компаниями включает четыре основных этапа проектирования бизнес-процессов (рис. 1).

В общем виде проект бизнес-процессов состоит в диагностическом исследовании, технического задания, рабочего проекта, бизнес-плана внедрений, механизма измерения эффективности бизнес-процессов и механизма постоянных совершенствований, а также набора прикладных документов, включающих регламенты, методики и инструкции по отдельным направлениям управления[1]. Рассмотрим подробнее содержание каждого из четырех основных этапов предлагаемой методики.

Диагностический этап предназначен для комплексного изучения сложившихся условий и стратегий развития компании, выработки целей и задач изменений, а также

подготовки технического задания на организационное проектирование будущих бизнес-процессов.



Рисунок 1. Цикл организационного проектирования бизнес-процессов

Данный этап является начальным и включает в себя пять стадий:

- определение целей и задач общего проекта;
- исследование текущей ситуации и стратегии компании;
- анализ и систематизация полученных данных;
- подготовка основных выводов и концепции улучшений;
- формирование задания на организационное проектирование.

Техническое задание на организационное проектирование является детализацией предлагаемых решений и формализацией требований к будущим бизнес-процессам. Уже на этом этапе принципиально важно связать требования к бизнес-процессам с требованиями системы управления качеством.

Изложение требований к бизнес-процессам в техническом задании, так же как и последующая работа по проектированию системы должно происходить с помощью средств автоматизации проектирования, таких как BPwin/Erwin (Platinum Technology), Rational Rose (Rational Software Corporation), ARIS (Sheer AG) и других программных продуктов. Большинство из них опирается на единую методологию описания бизнес-процессов, различаясь в отдельных аспектах по развитости средств моделирования и степени дружелюбности для пользователя. Если при проектировании за рубежом данный подход становится обычным для крупных компаний, то для российского предприятия, пусть даже крупного, методология автоматизации моделирования пока используется мало.

В качестве примера инструмента моделирования можно взять методологию IDEF (Integration Definition for Function Modeling – методология функционального моделирования). Практически на освоение и усвоение персоналом основных принципов IDEF уходит от трех до пяти дней. При условии выполнения двух или трех простых практических сотрудник со средними способностями приобретает основные моторные навыки работы в программном продукте и начинает предметно моделировать процесс, в котором он участвует или владельцем которого он является до соответствующего уровня декомпозиции [2]. Таким образом, основным достоинством использования мощных программных продуктов при проектировании является не столько то, что при их помощи можно улучшить процесс, а то, что можно эффективно и быстро создать новый.

Второй этап предлагаемой методики организационного проектирования – этап проектирования бизнес-процессов, целью которого является разработка рабочего

проекта бизнес-процессов, анализ эффективности предложений и определение механизма внедрения. Прикладной целью проекта является подготовка комплекса необходимой документации (форм, регламентов, инструкций и т.д.).

Этап проектирования включает пять стадий:

- формализация и регламентация процедуры разработки проекта;
- создание рабочего проекта;
- анализ эффективности проекта;
- подготовка сопроводительной документации;
- экспертиза и утверждение рабочего проекта.

Ключевой стадией проектирования является разработка рабочего проекта бизнес-процессов. Он разрабатывается на основе технического задания, подготовленного на предыдущем этапе. Рабочий проект включает в себя основные направления будущих бизнес-процессов, а также полный набор рабочей документации.

Важная часть рабочего проекта в крупных компаниях – это использования информационных технологий как средства повышения эффективности. Использование мощных баз данных (например, на основе ORACLE или SAP) и современных средств коммуникаций (широкополосный Интернет, цифровая телефонная связь, мобильные коммуникаторы и беспроводная связь) существенно повышает скорость принятия управленческих решений, сокращает непроизводительные затраты, обеспечивает надежность и доступность информации в любой точке компании в текущий момент времени. Для этого в рамках проекта предусматривают интеграцию бизнес-процессов с программными продуктами и техническими инструментами.

При расчете экономической целесообразности проекта могут быть использованы различные методы, например, функционально-стоимостной анализ или метод прямых аналогий, кроме того используются различные методы проведения экспертизы проектов (индексный, балансовый, графический и др.). Для крупных компаний расчет не должен ограничиваться только количественными показателями, он должен содержать и анализ качественных изменений. Для этого часто используют сравнение с лидерами рынка – бенчмаркинг конкурентов [3].

При сравнении с лучшими практиками на рынке важно не просто удовлетворять требования этих стандартов, но и превышать эти требования в критических областях бизнеса для получения реального конкурентного преимущества.

Основное содержание этапа внедрения сводится к подготовке бизнес-плана организационных преобразований, формированию и обучению команды, а также организации внедрения проекта. Этап разбит на пять стадий:

- подготовка и утверждение бизнес-плана организационных преобразований;
- материально-техническая подготовка к внедрению;
- создание проектной мотивации;
- формирование и обучение команды;
- коммуникация предполагаемых изменений[4].

Данный этап – наиболее трудоемкий для крупной организации, так как большие компании, как правило, состоят из нескольких подразделений, часто с широкой географией и большим количеством управленческих уровней, поэтому внедрение является сложным и продолжительным этапом проектирования для крупных организаций. Приблизительная структура трудозатрат сотрудников компании на первых трех этапах (без учета привлечения независимых консультантов) представлена на рисунке 2.

При этом надо помнить, что оценка времени на внедрение проекта захватывает только базовую часть проекта с промежуточной оценкой результатов, так как методика организационного проектирования бизнес-процессов крупных компаний опирается на

непрерывность развития и постоянные улучшения, то внедрение проекта плавно перетекает в процесс дальнейшего развития и совершенствования, который не имеет ограничения по времени. Ключевой фактор успеха – система контроллинга эффективности внедрения бизнес-процессов, которая начинает разрабатываться уже на стадии формирования рабочего проекта и подготовки бизнес-плана, но старт функционирования происходит только после определенного времени после начала проекта на стадии внедрения.

Этап анализа эффективности предназначен для измерения эффективности внедрения бизнес-процессов с целью своевременных корректировок и постоянных улучшений результатов.

Данный этап включает:

- выбор системы измерений;
- формирование показателей и целевых значений;
- построение регулярного контроля показателей;
- создание механизма постоянных улучшений работы бизнес-процессов[5].

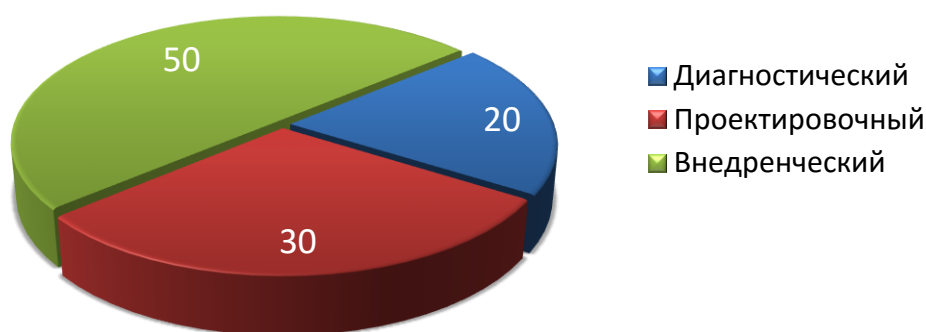


Рисунок 2. Структура затрат по трем этапам организационного проектирования

Крайне важно понимать отличие расчетов экономической эффективности на проектной стадии и анализ эффективности процесса от результатов практического внедрения. Измерения эффективности должно происходить не только на стадии разработки проекта, но также в ходе внедрения, что позволяет оперативно корректировать отклонения.

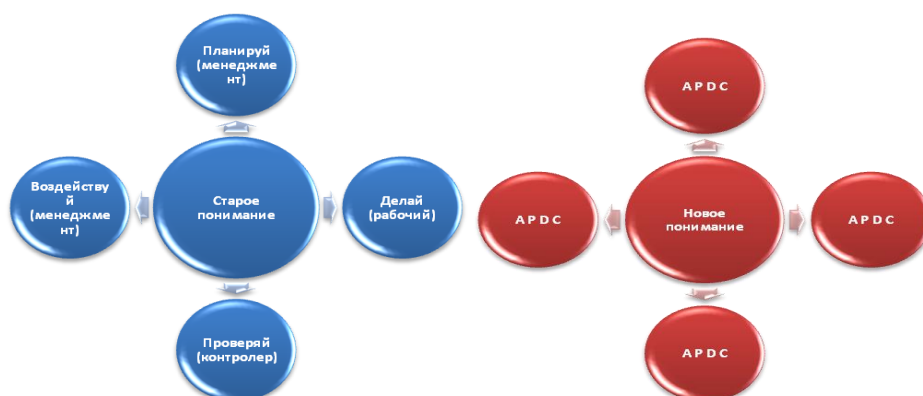
Выбор системы измерений зависит от массы показателей: используемой в компании методологии, степени развития компании, наличия квалифицированных специалистов по контроллингу и специализированных подразделений, истории компании и других факторов. Считается, что для крупных компаний больше подходят методы измерения эффективности бизнес-процессов в целом. Наиболее подходящей для крупных компаний системой оценки является система сбалансированных показателей. Помимо выбора системы измерения важно определиться с установлением целевых показателей. Для крупных компаний лучшим способом будет сочетание планировки от достигнутого и сравнение с конкурентами. Такое сочетание позволяет измерять не только количественные, но и качественные показатели, особенно учитывая то, что многие крупные компании публичны и представляют результаты своей деятельности официально.



Одна из основных целей внедрения эффективных бизнес-процессов состоит в создании таких условий в организации, когда происходит постоянное улучшение каждого из ее процессов, а взаимно усиливая друг друга, эти улучшения ведут к все более совершенной системе. Критериями улучшения каждого из процессов могут служить: снижение числа несоответствий, выявляемых в ходе проверок, таких как внутренние аудиты качества, контроль за соблюдением исполнительской дисциплины, контроль процессов планирования, контроль затрат на каждом этапе жизненного цикла организации и т.д. Каждый факт появления несоответствия должен приводить к выполнению определенной последовательности действий, а именно: коррекция (устранение несоответствия), анализ несоответствия, установление причин его появления, определение корректирующих действий, направленных на устранение причины несоответствия, выполнения этих действий и анализ их результативности и эффективности. Если же в ходе проверок удастся выявить факты, которые могут в будущем привести к возникновению несоответствий, то надо осуществить все вышеперечисленные действия, но только теперь их целью должно быть устранение причин потенциальных несоответствий [6].

Появление несоответствий можно рассматривать как возникновение некоторой проблемы, решение которой ведет к улучшению процесса, а следовательно, и к достижению запланированных результатов, удовлетворению потребителей и всех заинтересованных сторон и реализации принципа «постоянного улучшения».

Как показывает опыт, внедрение культуры постоянных изменений приводит к изменению бизнес-процессов компанией (рис.3)[7].



P – plan (планируй, проектируй), D – do (внедряй), C – check (проверяй), A – analyze (анализируй)  
Рисунок 3. Эволюция парадигм менеджмента

В новой модели менеджмента отсутствуют разделение ролей в соответствии с уровнем служебной иерархии. Теперь каждый сотрудник должен быть заинтересован в улучшении своего участка работы, иметь полномочия на улучшения и быть ответственным за свой результат. Это позволяет на системном уровне постоянно повышать эффективность работы компании.

Таким образом, методика организационного проектирования бизнес-процессов крупными компаниями охватывает все стадии развития бизнес-процессов от диагностики до механизма повышения эффективности внедренных бизнес-процессов. При этом данная методика учитывает основные особенности крупных компаний, такие как необходимость единой и сильной корпоративной культуры, построенной на управлении качеством, масштаб и ответственность бизнеса, широкая география и необходимость тиражирования решений, высокий уровень внутренней бюрократии и инертность бизнес-процессов и т.д. Знание и умение использовать подобные особенности при проектировании позволяет добиться при применении организационно-

функционального проектирования бизнес-процессов крупными предприятиями большей эффективности применительно к крупным предприятиям по сравнению с существующими подходами.

**Список литературы и примечания**

1. Андерсон, К. Менеджмент, ориентированный на потребителя: CRM-технологии как основа новых взаимоотношений с клиентом / К. Андерсон, К. Керр. – М.: Юнити, 2003. С.202.
2. Ванькова, О. В поисках эффективности бизнеса / О. Ванькова // Управление компанией. – 2004. - № 8. С.117-118.
3. Елиферов, В. Бизнес-процессы. Регламентация и управление / В. Елиферов, В. Репин. – М.: Юнити, 2004. С.119.
4. Забулонов, А.Б. Реинжиниринг: практические подходы к реорганизации / А.Б. Забулонов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. - №1. С.226.
5. Кравченко, К.А. Организационное проектирование и управление развитием крупных компаний: методологии и опыт проектирования систем управления / К.А. Кравченко, В.П. Мешалкин. – М.: Альфа-матер, 2006. С.75.
6. Ламбен, Ж.-Ж. Менеджмент, ориентированный на рынок / Ж.-Ж. Ламбен – СПб.: Питер, 2004. С.168.
7. Латфуллин, Г.Р. Теория организации: учебник для вузов / Г.Р. Латфуллин, А.В. Райченко. – СПб.: Питер, 2005. С.200.

## **Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство E-government through PPP within the framework of Eurasian Economic Union**

*Шаршеева Аида Шеримбековна, Кыргызский Национальный Университет им. Баласагына,  
Sharshcheeva Aida, Kyrgyz National University named Zh.Balasagyn*

*E-mail: [a\\_sharsheeva@mail.ru](mailto:a_sharsheeva@mail.ru)*

*Иванов Спартак Геннадьевич, Доктор политических наук, Профессор, Кыргызско-Российский Славянский Университет.*

*Ivanov Spartak, Doctor of Political Sciences, Kyrgyz Russia Slavian University*

*УДК: 323*

*Аннотация: В статье приведен анализ и оценка условий внедрения системы электронного государственного управления через государственное-частное партнерство в Кыргызстане в условиях его интеграции в евразийское экономическое пространство.*

*Abstract: The article is concluded the evaluation of the conditions for implementation of e-governance through public-private partnership in Kyrgyzstan within the framework of integration into the Eurasian economic space.*

*Ключевые слова: электронное государственное управление, государственное частное партнерство, ЕАЭС, ИТ отрасль, национальный интерес, региональное партнерство.*

*Keywords: e-government, public private partnership, the EAEC, the IT industry, the national interest, regional partnership*

Внедрение системы электронного государственного управления (ЭГУ) является одной из основополагающих задач Правительства Кыргызской Республики (КР). Перед правительственными и исполнительными органами власти поставлены задачи по реализации проектов внедрения электронного управления при предоставлении государственных услуг населению, а также обеспечению безопасности данных в условиях интеграции в цифровое пространство Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Основной проблемой внедрения ЭГУ в конкретно-исторических условиях современного Кыргызстана является отсутствие должного финансового обеспечения процесса, не позволяющее решать вопросы институционального и технического характера на должном уровне. Оптимальным вариантом решения указанной проблемы является применение государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере электронного управления. Внедрение электронного управления через ГЧП является одним из источников финансирования, определенным Программой Правительства КР «по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы» [7].

В декабре 2014 года Кыргызстан подписал Договор о вхождении в Евразийский экономический союз [2]. Данная организация имеет свои требования к структурно-функциональной модели организации ГЧП в сфере электронного управления [8].

Однако современные законодательные, политическое и экономическое условия не позволяют Кыргызстану эффективно интегрироваться в электронный обмен информацией со странами ЕАЭС.

Отсутствуют правовые механизмы, позволяющие обеспечить защиту данных граждан и хозяйствующих субъектов. Нет методики и модели перехода к электронному управлению с учетом государственной поддержки развития национальной Информационно Технологической (ИТ) отрасли.

В данной статье осуществлена попытка комплексного анализа процесса внедрения системы электронного государственного управления в Кыргызстане на основе использования сравнительного, исторического и логического методов. В ходе исследования осуществлен сравнительный анализ правовых и политических условий ГЧП при внедрении электронного управления в КР, странах ЕС, Японии, Сингапура.

Акцент сделан на опыт стран, которые входят в мировые лидеры среди 193 стран с очень высоким индексом развития электронного правительства (больше 0.75) на 2014 год, по оценке ООН. [6] Из стран ЕАЭС для сравнения были взяты Россия и Казахстан, в которых, по рейтингу ООН вошли в список стран с высоким индексом развития электронного правительства (между 0.50 и 0.75) [6]. Также, были изучены работы исследователей России, стран ЕС и ООН, посвященные исследованию политического аспекта ГЧП в реализации электронного управления.

Применение ГЧП в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и электронного государственного управления в мировой практике является достаточно новым явлением.

В Европе вопрос применения рыночной модели предоставления электронных государственных услуг гражданам имеет политическую поддержку. Полномочия по осуществлению контроля за данными процессами возложены на высшие органы исполнительной власти европейских государств. Правовая сторона реализации оформлена в виде договоров посредничества государства и бизнеса в форме ГЧП. Такое посредничество позволяет эффективно решать проблему «электронного включения» различных слоев населения в государственное управление, гарантировать открытый доступ к государственным информационным системам, позволяет гражданам участвовать в разработке государственных услуг, обеспечивает межведомственное взаимодействие и т.д. При этом, государство несет полную ответственность за качество услуг, предоставляемых посредниками. Коммерческие компании, работающие в конкурентной рыночной среде, выступая посредниками подвержены обычным коммерческим рискам, которые могут воспрепятствовать выполнению ими своих обязанностей перед клиентами-гражданами.

Структура взаимоотношений органов власти и бизнеса в процессе оказания электронных государственных услуг населению выстраивается на основе или договора (контракта) на обслуживание, контракта на управление, либо концессионного соглашения. [11]

К примеру, в Великобритании нет специального закона о ГЧП. Все правоотношения рассматриваются по принципу английского гражданского права, где государство несет финансовые и административные обязательства и риски наравне с «партнером». На сегодняшний день официальный портал электронного правительства Британии <https://www.gov.uk/> практически централизованно обеспечивает реализацию 75% государственных услуг (24 министерских департамента и 331 других государственных ведомств и агентств). Электронные услуги предоставляются через Directgov для обслуживания граждан, Businesslink – услуги для бизнеса и NHSchoice - услуги здравоохранения. Все три системы базируются на технологической платформе от Microsoft (<https://www.microsoft.com>), которая отвечает за совершение транзакций, аутентификацию и безопасность. Госструктуры Британии входят в число самых крупных клиентов ИКТ-вендоров. Из федерального бюджета тратится около 16 млрд евро в год на технологии, на долю которых приходится 4,6% общих государственных расходов. [12] Правительством для стимулирования спроса населения были приняты беспрецедентные меры: поправки в законодательство, обеспечивающие налоговые льготы для тех, кто предоставляет цифровые услуги и осуществляет обязательные платежи в электронном виде за государственную услугу и другие платежи: «From 1 January 2015, the rules around the European Union (EU) VAT place of supply of services will change. This will affect the sales of digital services (broadcasting, telecommunications and e-services) from a business to a consumer (private individuals and non-business entities eg, public authorities or charitable bodies). The place of taxation will be determined by the location of the consumer» [12].

Франция и Германии усилили схемы партнерства через принятие законов о контрактах ГЧП в части финансового структурирования и системы распределения рисков. Были внесены изменения в отдельные статьи налогового и бюджетного законодательства. В частности изменено положение о том, что экономическая целесообразность и административная ответственность должна рассчитываться с учетом распределения рисков сторон. Во Франции доля проектов ГЧП в секторе информационно-коммуникационных технологий в 2010 году составили 12,5 %. Такая же схема регулирования ГЧП и в США [12].

Страны Евросоюза согласовали минимальную правовую базу развития электронного управления. Начиная с 2000 годов, был принят ряд модельных Директив Европейской комиссии, имплементированных в национальные законодательства стран-участниц ЕС. В частности введены понятия «электронная цифровая подпись», «электронная торговля», «защита данных», «процедуры государственных закупок», порядок доступа к информации и государственным документам.

Эстонская модель электронного управления через ГЧП построена на прямых соглашениях между партнерами. В целом, она не отличается от британской [6]. Особенность состоит в том, что эстонское электронное управление не интегрировано в европейское электронное пространство, т.е. отсутствует электронная взаимосвязь с э-правительствами странам ЕС. Эстонская модель ориентирована в большей степени на интересы граждан как потребителей государственных услуг, чем на централизацию государственного управления.

С 1999 года Япония практикует принцип конкурентного тендера для публичных и частных компаний по предоставлению электронных услуг. [5].

Таким образом, в зарубежной практике нет единого (унифицированного) образца договора/контракта для ГЧП в области электронного государственного управления. В каждой стране складывалась своя структура взаимоотношений органов власти и бизнеса при реализации концепции электронного управления, обусловленная национальными особенностями. Вследствие этого, подходы к правовому регулированию электронного управления стран имеют существенные отличия. Внедрение принципов ГЧП и электронного управления зависят от уровня заинтересованности высшего политического руководства в централизации государственного управления.

В Договоре о ЕАЭС регламентированы рамочные условия процесса выработки принципов электронного взаимодействия [2]. В Протоколе об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии [8] предполагается создание интегрированной информационной структуры межгосударственного обмена данными и электронными документами и формирование общих для государств-членов информационных ресурсов. Концепции развития электронного государственного управления на территории государств участников СНГ, в том числе и в КР, ориентированы на европейские модели ЭГУ. Законодательство о ГЧП в странах ЕАЭС только разрабатываются, либо вступают в силу. При этом национальные законодательства не предусматривают мер антимонопольного регулирования в данной отрасли. То есть существуют риски монополизации национальных секторов электронных услуг ИТ-компаниями какой-либо одной из стран-участниц.

К примеру, Россия и Казахстан лидируют в развитии электронного управления. Подходы к внедрению принципов ГЧП для электронного управления у Казахстана и России схожи. Экономические возможности Казахстана позволили создать предприятие со сто процентной долей участия государства в уставном капитале. Россия осуществляет внедрение электронного управления через открытое акционерное общество, где доля государства в лице Росимущества 48,71% акций [1]. Примечательно, что в до

сегодняшнего дня не ясен исход скандала с контрактами Microsoft и Росинформтехнологии по разработке концепции единой архитектуры электронного правительства. То есть российская национальная система разработана британской компанией или российскими представителями, которые работают по лицензии британской компании. В условиях, когда информация становится стратегическим ресурсом, это не исключает угрозу национальной безопасности России, а, следовательно, и партнерам – стран ЕАЭС.

Казахстан занимает 23 место среди пятидесяти ведущих стран в области электронного участия по уровню дохода [5]. В сравнении с Россией, Казахстан более системно и оперативно переходит к централизованному управлению государственными управленческими процессами. Казахский закон о ГЧП [4], принят в ноябре 2015 году, и предусматривает снятие ограничений по сферам применения ГЧП, расширяет субъектный состав участников ГЧП, повышает роль частного сектора в инициировании и подготовки проектов ГЧП по принципу концессии (государственные закупки). Россия, в силу сложной управленческой системы (территориальной отдаленности субъектов федерации) имеет различные показатели развития электронного управления.

Федеральный закон Российской Федерации «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает прямое соглашение между двумя и более публичными партнерами заключаемое по результатам совместного конкурса [9].

В Кыргызстане электронное государственное управление ориентировано на предоставление услуг субъектам предпринимательства. Идет процесс формирования реестров персональных и биологических данных граждан, и юридических лиц. С 2014 года ИКТ используются при проведении выборов в местный выборные органы и Жогорку Кенеш (Парламент) КР. Однако социальные услуги только разрабатываются.

Информационные системы и базы данных государственных органов разрабатываются и обслуживаются национальными частными ИТ компаниями. Условия и гарантии финансирования работ компаний закреплены в их контрактах с донорскими институтами, аккредитованным в республике, предоставляющими Правительству КР финансовую и техническую помощь. Сроки и условия контрактов зависят от интересов донорских организаций и гарантий Правительства по выполнению условий соглашений и международных программ. В идеале, контроль над деятельностью международной организации и национальной коммерческой ИТ компанией должно осуществлять государство. Однако условия осуществления контроля регламентированы правом международных соглашений, в том числе соглашениями о партнерстве между ответственными государственными органами (бенефициарами) и иностранными донорскими организациями. За все время с начала реализации проектов по формированию электронных систем управления государство профинансировало лишь 15% общих затрат [7].

В законодательстве КР о ГЧП дана определения «инфраструктурного объекта» и «инфраструктурной услуги». Однако, в соответствии с данными определениями «электронная государственная услуга» не может рассматриваться как «инфраструктурная услуга». Отсутствует определение «инфраструктурного объекта» по предоставлению электронной услуги [3].

Кроме того, не способствуют развитию ГЧП и внедрению электронного управления в КР проблемы политического и социального характера. Нет доверия частного сектора и населения существующим механизмам правовой и судебной системы, а, следовательно, гарантий исполнения обязательств со стороны государства как поставщика/покупателя государственных услуг.

В связи с малыми масштабами структура исполнительной власти КР имеет организационную и территориальную распределенность. Это позволяет централизованно внедрять электронное государственное управление, в том числе в рамках ГЧП. Однако, содержание и формы ГЧП в секторе внедрения электронного управления в той форме, которая предлагается на сегодняшний день, для частного сектора не применимы. В свою очередь, государство также не имеет возможности самостоятельно обеспечить техническую интеграцию в информационное пространство ЕАЭС, гарантировав защиту данных и интересов национальных физических и юридических лиц.

При изучении условий евразийской электронной интеграции, специалисты и представители научных кругов Кыргызстана высказывают опасения, основанные на возможности потери национальной ИТ отрасли, что отразится на сохранности национальных информационных данных.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сформулировать следующие выводы:

1. Электронное управление облегчает централизованное государственное администрирование и контроль развития всех сфер жизнедеятельности населения государства, обеспечивает «прозрачность» деятельности государственного аппарата.

2. Успешность внедрения электронного управления в первую очередь носит политический характер. ГЧП в сфере электронного управления данными населения позволяет минимизировать риск возникновения авторитарных форм правления и осуществления тотального государственного контроля.

3. В силу обстоятельств как объективного, так и субъективного характера Кыргызстан не в состоянии осуществлять финансирование разработки и внедрения электронного управления за счет государственных ресурсов.

4. Интеграция в электронное пространство ЕАЭС – может быть одним из условий инновационного развития Кыргызской Республики. Однако, евразийское законодательство должно обеспечить защиту национальных электронных персональных данных при интеграции систем, и предусматривать равные стран-участниц условия для развития ИТ отраслей.

#### **Список литературы и комментарии:**

1. Ипатов В., Из грязи в князи: как правительство Британии стало электронным (ЕСМ | СЭД | e-Government/e-Democracy|CISP).[сайт].URL:

[www.cisp.org.ua/cisp/cisp\\_uk.nsf/72db015d87a9a3b2c225754b0055257a/19cf2418b01b4dffc225776c001e1eed?OpenDocument](http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/72db015d87a9a3b2c225754b0055257a/19cf2418b01b4dffc225776c001e1eed?OpenDocument) (дата обращения 01.12.2015)

2. Договор о присоединении КР к ЕАЭС от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс].: URL: [economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union#](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union#) (дата обращения 01.12.2015)

3. Закон Кыргызской Республики «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике», 22 февраля 2012 года №7. Министерство Юстиции Кыргызской Республики. [сайт]. URL: [cbd.minjust.gov.kg/act/refs/ru-ru/203607/10](http://cbd.minjust.gov.kg/act/refs/ru-ru/203607/10) (дата обращения 01.12.2015)

4. Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве», 31 октября 2015 года № 379-V. [сайт]. URL: [line.zakon.kz/ContentPages/DocList.aspx?m=f&type=475&com=14&sort=3&title=2](http://line.zakon.kz/ContentPages/DocList.aspx?m=f&type=475&com=14&sort=3&title=2) (дата обращения 01.12.2015)

5. Обзор Организации Объединенных Наций по уровню развития электронного правительства, 2014 год: электронное правительство в интересах будущего, которого мы хотим. [сайт] URL: [workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94676.pdf](http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94676.pdf)

6. Обзор «Электронное правительство в Эстонии», ПрАТ «Делойт энд Туш ЮСК», 2014. [сайт] URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf> (дата обращения 01.12.2015)

7. Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утверждено постановлением

Правительства Кыргызской Республики № 651 от 17 ноября 2014 года. [сайт] URL: [cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135/10?mode=tekst](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135/10?mode=tekst) (дата обращения 01.12.2015)

8. Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза, Приложение № 4 к Договору о Евразийском экономическом союзе, 29 мая 2014 года. [сайт] URL: [economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union#](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union#) (дата обращения 01.12.2015)

9. Федеральный закон Российской Федерации «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 224-ФЗ от 13 июля 2015 года. [сайт] URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/) (дата обращения 01.12.2015.)

10. Guidance VAT: businesses supplying digital services to private consumers. [сайт] URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs> (дата обращения 01.12.2015)

11. PPP in Europe. CMS Legal Services EEIG. August 2010, 47 p, 55p. [сайт]. URL: [www.cms-hs.com/Documents/CMS\\_PPP\\_Guide\\_2010.pdf](http://www.cms-hs.com/Documents/CMS_PPP_Guide_2010.pdf) (дата обращения 01.12.2015)

12. Public-private partnerships in e-government: Handbook. The Institute for Public-Private Partnerships, World Bank, June 2009. [сайт]. URL: [www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments\\_822.pdf](http://www.infodev.org/infodev-files/resource/InfodevDocuments_822.pdf) (дата обращения 01.12.2015)

**Рецензия на статью: Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство**

**E-government through PPP within the framework of Eurasian Economic Union**

Решение задач интеграции Кыргызстана в единое цифровое экономическое пространство - одно из новых направлений для сотрудничества государств ЕАЭС и ШОС.

В рецензируемой статье авторы проанализировали международный опыт внедрения системы государственного электронного управления через механизмы ГЧП. Проведен анализ национальной законодательной базы и сравнение с аналогичным законодательством стран – членов ЕАЭС, и стран Европы.

Немаловажно замечание авторов о необходимости рассмотреть возможности ГЧП для развития цифрового Кыргызстана на данном этапе, когда идет становление взаимоотношений в рамках ЕАЭС, в том числе и в цифровом пространстве.

Авторы отметили о необходимости учесть особенности характера развития взаимоотношений между государством и частным сектором каждой отдельно взятой страны-партнера ЕАЭС. В том числе, политические и экономические возможности и способности стран-участниц. Показаны основные недостатки законодательной базы и политических условий, что не способствует внедрению механизмов ГЧП для электронного управления данными в рамках ЕАЭС. Особенно важны выводы и рекомендации о необходимости обеспечить качество и безопасность доступа, передачи и хранения данных для всех сторон процесса. Статья рекомендуется в печать.

Доктор философских наук, профессор Усекеев Э.Ж. Первый проректор Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына, email: [ermekadil@gmail.com](mailto:ermekadil@gmail.com)

Doctor of Philosophy Sciences, Professor, E.Zh. Usekeev. First Vice-Rector, Kyrgyz National University named Zh. Balasagyn. E-mail: [ermekadil@gmail.com](mailto:ermekadil@gmail.com)



**Основные пути и проблемы становления института нотариата:  
от традиций к современности**  
**The main ways and problems of formation of the institute of notaries:  
from tradition to modernity**

(Материалы X Всероссийской научно-практической конференции «Управление и общество: от традиций к реформам». Тамбов. 2.04.2015.)

Моисеева Ольга Васильевна, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса. Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Тамбов, Россия.

Moiseeva O.V. The senior lecturer of Department of civil law and process. Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy and public administration. Tambov, Russia

E-mail: [moiseewaolga@yandex.ru](mailto:moiseewaolga@yandex.ru)

УДК 340.1

*Аннотация.* Институт нотариата имеет большую историю своего становления. При этом каждый виток исторического развития общества и государства сопровождается изменениями в социальной, политической, экономической, правовой жизни, что стимулирует развитие общественных отношений и не может ни оказывать влияния на правовой статус нотариального сообщества в меняющемся мире. В рамках исторического среза можно наиболее эффективно проанализировать определенный опыт, накопленный нотариальной практикой; выявить актуальные проблемы современности, требующие своего правового регулирования, а также оперативно и оптимально спрогнозировать дальнейшее развитие правового института.

*Abstract.* The Institute of notaries has a great history of its formation. Each stage of historical development of society and the state is accompanied by changes in the social, political, economic, legal life, which stimulates the development of social relations and cannot affect the legal status of the notary community in a changing world. Within the historical cutoff can be most effectively analyze the experience of notarial practice; to identify actual problems that require legal regulation, as well as to quickly and optimally predict the further development of the legal institution which meets the requirements of modern civil society and fits in the reconstructed legal system.

*Ключевые слова:* нотариат, нотариальная деятельность, нотариальные действия, правореализационная практика.

*Keywords:* notary, notaries, notarial acts, lawenforcement practice.

Институт нотариата имеет длительную историю своего развития. На протяжении нескольких сотен лет нотариат является неизменным участником гражданского оборота. При этом степень и интенсивность привлечения нотариата к регулированию общественных отношений в разные периоды исторического развития видоизменялась с учетом экономической, политической, социальной и правовой потребности. Однако интерес к проблемам развития и функционирования нотариата не угасал никогда.

Отчасти это объясняется тем, что нотариат является уникальным институтом в механизме государственного правового регулирования общественных отношений, поскольку обладает двойственной правовой природой [5, С.58], одновременно находясь на страже частных и публичных интересов. Поскольку нотариат структурно не входит в систему органов государственной власти, это позволяет определить его как полноценный институт гражданского общества, независимый от государства и действующий на принципах самоуправления [6, С.53]. Именно эти особенности делают нотариат привлекательным правовым институтом с точки зрения полноправного беспристрастного профессионального участника государственного регулирования гражданского оборота, сопровождения коммерческой деятельности с целью легитимации ее осуществления, а также обеспечения конституционного права каждого гражданина на квалифицированную юридическую помощь, что предопределяется особым правовым статусом нотариуса.

Эволюционное формирование отечественного нотариата осуществлялось совместно с развитием государства в целом и при тесном взаимоотношении с публичной властью [6, С.29]. Нотариусы находились на государственной службе, государство осуществляло контроль над нотариальной деятельностью, что придавало нотариальным актам статус

официальных документов. Кроме того, с момента своего зарождения нотариусы активным образом взаимодействовали с судебными органами, поскольку они состояли при судах, выполняли функции судебных секретарей, вели судебные архивы и т.п. Однако с течением времени правовая природа нотариата дала о себе знать и функционал нотариата заметно расширился от «ведения архивов и фиксации фактов до полноценного процессуального свидетельствования документов, обеспечения контроля за соответствием закону сделок, разрешения бесспорных дел» [6, С.29].

В советский период развития отечественной правовой системы, обусловленной фактическим отсутствием института частной собственности и малоразвитостью гражданского оборота, роль нотариата была незначительна. В большинстве случаев нотариусы выполняли удостоверительные функции по небольшому числу сделок, а также вели наследственные дела [3, С.28].

Современный период развития государства ознаменован формированием и развитием рыночной экономики, становлением института частной собственности, структурированием корпоративных правоотношений и развитием предпринимательской деятельности. Однако долгий период времени нотариат продолжал сохранять статус удостоверительного органа, поскольку в силу нормативно-правовых предписаний зачастую обращение к нотариусу является добровольным, а не обязательным. Кроме того, учитывая необходимость несения материальных и временных затрат при обращении к нотариусу, граждане предпочитали обойтись без услуг нотариуса, действуя на свой страх и риск при решении юридически значимых вопросов. Данный факт, в свою очередь, находил свое выражение в создании массы спорных ситуаций, за разрешением которых приходилось обращаться в суд и уже там нести материальные и временные издержки, а также в откровенном намеренном нарушении законодательства в части регулирования гражданского оборота, что представляло собой большую угрозу для нормального функционирования правовой системы общества, развития экономики, формированию международных корпоративных отношений и т.д. Анализ сложившейся ситуации в части функционирования института нотариата и доли его участия в регулировании гражданских правоотношений дал ученым-теоретикам и правоприменителям возможность говорить о том, что настала острая необходимость пересмотреть правовое положение нотариата в современном государстве с тенденцией полноценного использования всего потенциала данного института в формировании правореализационной практике.

В настоящее время российский нотариат стоит на пути кардинальных изменений, которые должны найти свое закрепление на законодательном уровне с тем, чтобы впоследствии вернуть к себе должное доверие и уважение со стороны граждан и стать активным институтом системы отечественного и зарубежного права. Концепция переустройства отечественного нотариата нашла свое отражение в проекте Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности» [2]. Среди новелл нового законодательства о нотариате особенно хотелось бы отметить кардинальные изменения в содержании нотариального действия путем организации его совершения по принципу одного окна, придании нотариальному акту доказательственной и исполнительной силы, повышении требований к квалификации нотариусов и соблюдению предписаний профессиональной этики, увеличение границ ответственности нотариусов, активное вовлечение нотариуса в оборот недвижимого имущества, привлечение к сопровождению корпоративных отношений и т.д. Кроме этого изменения коснутся и самой системы организации нотариальной деятельности как на территории РФ в целом, так и в рамках нотариальных контор, с тенденцией увеличения требований к материальному, процессуальному и профессиональному

критериям [1, С.460]. Многие из указанных аспектов уже нашли свое отражение в действующем законодательстве. Так, с принятием Федерального закона от 29.12.2014 г. №457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4] правовое регулирование нотариальной деятельности серьезным образом изменилось. В частности, повысилась доказательственная сила нотариального акта, внесены существенные изменения в формирование нотариального тарифа, удостоверение нотариусами решений органов управлений юридических лиц, формирование единой информационной системы нотариата и др.

Таким образом, основываясь на традициях развития института нотариата в России, а также, учитывая современные тенденции развития государства с неперенным атрибутом интеграции в мировое правовое и экономическое пространство, повышение функционала нотариата с включением в работу всего правового потенциала является безусловным положительным аспектом дальнейшего развития государства.

#### **Список литературы и примечания**

1. Моисеева, О.В. *Россия и Европа: связь культуры и экономики: Материалы VIII международной научно-практической конференции / Н.В. Уварина. – Прага: WORLD PRESS s.r.o., 2014. – 562 с.*
2. Проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в РФ» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.02.2015).
3. Стешенко, Л.А., Шамба, Т.М. *Нотариат в Российской Федерации. – М.: Инфра-М – Норма, 2001. – 416 с.*
4. Федеральный закон от 29.12.2014 г. №457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. -05.01.2015. - N 1 (часть I). - Ст. 10.
5. Черемных, Г.Г., Черемных, И.Г. *Нотариальное право Российской Федерации: Учебное пособие / Г.Г. Черемных. - М.: Эксмо, 2006. – 221 с.*  
Черемных, И.Г. *Нотариат и нотариальное право России: Учебное пособие / Г.Г. Черемных. - М.: Эксмо, 2007. – 272 с.*