



# ВЕСТНИК

ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Научный журнал

№ 1 (46) 2015

Саратов

# В Е С Т Н И К ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

№ 1 (46) 2015

### Научный журнал

#### Учредитель

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Главный редактор – **В.Л. Чепляев** Зам. главного редактора – **О.Н. Фомин** Ответственный секретарь – **Д.В. Акаев** 

#### Редакционная коллегия:

В.Н. Гасилин, д-р филос. наук; В.В. Герасимова, д-р экон. наук; В.М. Долгов, д-р ист. наук; О.А. Лиценбергер, д-р ист. наук; А.В. Рязанов, д-р филос. наук; Е.Ю. Сидорова, д-р экон. наук; Ю.И. Тарский, д-р социол. наук; О.И. Цыбулевская, д-р юрид. наук; С.Е. Чаннов, д-р юрид. наук; Т.И. Черняева, д-р социол. наук

Свидетельство о регистрации средства массовой информации – журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы» ПИ № ФС 77 - 52425 от 28 декабря 2012 года выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Подписной индекс в Роспечати 20432.

Научный журнал «Вестник Поволжской академии государственной службы» входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы журнала размещены по адресу: http://vestnik.pags.ru

© Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, 2015

Nº 1 (46)
2015

# B U L L E T I N OF THE VOLGA REGION ACADEMY F O R C I V I L S E R V I C E

## Science journal

# Founder:

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Editor-in-chief: *V.L. Chepliaev*Deputy editor-in-chief: *O.N. Fomin*Executive secretary: *D.V. Akaev* 

#### **Editorial board:**

V.N. Gasilin, Doctor of Science (Philosophy);
V.V. Gerasimova, Doctor of Sciences (Economics);
V.M. Dolgov, Doctor of Science (History);
O.A. Litsenberger, Doctor of Sciences (History);
A.V. Ryazanov, Doctor of Sciences (Philosophy);
E.Yu. Sidorova, Doctor of Science (Economics);
Yu.I. Tarsky, Doctor of Sciences (Sociology);
O.I. Tsybulevskaya, Doctor of Science (Law);
S.E. Channov, Doctor of Sciences (Sociology)

© Stolypin Volga Region Institute of Administration, 2015

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A.V. Ponedelkov, S.A. Vorontsov Basic Lines of State Policy of the Russian Federation in Combating Corruption

The definition of the state anticorruption policy is drawn. The system of normative legal documents defying the main directions of its implementation is considered. The most significant provisions of the Federal Laws and Decrees of the RF President regulating the fight against corruption are analyzed.

Key words and word-combinations: corruption, anti-corruption legislation, conflict of interests, the National Anti-Corruption Plan.

Дается определение государственной антикоррупционной политики. Рассматривается система нормативных правовых документов, определяющих основные направления ее реализации. Анализируются наиболее значимые положения Федеральных законов и Указов Президента РФ, регламентирующих противодействие коррупции.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, антикоррупционное законодательство, конфликт интересов, Национальный план противодействия коррупции. УДК 354 ББК 66.3(0),123

> А.В. Понеделков, С.А. Воронцов

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В начале декабря 2014 г. международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало доклад, согласно которому Россия в 2014 г. заняла 136-е место, поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. В этом рейтинге страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто — самый низкий. Российская Федерация получила 27 баллов, на один меньше, чем в предыдущим году [1]. Несмотря на то что антикоррупционный рейтинг России практически не изменился, эксперты общественной приемной «Чистые

4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

руки», проанализировав обращения, поступившие в период с 14 января 2013 г. по 31 августа 2014 г., пришли к выводу, что если в 2012 г. Россия по уровню коррупцию достигла своего пика, то в 2014 г. наметилась четкая тенденция к снижению этого уровня [2]. Впрочем, показатели коррупции, например, по региональным властям и местному самоуправлению остаются крайне высокими. Есть также сферы, где ситуация ухудшилась, как, например, в сфере исполнения наказаний, судебной системе и в сфере использования «черных адвокатов». Сложная ситуация остается в органах внутренних дел, но при этом бытовая коррупция снизилась на 15%, снизились показатели по заказным уголовным делам в сфере предпринимательской деятельности, так называемым рейдерским захватам: в снижении немалую роль сыграли антикоррупционная кампания и принятие ряда антикоррупционных законов.

Можно согласиться с замечаниями о несовершенстве антикоррупционного законодательства, но проводимая на его основе антикоррупционная кампания дает позитивные результаты в виде значительного числа уголовных дел, громких отставок в связи утратой доверия высокопоставленных чиновников разного уровня — от местных до федеральных, в том числе, в правоохранительных органах. Чтобы придать указанной тенденции необратимый характер, Президент России В.В. Путин в Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 гг. выделил в качестве основной задачи активизацию правового и антикоррупционного просвещения граждан [3].

Представляется, что начинать эту работу необходимо с изучения основных направлений государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Государственная антикоррупционная политика представляет собой систему мер противодействия коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистском плане. В данной системе мер, наряду с правовыми мерами, определяющее место занимают организационные, кадровые, финансовые и иные материальные меры, а также пропагандистские и просветительские.

Одним из первых отечественных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции стал Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который устанавливал ряд запретов и ограничений для должностных лиц. Так, установлен запрет на занятие предпринимательской деятельностью, введены ограничения на иную оплачиваемую деятельность, введена обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах финансового характера.

В 1995 г. принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В данном документе были закреплены и уточнены запреты, прописанные в Указе Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361, а также введен ряд новых ограничений, непосредственно связанных с противодействием коррупции: запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей, обязанность передавать в доверительное управление доли в уставном капитале коммерческих организа-

2015 ● BECTHUK ПАГС 5

ций и другие. Впоследствии аналогичные запреты распространены и на иные категории должностных лиц.

В 1996 г. принят Уголовный кодекс РФ, в котором предусматривалась ответственность за целый ряд преступлений коррупционной направленности, в том числе за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение и дачу взятки и т.д. В 1997—1998 гг. указами Президента РФ закреплен порядок представления и проверки сведений о доходах и имуществе и утверждены соответствующие формы представления сведений. В 2002 г. Президент РФ подписал Указ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», в котором в числе прочих норм впервые в российской нормотворческой практике использовано понятие «конфликт интересов» и дано его определение.

В 2004 г. принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этот Закон имеет важнейшее значение для формирования системы антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Отдельная статья посвящена урегулированию конфликта интересов. В соответствии с данной статьей в органах власти предусмотрено создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Законом введен ряд принципиально новых запретов и ограничений, включая ограничения на последующее трудоустройство бывших гражданских служащих. Существенно изменен подход к ограничению иной оплачиваемой деятельности государственных служащих. В 2007 г. Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 впервые закреплен порядок формирования и работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (в настоящее время этот порядок не действует).

Современный этап реформ в сфере противодействия коррупции начался в 2008 г. Основное внимание на данном этапе было уделено: а) определению круга негативных явлений, на предупреждение и минимизацию которых должна быть ориентирована антикоррупционная политика; б) совершенствованию содержания запретов, ограничений, обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и порядка их реализации; в) уточнению круга лиц, к которым в первую очередь должны применяться антикоррупционные ограничения; г) совершенствованию системы государственных органов, ответственных за противодействие коррупции; д) совершенствованию системы планирования мероприятий в сфере противодействия коррупции. В мае 2008 г. вышел Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», в соответствии с которым образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Основной задачей Совета является подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

25 декабря 2008 г. принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который является базовым документом, устанавливающим основные направления противодействия коррупции. Так, названный Закон устанавливает определение понятия «коррупция», приводит основные принципы

6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с коррупцией. Закон устанавливает ряд обязанностей, запретов и ограничений, направленных на противодействие коррупции, в том числе и отсутствовавших ранее в российском законодательстве, например обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» под коррупцией понимаются: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а», от имени или в интересах юридического лица.

Анализируя приведенное определение, следует отметить, что отечественный подход квалификации коррупционных преступлений предполагает, что их целью может быть только выгода имущественного характера. Соответственно, действия, направленные на получение неимущественной выгоды, не подпадают под определение коррупции, закрепленное в 273-ФЗ. Коррупцией считаются определенные действия, направленные на получение имущественной выгоды не только для себя, но и для третьих лиц. При этом круг третьих лиц не ограничен и не сводится, например, только к близким родственникам. Деяния, признаваемые коррупцией в соответствии с 273-ФЗ, могут быть совершены любым физическим лицом, а не только должностным лицом, в отличие от получения и дачи взятки и значительной части иных преступлений коррупционной направленности.

В 2009 г. издан ряд указов Президента РФ, детализирующих положения 273-Ф3. Так, Указами Президента РФ № 557-561 от 18 мая 2009 г. и № 1065-1066 от 21 сентября 2009 г. определен новый порядок представления, проверки и размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственных служащих и иных лиц. Перечисленные указы фактически означают начало нового этапа развития системы антикоррупционного декларирования в России. Изменилась форма и содержание деклараций, требования о декларировании распространены на супругов и несовершеннолетних детей должностных лиц, изменен порядок представления и проверки сведений, предусматривается размещение представленных сведений в открытом доступе в сети Интернет.

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 1065 утвержден порядок создания и функции подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровых служб федеральных государственных органов. Впервые в российской антикоррупционной практике внутри государственных органов созданы специализированные антикоррупционные структурные подразделения с широким набором функций: от консультирования до проведения проверок

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 7

соблюдения запретов, ограничений, обязанностей, направленных на противодействие коррупции.

В 2010 г. изменен подход к планированию и организации реформ в сфере противодействия коррупции. С этого года долгосрочные цели, задачи и направления антикоррупционной политики закрепляются в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 и действующей по настоящее время. Кратко- и среднесрочные задачи, а также конкретные антикоррупционные мероприятия закрепляются в рассчитанном на два года Национальном плане противодействия коррупции. Первый Национальный план противодействия коррупции утвержден тем же Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. В данный момент реализуется Национальный план противодействия коррупции на 2014—2015 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226.

В 2011 г. антикоррупционные стандарты были распространены на служащих Банка России, работников фондов и государственных корпораций и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов. Так, в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» на работников Пенсионного фонда РФ впервые распространены обязанности:

- представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- а также ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении государственных служащих (с учетом особенностей, обусловленных правовым статусом работников ПФР).

В рамках реализации данного подхода в 2012 г. Трудовой кодекс РФ дополнен ст. 349.2 «Особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами».

В 2011 г. введен институт увольнения в связи с утратой доверия. Данный институт подразумевает утрату доверия представителя нанимателя (работодателя) к государственному служащему (работнику). Увольнение в связи с утратой доверия предусмотрено за несоблюдение нескольких ключевых запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В Трудовом кодексе РФ аналогичный институт закреплен в 2012 г. (ч. 7.1 ст. 81).

В 2011 г. внесены чрезвычайно важные изменения в уголовное законодательство и в законодательство об административных правонарушениях. Так, в УК РФ

# 8 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

введены: кратные штрафы за получение и дачу взятки – до стократной суммы взятки, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей; ответственность за посредничество во взяточничестве; институт освобождения от уголовной ответственности, если лицо, давшее взятку или выступающее в качестве посредника, активно способствовало раскрытию преступления и либо имело место вымогательство, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки или о факте подкупа органу, имеющему право возбудить уголовное дело. КоАП РФ установлена ответственность юридических лиц (в форме штрафа) за дачу взятки от имени или в интересах юридического лица.

В 2012 г. принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Этот Закон является важнейшим дополнением системы антикоррупционного декларирования. Он устанавливает обязанность лиц, представляющих сведения о доходах, представлять сведения о приобретении определенных видов имущества, если его стоимость превышает установленный лимит, и сообщать об источнике средств, за счет которых совершена сделка. Закон впервые в российской практике дает возможность государству предпринять действия против должностных лиц, живущих «не по средствам» и приобретающих имущество, стоимость которого очевидно превышает их официальные доходы, в частности изъять такое имущество в доход государства.

В 2013 г. принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-Ф3, который ввел запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В этом же 2013 г. введен комплекс организационных мер, которые должны быть реализованы в фондах и организациях в целях реализации антикоррупционного законодательства. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"» в ПФР предписано:

- создать (определить) подразделения (должностных лиц) по профилактике коррупционных и иных правонарушений и установить их функции, руководствуясь п. 3 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065;
- сформировать комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, утвердить положения о таких комиссиях и определить их составы;
- подготовить и утвердить перечни должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- утвердить порядок представления и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.
  - В 2013 г. создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9

коррупции, которое должно взять на себя координирующую роль при реализации антикоррупционных реформ в России. Основными задачи управления следующие:

- 1) участие в обеспечении реализации Президентом РФ его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции;
- 2) осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции;
- 3) подготовка предложений Президенту РФ по вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, а также урегулирования конфликта интересов.
- 4) содействие Президенту РФ в пределах своей компетенции в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций по вопросам противодействия коррупции;
- 5) обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и президиума этого Совета, Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента РФ и урегулированию конфликта интересов, а также в пределах своей компетенции деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;
- 6) обеспечение взаимодействия Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

В апреле 2014 г. принят Национальный план противодействия коррупции на 2014—2015 гг., в котором нашли отражение основные мероприятия в сфере противодействия коррупции, запланированные к реализации в России в 2014—2015 гг., с указанием государственных органов и организаций, ответственных за реализацию этих мероприятий и сроков исполнения. Основными задачами на этот период определены: совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ; обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции; активизация антикоррупционного просвещения граждан; реализация требований ст. 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и ст. 19.28 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Представленная система изложения материалов об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции апробирована в ходе переобучения руководящего состава органов государственной власти и местного самоуправления Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проведенного с марта по ноябрь 2014 г. в соответствии с поручением Председателя Правительства РФ Д. Медведева и заместителя Председателя Правительства РФ Д. Козака экспертами Российской

1 () 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Результаты тестирования показали высокий уровень усвоения слушателями предложенных им знаний.

#### Библиографический список

- 1. Между Камеруном и Нигерией // Газета.ru. 2015 г. 10 янв. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/12/03 a 6326177.shtml
- 2. Доклад: Коррупция в России (14 января 2013 31 августа 2014) (часть 3). 17.09.2014. URL: http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-1348.html
- 3. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апр. 2014 г. № 226. Официальный сайт Минтруда России. URL: http://www.rosmintrud.ru / ministry/anticorruption/legislation/0

V.V. Gerasimova, R.M. Abubakirov Principal-Agent and Technocratic Approaches to Anticorruption Activities Regulation in Russia

Two approaches towards economic entities anticorruption activities organization are considered: technocratic and institutional (principle-agent). The necessity to use the principle-agent approach to anticorruption activities management, providing the liquidation of both the consequences and the causes of corruption is grounded.

Key words and word-combination: anticorruption activities, corruption as a socio-economic phenomenon, the institutional system of the state.

Рассматриваются два подхода к организации антикоррупционной деятельности хозяйствующих субъектов: технократический и институциональный (принципал-агентский). Обосновывается необходимость использования принципал-агентского подхода к управлению антикоррупционной деятельностью, обеспечивающего ликвидацию не только последствий, но и причин коррупции.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная деятельность, коррупция как социально-экономический феномен, институциональная система государства. УДК 343.3(470) ББК 67.408.14(2Poc)

> В.В. Герасимова, Р.М. Абубакиров

ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТСКИЙ И ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

В современных условиях экономическое развитие страны во многом определяется и зависит от позитивного и негативного влияния факторов внешней среды в результате динамизма интеграционных процессов, активизации мирохозяйственных связей, геополитического расклада на международном уровне, а также складывающихся и протекающих внутри страны социально-экономических процессов, зарождающихся феноменов социально-политического и экономического характера, позволяющих вывести экономическую ситуацию страны на качественно новый уровень и способствовать ее деформации.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 1 1

В связи с этим феномены коррупции можно рассматривать как вызов экономике XXI в., способной обеспечивать саморегенерацию и самовоспроизводство на расширенной основе в результате превращения отрицательных последствий коррупции, находящейся в одном исходном состоянии и выступающей родоначальницей новых видов коррупции и нового ее состояния. Масштабность коррупции приводит к деформации экономической системы, с одной стороны, а с другой — позволяет рассматривать ее как институциональный конструкт экономической системы государства. Роль последнего заключается в том, что он определяет обособленно от государства правила игры на экономическом пространстве, изменяя характер взаимоотношений в экономической системе страны.

Анализ коррумпированности государственных и политических институтов, который проводился в 107 странах, свидетельствует, что коррупции подвержены 4% институтов политических партий и институтов, регулирующих политические отношения. Коррумпированность институтов парламента, правоохранительных органов, государственной и муниципальной службы колеблется от 3 до 4%, а институтов массовой информации определяется в интервале от 2,5 до 3% [1].

Снизить, нейтрализовать, а в отдельных случаях предотвратить разрастание коррупции в системе государственных институтов в политической, экономической, правовой сферах общества может только государство, обладая властными и законодательно закрепленными рычагами в борьбе с коррупцией. Однако эффективность государственных мер в борьбе с коррупцией признают в среднем в большинстве стран не более 10—11% граждан, в то время как неэффективность государственной антикоррупционной деятельности оценивается 88% граждан [1].

Это дает основание проанализировать подходы, методы и инструменты, используемые государством в борьбе с коррупцией. Идея «очистки» государственных институтов от коррумпированных субъектов и управления взаимодействием институтов государства, институтов гражданского общества не нова и пропагандируется активно в настоящее время. Тем не менее найдется немного примеров, подтверждающих высокую результативность предпринимаемых усилий хотя бы в плане стабилизации коррупции. Наоборот, 53% участвующих в опросе граждан из разных стран подтверждали свои опасения по поводу роста коррупции в ближайшей перспективе [1].

Следовательно, очевидна необходимость рассмотреть существующие подходы к организации антикоррупционной деятельности и формированию антикоррупционного механизма: технократический и принципал-агентский.

Суть технократического подхода заключается в разработке конкретных мер и конкретных решений, адресуемых по вертикали государственным органам власти, правоохранительным органам, органам местного самоуправления для ликвидации выявленных коррупционных деяний с помощью административно-правовых методов и принудительного воздействия. Технократический подход основывается на «инженерном решении проблем», предполагающем нанесение «точечных» ударов и отсечение выявленных и получивших огласку коррупционных явлений и ликвидацию последних.

Технократический подход в борьбе с коррупцией широко используется в

1 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

странах Восточной Европы и России, в развивающихся странах, а также в ряде стран Западной Европы, которые разделяют ценности и политические позиции социал-демократии и социальных изменений общественных отношений. С позиции технократического подхода антикоррупционная деятельность направлена на устранение отдельных частных случаев в цепочке взаимосвязанных коррупционных проявлений, поскольку для технократического решения проблем главным представляется устранение конкретных их проявлений без должного анализа последствий, источников и корней, способных в отдельных случаях возродить, реанимировать коррупционные проявления. Это возможно потому, что технология ликвидации коррупционных случаев на базе технократического подхода не устраняет причины, которые порождают коррупцию и которые способны возродить «новую поросль». Борьба с коррупцией, направленной на ликвидацию отдельных элементов в коррупционной системе, обречена на неудачу и не способна разрушить сложившуюся коррупционную систему.

Антикоррупционная деятельность, моделируемая на методологических принципах технократического подхода, направлена на устранение последствий, но не причины коррупции. При этом последствия во многом обусловлены неформальным поведением людей, в основе которого заложены социальные, политические и экономические обстоятельства.

Технократический подход при формировании антикоррупционной деятельности и управления ею рассчитан на то, что предписанные и санкционированные государством антикоррупционные меры для определенных форм коррупции на текущий момент могут использоваться и в будущем. Однако не учитывается тот факт, что коррупция как социально-политический феномен способна к изменениям, модификации, а антикоррупционные меры должны коррелироваться с социально-экономическим и политическим курсом страны на соответствующем этапе общественного развития.

Логика технократического подхода диктует необходимость формирования организаций, которые ответственны за реализацию антикоррупционных мер и антикоррупционной политики государства. К ним прежде всего следует отнести антикоррупционные комиссии и антикоррупционные комитеты. Специфика российской практики создания антикоррупционных комитетов и комиссий заключается в том, что они являются общественными и некоммерческими организациями и не могут быть встроены в систему государственных институтов. Не обладая статусом государственных институтов, к примеру, общественный антикоррупционный комитет при Московской торгово-промышленной палате может проводить лишь экспертно-аналитические мероприятия и консультации по осуществлению антикоррупционных действий в предпринимательской сфере. Ограничение деятельности антикоррупционных комитетов лишь экспертными и консультационно-пропагандистскими мерами в борьбе с коррупцией не дает им возможности в составе государственных институтов заниматься ликвидацией и пресечением коррупции как в политико-административной системе государства, так и в отраслях экономики. Однако при этом не учитывается то обстоятельство, что эти антикоррупционные организации встраиваются в институциональную систему страны, которая формировалась на определенном

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 1 3

этапе и требует определенных изменений в соответствии с вызовом времени. Так, в России существующая институциональная система государства складывалась при переходе страны к рыночным отношениям, к рыночной экономике. На наш взгляд, антикоррупционным комитетам необходимо придать законодательный характер. Содержание их деятельности может быть расширено значительно путем включения в разработку антикоррупционной стратегии и реализации ее на различных уровнях хозяйствования, а также выявления и пресечения фактов коррупции совместно с правоохранительными органами.

По мере развития экономической системы государственные институты, нацеленные на реализацию политической власти, экономической и социальной политики с учетом стратегии и тактики социально-экономического развития страны, требуют формирования институциональной системы на новых принципах в целях дальнейшего совершенствования экономической системы государства. Встраивание новых элементов в сложившуюся конструкцию институциональной системы государства не всегда может приносить лишь позитивные результаты. Последствия частичной реконструкции институциональной системы могут носить иррациональный характер.

Технократический подход при разработке антикоррупционной деятельности государства ориентируется на то, что ведущая роль в ее реализации отводится государственным структурам, санкционирующим ряд мер для исполнения на региональном и местном уровне власти, где проявления коррупции, в свою очередь, фиксируются достаточно часто, а антикоррупционные меры могут разрабатываться представителями власти, «завязанными» на коррупцию или потенциально склонными к вхождению в коррупционные группировки.

По мнению зарубежных исследователей, склонность личности к коррупционному поведению определяется рядом факторов, в том числе способом социальной организации общества в стране. Последний, в свою очередь, характеризуется способом распределения общественных благ, зеркально отражающим распределение властных полномочий в обществе [2].

Технократические меры борьбы с коррупцией тем не менее нельзя отрицать полностью. Они могут иметь положительный эффект в отдельных частных случаях при нарушении представителями власти или отдельными личностями институционально закрепленных норм социально-экономических отношений общества, государства, личности.

Институциональный, или принципал-агентский, подход основывается на методологических предпосылках анализа коррупции как индикатора институционального несовершенства государства, что объективно предполагает проведение институциональных реформ в рамках экономических реформ. Основным направлением реформирования должно стать антикоррупционное реформирование, обеспечивающее изменения отношений государства и общества, а также реформирование системы стимулирования и повышения ответственности государственных и муниципальных служащих, чиновников в системе государственного и муниципального администрирования. С позиции институционального, принципал-агентского подхода государство представляется главным принципалом, который наделяет полномочиями государственных, частных и негосудар-

# 1 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

ственных агентов для выполнения конкретных поручений и конкретных заданий по антикоррупционной деятельности и по реализации антикоррупционной стратегии. Если рассматривать коррупцию как симптом несовершенства взаимодействия принципала в лице государства с агентами, то борьба с коррупцией и осуществление эффективной антикоррупционной деятельности возможны при условии «очистки» каналов взаимодействия государства и агентов, прежде всего при изменении взаимоотношений в системе институтов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Изменения взаимоотношений в системе институтов должно осуществляться по направлениям совершенствования политических институтов; развития институтов гражданского общества и укрепления их связи с депутатским корпусом и парламентом; повышения эффективности институтов управления государственным сектором; развития взаимодействия институтов региональных органов власти и местного самоуправления, территориальных структур федеральных органов власти с хозяйствующими субъектами; развития взаимодействия государственных институтов с международными организациями; развития институтов, осуществляющих правоохранительные и надзорные функции. Детализация обозначенных направлений свидетельствует о необходимом раскрытии содержания совершенствующегося развития институтов в рамках этих направлений. Совершенствование политических институтов предполагает активизацию деятельности депутатского корпуса и усиление состязательности среди политических партий. При этом большое внимание отводится прозрачности депутатской деятельности.

Развитие институтов гражданского общества и их участие в антикоррупционной деятельности должны быть направлены на разработку мер по усилению общественного контроля за коррупционными проявлениями, осуществлением диагностики коррупционных схем, проведением мониторинга совместно со СМИ. Важное значение имеет вопрос повышения эффективности институтов управления государственным сектором, которое может быть достигнуто в результате устранения дисфункции в системе государственного регулирования, вживления драйверов в государственном и частном секторах экономики, введения менеджмента, ориентированного на результат в государственных и муниципальных органах власти, и совершенствования подготовки госслужащих в формате работы на результат. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» обязывает хозяйствующие субъекты в лице предприятий и организаций разрабатывать меры по предупреждению коррупции, к которым следует отнести: сотрудничество с правоохранительными органами; разработку и использование коллективами предприятий и организаций стандартов и процедур по обеспечению добросовестной работы хозяйствующих субъектов; принятие кодекса служебного поведения в организации; проведение и урегулирование конфликтов; пресечение использования поддельных документов и составления неофициальной отчетности [3].

Крупные предприятия разрабатывают программы по противодействию коррупции. Анализ содержания антикоррупционной программы свидетельствует об основных направлениях антикоррупционной деятельности, включающих: отрицание коррупции в любых формах и проявлениях, привлечение к ответствен-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 1 5

ности за антикоррупционные действия виновных без учета их статуса и должности в компании, строгое соблюдение и следование законам Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Кроме этого, актуальны следующие направления: проведение регулярной оценки рисков, которые наиболее уязвимы для бизнеспроцессов в компании; разработка максимально прозрачных и понятных для коллектива компаний мер по противодействию коррупции и предотвращению вовлечения в коррупционные деяния; проверка сотрудников на предмет неприятия коррупции; разработка кодекса деловой этики для сотрудников компании; мониторинг и контроль за антикоррупционной деятельностью в корпорации.

Отдельные российские компании, такие, как ОАО «НК Роснефть», основное внимание в антикоррупционной деятельности уделяют противодействию вовлечения в коррупционные связи. Противодействие вовлечения в коррупционные связи включает риски вовлечения, к которым следует отнести подарки и представительские расходы, фирмой рассматриваемые с точки зрения норм законодательства, прозрачности деловых подарков и расходов. Благотворительная, финансовая и спонсорская помощь не должна воздействовать на принятие решений государственными органами, способных повлиять на сохранение и расширение хозяйственной деятельности организации. Компания «НК Роснефть» не участвует в политической деятельности, однако не ограничивает участие сотрудников в политической жизни общества при условии, что личное участие сотрудника в политической деятельности не мешает его работе в компании.

Кодекс деловой этики ОАО «НК Роснефть» направлен на воздержание от привлечения посредников, агентов или партнеров, которые могли бы, действуя от имени компании, негативно повлиять на ее деловую репутацию. В целях самосохранения и обеспечения экономической безопасности проводятся регулярные внешние и внутренние аудиторские проверки. Антикоррупционная программа ОАО «НК Роснефть», наряду с достаточной проработанностью и широким спектром действий, имеет слабо проработанные пункты. Во-первых, она не раскрывает методы борьбы с существующей коррупционной деятельностью, а рассчитана главным образом на потенциальную коррупцию. Во-вторых, предлагаемые антикоррупционные меры носят общий характер и не обязательны для исполнения. В-третьих, реализация предлагаемых антикоррупционных мер затруднена, поскольку необходимо создание специализированной процедуры, способной координировать антикоррупционную деятельность и быть ответственной за ее эффективную реализацию. В качестве таких структур могли бы выступать структуры по экономической безопасности, уже созданные на предприятиях.

В целом антикоррупционная деятельность должна носить системный характер и осуществляться совместными усилиями государственных институтов, институтов гражданского общества и хозяйствующими субъектами на всех уровнях. Включение хозяйствующих субъектов в антикоррупционную деятельность возможно и необходимо по следующим направлениям: 1) наделение структур по экономической безопасности, сформированных на предприятиях, полномочиями по антикоррупционной деятельности; 2) разработка и реализация антикоррупционной политики при осуществлении экономической политики на предприятиях; 3) укрепление сотрудничества и взаимодействия структур по

1 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

экономической безопасности на предприятиях с антикоррупционными комитетами и комиссиями, созданными на региональном уровне.

Антикоррупционная деятельность должна быть представлена не в виде разовых мероприятий, а носить повседневный и системный характер, учитывая особенности проявления коррупции на разных уровнях хозяйствования.

#### Библиографический список

- 1. Global Corruption Barometer. N.Y., 2013.
- 2. Odd-HelgeFieldstad, Jun Isaksen. Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Washington, 2008.
- 3. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 22 дек. 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons doc LAW 172553/

E.P. Konstantinova Improving the Efficiency of Land Management in Municipalities

The necessity of using modern approaches to evaluating the effectiveness of local government activities for land management is grounded. Directions of improving the land relations management through the introduction of additional indicators to measure performance, and the optimization of the execution of powers are proposed.

Key words and word-combinations: land resources, evaluation, efficiency, performance-based management, rent.

Обосновывается необходимость использования современных подходов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами. Предложены направления совершенствования управления земельными отношениями через внедрение дополнительных показателей оценки эффективности, оптимизацию исполнения полномочий.

Ключевые слова и словосочетания: земельные ресурсы, оценка, эффективность, управление по результатам, аренда. УДК [338:502.3]:342.55 ББК 65.28+67.400.7

#### Е.П. Константинова

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Местное самоуправление в России находится в ситуации глубокого кризиса; отсутствия самостоятельности, независимости; усталости от давления и всеобъемлющего контроля со стороны органов государственной власти. Очевидно, что местное самоуправление не является сегодня базисом демократии и основой взаимодействия местного сообщества по развитию своей территории. Причины создавшейся ситуации заключаются не только в отсутствии достаточного финансирования и в изъянах распределения источников доходов, но и в недостатках экономического фундамента российского муниципального управления.

2015 ● BECTHUK ПАГС 1 7

Высокий уровень дотационности большинства муниципальных образований при расширяющихся обязанностях органов местного самоуправления приводит к отсутствию обеспеченности основных расходных статей муниципальных бюджетов. В условиях, когда средств в местных бюджетах едва хватает на осуществление минимальных социальных расходов, а региональные органы власти зачастую не способны повлиять на мобилизацию доходов своих территорий, на первый план выходит необходимость эффективного управления муниципальной собственностью.

Каждый объект муниципальной собственности представляет собой сложную экономическую систему, построенную на особых субъектно-объектных отношениях и обеспеченную соответствующими формами управления. Однако, по нашему глубокому убеждению, системообразующим объектом муниципальной собственности является земля, обеспечивающая развитие всех сфер экономической и социальной жизни местного сообщества. Земля и земельные отношения всегда были определяющими факторами социально-экономического развития страны. Каждый человек, проживающий на территории России, по праву считает ее своей собственностью. Поэтому политика органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами должна обеспечивать открытость, прозрачность, понятность, объективность и справедливость использования земель. Земля определяет пространственный вектор развития городского хозяйства. Эффективное управление земельными ресурсами формирует базис государственности, национального самоопределения, обеспечивает рациональное функционирование народнохозяйственного комплекса страны. Земельный фактор играет огромную роль в жизнеобеспечении общества в целом и каждого человека в отдельности, поскольку земля – ресурс особого рода, определяемый ее ограниченностью, невоспроизводимостью и многофункциональностью [1].

Органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются муниципальными землями и другими природными ресурсами в целях развития муниципального образования и обеспечения социально-экономических интересов его граждан. Оценка деятельности органов местного самоуправления с позиции эффективности управления земельными ресурсами осуществляется в соответствии со основными показателями, в их числе следующие:

- 1) площадь земельных участков, предоставленных для строительства всего, в том числе земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, индивидуального жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства;
- 2) средняя продолжительность периода со дня принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) по предоставлению земельных участков до получения разрешения на строительство;
- 3) площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых со дня принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию объектов жилищного строительства, в том числе индивидуального жилищного строительства в течение трех лет, иных объектов капитального строительства в течение трех лет;

# 18 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

4) доля площади земельных участков, являющихся налогообложением земельным налогом от общей площади территории городского округа (муниципального района) [2].

Однако перечень показателей оценки представляется крайне ограниченным, не учитывающим сложность земельных отношений, их многообразие и многофункциональность. Думается, что необходимо не формальное перечисление абсолютных и относительных показателей, характеризующих управление земельными ресурсами муниципальных образований, а их функциональная спецификация по направлениям деятельности органов местного самоуправления и взаимоувязка с ожидаемыми результатами. Таким образом, создание эффективной системы муниципального управления земельными отношениями требует использования принципов управления по результатам.

Управление по результатам предполагает соблюдение правила «пяти балансов»:

- баланс интересов всех заинтересованных сторон при определении, планировании, в процессе достижения и при оценке результатов («баланс интересов участников»);
- баланс интересов нынешнего и будущего поколений, преимуществ краткосрочной и долгосрочной перспективы, повышения качества жизни и инвестиций в развитие («баланс во временной перспективе»);
- баланс ожидаемых результатов и имеющихся ресурсов, означающий соблюдение принципов амбициозности и достижимости целей и результатов, соотношение значимости результатов и уровня рисков, оказывающих влияние на достижение результатов; соблюдение данного правила предполагает разработку альтернативных вариантов достижения целей и получения результатов и осуществление выбора оптимального варианта из фактически имеющихся альтернатив («баланс результатов и ограничений»);
- баланс инициативы и оценки достижений, то есть сочетание «проактивных» подходов (реализации политики, учитывающей тенденции развития и возможные риски на основе «систем раннего предупреждения» и иных инструментов) и «реактивных» подходов, подразумевающих оценку фактических достижений и корректировку действий на основе фактически полученных результатов («баланс инициатив и рисков»);
- баланс персональной ответственности за результат и свободы администрирования, означающий возможность управления внутренними рисками при учете (оценке, прогнозировании) внешних рисков с сохранением ответственности за достижение результата, реализуемой через инструменты как внешней, так и внутренней подотчетности за результат («баланс свободы и ответственности»).

Эффективность управления земельными ресурсами определяется критериями результативности, экономичности, качества. Результативность характеризует степень достижения поставленных целей и определяется сопоставлением плановых результатов управления с фактическими. Экономичность основывается на сравнении потребленных ресурсов и достигнутых целей. Наконец, качество измеряет степень соответствия системы управления требованиям и ожиданиям. Оценка результатов должна строиться в рамках определения экономической, организационной и социальной эффективности.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 1 9

Экономическая эффективность управления земельными ресурсами характеризует степень достижения экономических показателей управления с минимальными затратами материальных, временных, трудовых ресурсов с учетом интересов местного сообщества и приоритетов в развитии территории. Примеры такой эффективности: положительный прирост муниципальной земли, высокая интенсивность использования земель по функциональному назначению, увеличение уровня плодородия почв и другие.

В рамках экономической эффективности отдельно можно оценить бюджетную эффективность управления земельными ресурсами как показатель соответствия плановых и фактических данных поступления денежных средств от уплаты земельного налога, арендной платы, продажи земли, штрафов и т.д. Чем выше доля поступлений от управления (владения, пользования, распоряжения) земельными ресурсами, тем эффективнее деятельность органов местного самоуправления на данной территории.

Организационная эффективность определяется уровнем рациональности исполнения полномочий и административных процедур при управлении земельными ресурсами. Показателями этой эффективности могут стать отрицательная динамика нарушений земельного законодательства органами местного самоуправления, снижение времени на рассмотрение обращений физических и юридических лиц, оформление и согласование документов, сокращение денежных затрат на оформление земельных правоотношений и другие.

С позиции социальной эффективности деятельность органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами должна обеспечивать удовлетворенность населения комфортностью проживания на территории муниципального образования, экологической безопасностью, защитой и выполнением законных интересов. Оценка может строиться на основе анализа общей удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, снижением количества жалоб, исков в судебные органы на решения и действия профильных подразделений, а также прироста населения за счет положительного сальдо рождаемости и внутренней миграции.

Таким образом, органы местного самоуправления должны выстроить комплексную систему управления земельными ресурсами, используя современные подходы к экономическим отношениям в сфере землепользования и максимальному вовлечению земли в сферу гражданского оборота.

Можно выделить следующие направления политики управления земельными ресурсами: увеличение инвестиционного потенциала территории; повышение доходов местного бюджета и рационализация отраслевой структуры местной экономики; создание благоприятной среды для жизнедеятельности населения и хозяйствующих субъектов.

Представляется, что наиболее эффективным механизмом использования земли, обеспечивающим максимизацию социально-экономического эффекта, является аренда. В нашей стране аренда муниципальной собственности вообще и земли в частности не получила должного развития. Процедура предоставления земельных участков в собственность до недавнего времени определялась условиями конкретной ситуации и носила спонтанный характер (в некоторых муниципалитетах и сегодня это так). Однако все возрастающее понимание значи-

# 2 0 2015 ● BECTHUK ПАГС

мой роли муниципальных земель как одного из немногих собственных источников доходной части бюджета и осознание необходимости временного распределения этого дохода привели к переоценке аренды как действенного механизма управления земельными ресурсами. Поэтому при оценке эффективности управления земельными объектами следует особое внимание уделять положительной динамике роста доходов от аренды земли.

Системный анализ существующей системы исполнения полномочий органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами позволяет определить их соответствие земельному законодательству Российской Федерации и исключить лишние и дублирующиеся. С этой целью необходимо выстроить дерево целей и задач на основе использования программно-целевого подхода.

Задачи управления земельными ресурсами должны быть сформулированы для представительных и исполнительных органов власти в соответствии с их полномочиями. Необходимо изучить действующее законодательство в сфере земельных отношений на предмет выявления перечня полномочий; на основе анализа полномочий проанализировать структуру исполняемых задач и функций управления; Составить административные регламенты, определяющие порядок эффективной деятельности по реализации каждого полномочия. На наш взгляд, рационально классифицировать исполняемые полномочия в соответствии с их содержанием. Так, для профильного подразделения по управлению земельными ресурсами местной администрации можно предложить следующую классификацию:

- 1) управление экономикой землепользования (администрирование налоговых и неналоговых доходов от использования земель, оценка и переоценка стоимости земли, формирование доходных и расходных статей бюджета от управления муниципальным земельным фондом и др.);
- 2) учет земель и контроль их использования (мониторинг земель, земельный контроль, резервирование и т.д.);
- 3) взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления (перевод земель из одной категории в другую, регистрация прав на землю, согласование границ земельных участков и др.);
- 4) публичность управления земельными ресурсами (работа с обращениями граждан по вопросам использования земли, землеустройства, оценки и др.).

Целесообразно использовать подобную классификацию для анализа структуры соответствующего подразделения органа местного самоуправления и оценки эффективности его функционирования. Применение современных подходов к управлению земельными ресурсами (управление по результатам, программноцелевой подход) позволяет определить направления повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по формированию комплексной системы инструментов рационального использования муниципальных земель.

Необходимо сформировать перечень показателей эффективности функционирования органов местного самоуправления, определить результативность каждого показателя с точки зрения экономической, организационной, социальной эффективности; выявить приоритеты в использовании механизмов управления земельными ресурсами, проанализировать имеющуюся систему арендных отношений и перспективы ее развития на конкретной муниципальной территории;

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 2 1

систематизировать полномочия органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами, классифицировать их и исследовать возможность соответствия структуры органа этой классификации.

Представляется, что повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами является в современных социально-экономических условиях залогом выживаемости большинства муниципальных образований России.

#### Библиографический список

- 1. *Чернухина О.А.* Экономическое регулирование аренды земли в системе управления муниципальной собственностью. URL: http://www.ugrariu.ru/upload/files/infocenter/izdat/files/27.pdf
- 2. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». URL: http://www.garant.ru

D.A. Kuzmin
Communicative Interaction
between Government and Society
in Contemporary Russia
as a Factor of Stability
of the Political Regime

The author proves that the stability of the political regime in Russia today is largely dependent on the availability of communication between the authorities and society. An attempt is made to develop the basic principles necessary to form a complete dialogue of the political elite and society in Russia.

Key words and word-combinations: communication, power, society, political elite, political regime.

Доказывается, что стабильность политического режима в современной России во многом зависит от наличия коммуникации власти и общества. Предпринята попытка выработки основных принципов, необходимых для формирования полноценного диалога политической элиты и социума в России.

Ключевые слова и словосочетания: коммуникация, власть, общество, политическая элита, политический режим. УДК 32.001(470) ББК 66.0(2Poc)

#### Д.А. Кузьмин

КОММУНИКАТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

Одним из значимых вопросов современной российской политической науки является проблема сохранения стабильности политического режима в Российской Федерации. Актуализация данной проблемной области обусловлена появлением в последнее время в отдельных государствах мира протестных движений, целью которых становится смена действующих властей. Особое беспокойство научного сообщества вызывают факты использования протестующими противо-

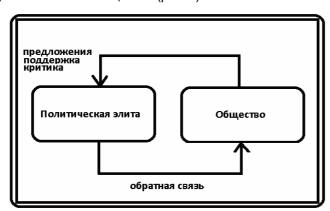
2 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

правных действий в отношении своих политических оппонентов. Примечательно, что подобная практика смены общественно-политического устройства в стране приводит к возникновению противоречий в обществе, резкому ухудшению социально-экономического положения населения и кризису политической системы.

Особую актуальность данная проблематика приобретает при рассмотрении отечественной социально-политической действительности. Санкционная политика иностранных государств, отсутствие конструктивного диалога между российской и украинской политическими элитами, а также постепенное снижение уровня жизни россиян являются факторами, способными дестабилизировать обстановку в стране. В настоящее же время политическая ситуация в Российской Федерации стабильная и не вызывает особого беспокойства. Так, по данным ВЦИОМ (от 21 декабря 2014 г.), большинство граждан современной России поддерживает внутреннюю и внешнюю политику властвующей элиты [1]: одобряют деятельность Президента РФ 86,9%; деятельность премьер-министра РФ – 69,8%; деятельность Правительства – РФ 67,3% опрошенных.

Однако итоги подобных исследований впоследствии могут и измениться. В связи с этим российское политическое сообщество должно сосредоточить свое внимание на выработке основных мер, которые могли бы предотвратить возможные риски дестабилизации общественно-политической обстановки в Российской Федерации.

По нашему мнению, политическая стабильность в современной России во многом зависит от наличия эффективного коммуникативного взаимодействия политической элиты и социума. Исходя из принципов системного подхода Д. Истона [2], можно охарактеризовать данный процесс как циркуляцию политической информации между властью и обществом по решению актуальных проблем жизнедеятельности сообщества (рис. 1).



Puc. 1. Модель политико-коммуникативного взаимодействия власти и общества

Однако, рассматривая отечественную политическую реальность, следует отметить, что развитой коммуникации политической элиты и социума в настоящее время еще не наблюдается. Данный процесс не соответствует демократи-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 23

ческой модели коммуникативного взаимодействия. Ю.А. Александрова справедливо замечает: «Во взаимодействии политической власти и общества в России, по мнению многих ученых, доминирующее положение на протяжении 22 лет занимала политическая власть, определявшая не только основные нормы и правила взаимоотношений, но и степень допустимого участия институтов гражданского общества в политическом процессе» [3, с. 69].

Подобной точки зрения придерживается и А.В. Зайцев. По его мнению, до начала массовых протестных выступлений россиян под лозунгом «За честные выборы» проблема формирования эффективного диалога власти и общества не являлась актуальным вопросом политического развития. Однако после произошедших событий отношение властвующей элиты Российской Федерации к этой проблеме начало постепенно меняться. Ученый констатирует: «Избирательный цикл 2011—2012 гг., уже вошедший в политическую историю нашей страны, вывел на первый план в публичном политическом дискурсе современной России концепт диалога, диалога государства и гражданского общества, власти и оппозиции» [4, с. 139].

Пришедшие на митинг «За честные выборы» на площади Сахарова (24 декабря 2011 г.) люди были движимы различными мотивами: «стремление выразить свое возмущение фальсификацией выборов» — 73%; «накопившееся недовольство положением дел в стране/политикой властей» — 73%; «разочарование в обещанной политике модернизации / в Медведеве» — 42%; «недовольство тем, что власть не считается с такими людьми, как я/основные решения в стране принимаются без нашего участия» — 52%; «солидарность с позицией партий, участвующих в митинге» — 15%; «симпатии к организаторам митинга» — 13%; «митинги — это интересно, это тренд времени» — 6%; «на митинг пошли мои друзья, знакомые, и я — с ними» — 10%; «другое» — 3%; «затрудняюсь ответить» — 1% [5]. Однако большинство собравшихся имели политические требования и выступали, в частности, против того, что российские власти длительное время не учитывали мнения россиян при определении вектора внутренней и внешней политики страны.

Для обеспечения полноценного диалога власти и общества в России необходима длительная работа. Достижение данной цели предполагает решение определенных проблем (рис. 2).



Puc. 2. Проблемы формирования коммуникативного взаимодействия политической элиты и социума в России

2 4 2015 ● BECTHUK ПАГС

С нашей точки зрения, формирование эффективного коммуникативного взаимодействия политической элиты и социума в Российской Федерации зависит от реализации целого комплекса мер.

Во-первых, российские власти должны понимать, что без диалога с отечественным социумом невозможно выработать качественные политические решения. Данная практика позволяет минимизировать риски принятия органами государственной власти законов и решений, противоречащих Конституции РФ.

Во-вторых, властвующая элита должна проводить мероприятия по мониторингу общественного мнения. В качестве таковых необходимо отметить: личные встречи с гражданами и проведение социологических опросов населения.

В-третьих, российским властям необходимо уделить внимание проблеме формирования эффективных каналов коммуникативного взаимодействия с гражданами Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что традиционные каналы коммуникации (например, политические партии, общественные организации, приемные при органах государственной власти) в настоящее время не являются популярными, так как не соответствуют современным реалиям.

В эпоху формирования информационного общества значительную роль в управлении общественными процессами приобретает Интернет. Многие российские и западные политические деятели в настоящее время осознают, что интернет-коммуникация является наиболее эффективным механизмом взаимодействия с населением. По сравнению с иными каналами коммуникации Интернет обладает такими преимуществами, как своевременность получения органами государственной власти объективной информации о состоянии дел в стране и возможность ее оперативного решения.

В-четвертых, властвующая элита должна систематически опубликовывать отчет о реализованных предложениях россиян. Граждане должны знать о том, что их мнения являются востребованными при выработке и принятии общенациональных и региональных социально-политических решений.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать определенные выводы. Необходимо отметить, что в настоящее время Российская Федерация оказалась в сложных условиях. Снижение темпов социально-экономического развития страны, неприятие внешней политики Кремля международными партнерами и падение курса национальной валюты в любой момент могут дестабилизировать социально-политическую обстановку в стране. В этих условиях существует риск усиления оппозиционных движений в России, стремящихся воспользоваться сложившейся ситуацией. Основной же задачей лидеров протестного движения станет привлечение в свои ряды новых членов.

Чтобы обезопасить общественное мнение от негативного воздействия различных деструктивных политических сил, российским властям необходимо обеспечить взаимопонимание и консенсус с собственным населением. Для этого требуется сформировать эффективный диалог власти и общества. Следует отметить, что на сегодняшний день полноценной коммуникации политической элиты и социума пока еще не наблюдается. Данный процесс не соответствует идеалам западных демократий и в основном имеет имитационный характер. В настоящее время ключевая роль в формировании вектора социально-политичес-

2015 ● BECTHUK ПАГС 2.5

кого развития страны принадлежит лишь властвующей элите. Однако необходимо помнить, что данная ситуация может негативно сказаться на политической безопасности в Российской Федерации. О.В. Шиняева справедливо замечает: «Опыт постсоветского периода показывает, что отсутствие эффективных двусторонних политических коммуникаций приводит к повышению социальной напряженности, непредсказуемости событий, снижению легитимности политических институтов» [6, с. 5].

Формирование же эффективного коммуникативного взаимодействия политической элиты и социума в современной России, по нашему мнению, зависит от реализации следующих мер: ориентированности властей на открытый диалог с населением, мониторинга общественного мнения, поиска эффективных каналов коммуникации и отчетности властей о проделанной работе перед населением.

Внедрение данных принципов в практику государственного управления позволит консолидировать власть и общество в Российской Федерации, преодолеть кризисные явления в национальной экономике и создать условия для демократических преобразований в стране.

#### Библиографический список

- 1. Одобрение деятельности государственных институтов. URL: http://wciom.ru/ratings-state-institutions/
- 2. *Истон Д*. Категории системного анализа // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М., 1997. Т. 2. С. 630-642.
- 3. *Александрова Ю.А*. Политическая культура взаимодействия власти и общества в России в условиях постомодерна // Вестник ПАГС. 2013. № 34. С. 69–74.
- 4. Зайцев А.В. Диалогический дефицит в сфере коммуникации и связей с общественностью государства и гражданского общества в современной России // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Амосова. 2014. № 1. С. 133—141.
- 5. Опрос на проспекте Сахарова 24 декабря. URL: http://www.levada.ru/26-12-2011/opros-na-prospekte-sakharova-24-dekabrya
- 6. Шиняева О.В. Коммуникация населения и власти ключевая проблема формирования солидарного общества // Формирование солидарного общества в регионе как фактор предотвращения социальных конфликтов и напряженности / под ред. О.В. Шиняевой, И.Г. Гоношилиной. Ульяновск, 2011. С. 5–22.

2 6 2015 ● BECTHUK ПАГС

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

A.Yu. Goloborodko State Cultural Policy of Russia: on the Issue of Value Measurement of Nation-Building

The phenomenon of the state cultural policy in the context of defining the value navigators of state administration is considered. On the basis of the vital approach the author analyzes the opportunities of accumulation of the protective and guarding potential of culture as valuable content and strategic regulator of the administrative decisions in view of the increase of viability of Russia and the enrichment of the tools of nation-building.

Key words and word-combinations: state cultural policy, value measurement of administrative decision making, nation-building.

Рассматривается феномен государственной культурной политики в контексте определения ценностных ориентиров государственного управления. Посредством обращения к витальному подходу осуществляется анализ возможностей аккумулирования защитно-охранительного потенциала культуры как ценностного контента и стратегического регулятора управленческих решений в координатах повышения жизнеспособности России и обогащения инструментария нациестроительства.

Ключевые слова и словосочетания: государственная культурная политика, ценностное измерение управленческих решений, нациестроительство.

УДК 008.001(470) ББК 71.4(2Poc)

А.Ю. Голобородько

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА
РОССИИ:
К ВОПРОСУ
О ЦЕННОСТНОМ
ИЗМЕРЕНИИ
НАЦИЕСТРОИТЕЛЬСТВА

ценностях Российского государства после двадцатилетия либерально-космополитических реформ вновь начали говорить с самых высоких трибун. К ним активно апеллирует глава государства, руководители и представители Правительства РФ, обеих палат Федерального Собрания, известные и авторитетные деятели науки, образования, культуры. Не требует дополнительной аргументации тезис о том, что любое управление, как и осмысленное движение, без ценностей как целевых регуляторов и генераторов не обходится. Вопрос - в их конкретном выборе, в том, являются ли они явными или теневыми, осознанными или навязанными лоббистами или внешним влиянием, гармоничны ли стране или противоречат ее традициям и цивилизационным кодам и формулам успе-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 27

ха. Один из главных вопросов: что есть ценности применительно к государственному управлению?

Прежде всего необходимо уделить внимание рассмотрению имеющих принципиальную важность в контексте изучаемой проблематики категорий: «государство» и «ценности». Под государством в данном случае понимаем организованность и упорядоченность существования территории, деятельности проживающего на ней населения при единой системе государственного управления. Речь идет, таким образом, не о государстве в узком смысле этого слова, а о государственности — понятии близком к понятию страны [1, с. 5]. Сущностные признаки страны выражаются триадой необходимых компонентов: территорией, народонаселением, публичной властью (государственным управлением).

В рамках различных аксиологических школ исторически сложились несколько подходов к определению источников происхождения ценностей; они условно группируются в рамках трех направлений: происхождение ценностей с установлениями Творца; ценности — продукт сознания; ценности — продукт биологических потребностей человека [1, с. 14—15]. Очевидно, что во всех указанных случаях анализируются отдельные уровни человеческого бытия, что приводит зачастую к фрагментированию и ценностной деформированности.

В рамках настоящей работы осуществим попытку (вслед за В.Э. Багдасаряном и С.С. Сулакшиным) применить витальный подход к определению и изучению ценностного континуума, релевантного в настоящий момент развития нашей страны с точки зрения целостного рассмотрения инструментария укрепления российской государственности и развития общественных институтов; в связи с этим рассмотрим феномен государственной культурной политики как один из факторов повышения жизнеспособности живого (как будем его считать в аспекте использования витального подхода) организма — социальнокультурной и политической системы современной России — посредством аккумулирования защитно-охранительного потенциала культуры в практике государственного управления.

В качестве отправного посыла, в развитие тезиса об обращении к витальному подходу к анализу факторов повышения жизнеспособности России как живого организма, проанализируем некоторые актуальные характеристики триады фундаментальных оснований существования страны: территории, народонаселения и государственного управления. При этом осуществим обращение к интегрированному, комплексному, методологическому конструкту: исследуем манифестируемость составных компонентов триады в отношениях взаимовлияния и взаимообусловленности.

Территориальные масштабы России на протяжении ряда столетий, как известно, последовательно возрастали. С приходом к власти Романовых, вплоть до Николая II, не было ни одного царствования, которое не приращивало бы территорию. Территориальный апогей был достигнут при Александре III в связи с завершением российского продвижения в Средней Азии. С началом XX в. территориальная динамика меняется, однако к середине века ряд потерянных было территорий возвращен... С распадом СССР происходит очевидное падение территориальных показателей.

# 2 8 2015 ● BECTHUK ПАГС

Новая Россия: апофеоз 2014 г., важнейший тренд, оказывающий влияние на жизнь страны – возвращение в состав Российской Федерации Крыма и Севастополя; как отмечают представители экспертного сообщества, Россия вернулась в историю, но вернулась не только как государство с его институтами, в историю вернулась российская нация, причем вернулась, по мнению части, например, западного мира, со своим пониманием правильной концепции мироустройства, но одновременно с этим – с ясным осознанием своих территориальных притязаний и, более того, с готовностью жертвовать благополучием сегодняшнего дня во имя сохранения нации [2].

В контексте анализа ценностного моделирования предположим, что воссоединение с Крымом может получить интерпретационную модальность в парадигме выявления соразмерности масштаба нынешней России с ее историей, обусловливающего возможность манифестируемости России как реального субъекта современной истории. И именно это открытие, на наш взгляд, отозвалось в народе высокой степенью гордости и радости, способствуя его (народа) включению в реальный исторический процесс и «превращению» его в важнейший политический ресурс для субъектов государственного управления.

В 2013 г., выступая на Валдайском форуме, Президент России В.В. Путин, в частности, отметил, что идентичность, национальная идея не могут быть навязаны сверху, не могут быть построены на основе идеологической монополии; такая конструкция неустойчива и очень уязвима... Необходимо историческое творчество, синтез лучшего национального опыта и идеи, осмысление культурных, духовных, политических традиций с разных точек зрения с пониманием, что это не застывшее нечто, данное навсегда, а живой организм [3].

Полагаем, что важным ценностным приобретением, значимой точкой роста жизнеспособности и фактором укрепления национальной безопасности России в ситуации после «крымской весны» можно считать реальные перспективы создания и расширения естественных условий для живого процесса исторического творчества нации, необходимого и востребованного в аспекте качественного и конструктивного диалога власти, общества и науки в рамках поиска новых опор развития в сфере определения релевантных, с учетом исторических традиций и современных трендов, стратегических путей нациестроительства; разработки продуктивных механизмов смыслового наполнения пространства национального сознания россиян и инструментов обогащения «культурного ядра» народа России.

Известный отечественный исследователь в области психологии личности В.А. Петровский, занимавшийся вопросами «отраженной субъектности», описывая этот феномен с точки зрения «следов» присутствия личности другого человека (как правило, значимого Другого) в субъективном мире индивидуума, указал на то, что существо психического отражения, в частности, явлений социального порядка необходимо трактовать в парадигме смысловой проекции отражаемой реальности: «Понятие отраженной субъектности выражает особое внутреннее движение сознания и деятельности человека, осуществляющего отражение» [4, с. 21]. Перед нами именно смысловая форма репрезентации одного человека другому, выступающая как движение преобразования жизнен-

2015 ● BECTHUK ПАГС 2 9

ных отношений к миру последнего. В рамках анализируемой концепции выделяются следующие формы (этапы) отраженной субъектности, которые можно обозначить как модусы существования Другого в смысловом пространстве субъекта социального познания: влияние со стороны партнера переживается непосредственно в ходе взаимодействия, присутствие Другого в субъекте отражения не связано с его фактическим присутствием в наличной ситуации, но активное деятельное начало Другого изменяет взгляд на вещи субъекта социального познания, не оставляет его равнодушным, имеет для него тот или иной личностный смысл, представленность Другого становится неразличимой от собственного Я, происходит смысловая интеграция значимого Другого в структуру собственной личности: имеет место явление «претворенного субъекта» [4, с. 18—21]. На этапе претворенного Я фактически теряется взаимопротивопоставленность субъектов, и, следовательно, разрушаются идеологические формы между ними: Я одного уже неотделимо от субъективированного им Я Другого.

На наш взгляд, концепция отраженной субъектности открывает очевидные перспективы объяснения известных социальных феноменов, например конформизма / конформности и аномии, представляющих для нас интерес с точки зрения описания инструментов «предвидения и распознания» (в терминологии С.Г. Кара-Мурзы) угроз и опасностей для национальной безопасности в нынешней фазе обустройства России как социокультурной целостности и рассмотрения аксиологического контента — целевого регулятора и генератора — государственной политики в сфере культуры в контексте разработки инструментария их (угроз и опасностей) преодоления.

Действительно, изменение собственной позиции или характера поведения в условиях реального или представляемого субъектом давления со стороны другого человека или группы людей возможно в том случае, если те, кто влияет на изменение мнения, социальных установок или паттернов поведения человека, действительно представлены в его субъективном мире. Как показывают экспериментальные исследования, в частности, конформности, человек готов отказаться от собственного мнения, которое до момента влияния со стороны окружающих представлялось абсолютно очевидным и неоспоримым, в пользу совершенной нелепицы... причем часто «измена здравому смыслу» [5] может не осознаваться самим человеком, испытывающим влияние. По всей видимости, чем большее смысловое пространство занимает Другой в мире субъекта, тем скорее собственное Я будет руководствоваться представлениями Я Другого.

Очевидным проявлением переустройства смыслового поля человека в результате осуществленной политики инкорпорирования западных ценностей в социальном пространстве России 1990-х годов, входящем сегодня в число очевидных угроз и опасностей функционирования государства и общества, является феномен аномии, которую также рассмотрим в контексте концепции субъектной отраженности.

Аномия (букв.: беззаконие, безнормность) — это социальная и духовная патология, распад человеческих связей и дезорганизация общественных институтов, массовое девиантное и преступное поведение; это состояние, при котором значительная часть общества сознательно нарушает известные нормы этики

3 0 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

и права [6]. Американский социолог Р. Макайвер называет аномией разрушение чувства принадлежности к обществу, отмечая, что человек не сдерживается своими нравственными установками, для него не существует более никаких нравственных норм, а только несвязные побуждения, он потерял чувство преемственности, долга, ощущение существования других людей. «Аномичный человек становится духовно стерильным, ответственным только перед собой. Он скептически относится к жизненным ценностям других. Его единственной религией становится философия отрицания. Он живет только непосредственными ощущениями, у него нет ни будущего, ни прошлого» [7].

От аномии человек защищен в устойчивом и сплоченном обществе. Атомизация общества, индивидуализм его членов, одиночество личности, противоречие между «навязанными» обществом потребностями и возможностями их удовлетворения – вот условия возникновения аномии... неопределенность социального положения, утрата чувства солидарности ведут к нарастанию отклоняющегося и саморазрушающего поведения.

Пусковым механизмом процессов, обусловливающих развитие феномена аномии, считается «культурная травма». Как известно, это понятие в обиход введено польским исследователем П. Штомпкой, который писал: «Травма появляется, когда происходит раскол, смещение, дезорганизация в упорядоченном, само собой разумеющемся мире... Она может разрушить сложившиеся каналы социальных отношений, социальные системы... если происходит нарушение порядка, символы обретают значения, отличные от обычно означаемых; ценности теряют ценность...» [8]. Культурная травма — явление инерционное, оно может сохраняться и в следующем поколении и дает о себе знать, даже если положение стабилизируется [6, с. 274]. При этом в отношении России факторами углубления аномии в период «неоднозначных 90-х» стали уход государства от выполнения сплачивающей функции и ценностный конфликт с большинством населения [6, с. 280]. Культурная травма — очевидная социальная болезнь, и избавиться от этой патологии можно только через серьезную государственную программу лечения и реабилитации.

В нашем понимании в качестве продуктивного инструментария реабилитации и сплочения российского общества, наполнения ценностного вакуума его акторов дефицитными и востребованными духовными и нравственными мотивами можно рассматривать разработанный нами когнитивно-методологический конструкт, представленный в виде государственной культурной политики, рассматриваемой в контексте обеспечения национальной безопасности современной России. Авторский теоретико-методологический конструкт (предметно описанный нами в ряде предыдущих публикаций) позволил, в частности, выявить тенденции нового понимания культуры в реализации национальных интересов России как основы государственности, ресурса социальной стабильности, экономического роста; определить ценностно-смысловые основания культурной политики, ее ресурсное и технологическое обеспечение; описать место и роль особого актора культурной политики — политической элиты, эффективность деятельности которой способна существенным образом повысить продуктивность использования инструментария государственной культурной политоминария государственной культурной

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 3 1

тики в системе национальной безопасности современной России, обеспечивая повышение жизнеспособности функционирования страны [9]. Изучаемая нами в том числе в русле положений, определенных «Основами государственной культурной политики» [10], культурная политика как исследовательский конструкт, нацеленный на разработку комплекса управленческих решений на уровне органов государственной власти, призвана аккумулировать мощный защитно-охранительный механизм культуры и обеспечить укрепление национальной безопасности России в аспекте защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз и опасностей.

Возвращаясь к «фактору Крыма» следует подчеркнуть его значение с точки зрения возрождения духовных скреп для сплочения народа России, получившего реальную питательную почву для развития себя как нации, обладающей релевантным в контексте самосохранения и саморазвития ценностным контентом: не секрет, что в последние четыре века нация и принадлежность к ней были важными признаками социальной классификации; национальные государства стали главной формой политической организации, самой устойчивой и многосторонней по своим функциям; национальное государство показало исключительную эффективность в сплочении населения страны, выработав при этом качественно новую матрицу сборки народа, введя новое измерение для идентичности и самосознания людей – гражданственность [6, с. 175].

Нации как новый тип сообществ, в которых этничность сопряжена с гражданством (или даже преобразована в гражданство), — порождение Западной Европы в эпоху Нового времени. Экспертное мнение свидетельствует о том, что этот тип сообществ позволил резко повысить эффективность государства. Не секрет, что и в незападных странах освоение технологии нациестроительства оказалось одной из важнейших составляющих модернизации (строительство новой китайской нации в XX в., создание индийской нации, «сборка» советского народа и др.). Понятие нации стало ключевым как в отношениях населения со своим государством, так и в пространстве международных межгосударственных отношений.

Все сообщества людей складываются в ходе их сознательной деятельности, они проектируются и конструируются; эта закономерность — явление культуры: население собирается в народ / нацию на общей мировоззренческой матрице (вокруг общего «культурного ядра»), которую необходимо постоянно строить, обновлять, реконструировать. Народ — это не совокупность людей, а система связей, предопределяющая их единство и солидарность [11].

У государства с подорванным «культурным ядром» резко ослаблен суверенитет. Власть в нем легко свергается эпри помощи спектакля (по терминологии Ги Дебора), построенного на отрицании и возбуждении эмоций (пример «оранжевых» революций в странах СНГ и украинских событий — очевидное тому подтверждение). Как отмечает профессор С.Г. Кара-Мурза, упразднение государств и уничтожение народов сегодня происходит не в ходе классовых революций и межгосударственных войн, а посредством искусственного создания и стравливания этносов... [6, с. 73–74]; внешние атрибуты державы, и вообще независимой страны, — сильная государственность и наличие национального

3 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

проекта, понятого и поддержанного большинством общества, но за ними стоит главное – существование народа; в народе, в отличие от населения, люди связаны так, что «целое больше суммы частей».

Следовательно, реализация системы научно разработанных и практически реализуемых политико-идеологических и организационно-технологических мер внутреннего и внешнего характера, репрезентируемая нами как государственная культурная политика, в качестве одного из своих имманентных свойств имеет направленность на сплочение народа России и нациестроительство посредством инструментария, позволяющего внести вклад в перестройку ценностной матрицы народа, восстановление целостного культурного пространства общества, активизацию духовно-интеллектуального потенциала культуры.

В завершение, обратившись снова к «психологическому» контексту наших размышлений о природе ряда социальных феноменов, представляющих реальную угрозу жизнеспособности России, в том числе в аспекте обеспечения национальной безопасности, подчеркнем, что возможность социальных контактов человека обеспечивается тем, что его личность «заселена» другими людьми, в том числе теми, кто прекратил свое существование [12, с. 114]. В связи с этим особое место в модели разрабатываемой нами государственной культурной политики занимает разработка и описание инструментария поддержки и развития феномена исторической памяти посредством комплексной системной культурно-просветительской деятельности (в терминологии А.М. Старостина [13]), реализуемой как в рамках функционирования органов государственного управления, субъектов сферы культуры, науки и образования, так и в пределах общественных институтов.

#### Библиографический список

- 1. Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Высшие ценности Российского государства. М., 2012. (Политическая аксиология).
  - 2. С чего начинается Родина (рубрика «Человек года») // Эксперт. 2014. № 51.
  - 3. Политическое образование. 2013. 30 сент. URL: www.lawinrussia/
- 4. Петровский В.А. Принцип отражения субъектности в психологичесом исследовании личности // Вопросы психологии. 1985. № 4.
  - 5. Аронсон Э. Общественное животное. М., 1998.
  - 6. Кара-Мура С.Г. Кризисное обществоведение. М., 2012. Ч. 2.
- 7. Феофанов А.К. Социальная аномия: обзор подходов американской социологии // Социс. 1992. № 5.
  - 8. Штомпка П. Социальное изменение как травма // Социс. 2001. № 1.
- 9. *Голобородько А.Ю.* Социальное и политическое пространство реализации государственной культурной политики как инструмента обеспечения национальной безопасности // Вестник ПАГС. 2012. № 4 (33). С. 15–24.
- 10. Основы государственной культурной политики: утв. 24 дек. 2014 г. Указом Президента РФ В.В. Путина № 808. М., 2015.
  - 11. Ремизов М. Реставрация «русского» // Эксперт. 2014. № 48.
  - 12. Агафонов А.Ю. Человек как смысловая модель мира. Самара, 2000.
- 13. Старостин A.М. Модели образования в философии образования: механизмы формирования // Философская инноватика и междисциплинарные проблемы современного образования: сб. науч. трудов. Ростов н/Д., 2012. С. 3–20.

# 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 3 3

K.V. Chilkina German Experience of Social Insurance Management: Historical and Legal Aspect

The process of communes' legal status formation in Germany as corporations of public law and their powers in the sphere of social management and insurance is investigated. The content of the category "right of self-government" according to the German legal theory is revealed. The possibility of strengthening the role of local communities as corporations of public law in the social sphere in Russia is considered.

Key words and word-combinations: history of social insurance in Germany, local government bodies, a community, the social sphere.

Исследуется процесс формирования правового статуса коммун (общин) в Германии в качестве корпораций публичного права и их полномочий в сфере социального управления и страхования. Раскрывается содержание категории «право самоуправления» согласно немецкой правовой теории. Рассматривается возможность усиления роли местных общин как корпораций публичного права в социальной сфере в России.

Ключевые слова и словосочетания: история социального обеспечения в Германии, органы местного самоуправления, община, социальная сфера. УДК 364:368.4(430) ББК 65.272(4Гем)

#### К.В. Чилькина

НЕМЕЦКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Термании реализуется корпоративная модель социальной политики, которая характеризуется сильными позициями органов местного самоуправления и в целом отражает особенности немецкого федерализма. В немецких университетах функционируют исследовательские центры, объектом внимания которых выступает связь науки об управлении государством и коммунального права. В частности, можно назвать университет г. Оснабрюк и действующий на его платформе Институт коммунального права и административных наук. Под коммунальным правом понимается право городов, общин и округов земли. Права общин, округов общин гарантируются абзацем 2 с. 28 Конституции ФРГ. Конституции отдельных земель гарантируют общинам право самоопределения и самоуправления. Например, в Конституции Баварии от 15 декабря 1998 г. в (ст. 11 п. 1 абз. 2) сказано, что общины – это коренные (изначальные) территориальные корпорации публичного права. Согласно п. 2 этого абзаца и статьи они имеют право в рамках закона решать собственные потребности и управлять, особенно избирать бургомистра и выборный орган [1].

Право самоуправления означает прежде всего наличие специальных органов, которые создаются общиной и действуют в ее

3 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

интересах (бургомистр и городской совет). В основу системы местного самоуправления в ФРГ положены следующие принципы: верховенство власти земли на территории этой земли; полномочия общины самостоятельно решать возникающие вопросы посредством издания местного законодательства; право общины создавать различные учреждения по своему усмотрению; право в определенных случаях в рамках федерального законодательства в принудительном порядке издавать акты управления; право общины избирать, назначать на должность, перемещать с должности на должность и снимать с должности собственный персонал; право общины в рамках федерального закона решать финансовые вопросы, относящиеся к компетенции общины; право планирования дальнейшего благоустройства общины. Общины являются корпорациями публичного права, а также могут выступать стороной в гражданско-правовых отношениях (заключать от своего лица гражданско-правовые договоры) и нести от своего лица юридическую ответственность [2, с. 11; 3].

Среди российских исследователей, специализирующихся на изучении немецкой модели местного самоуправления, следует назвать Е.В. Гриценко, которая последние двадцать лет занимается проблемами немецкого местного самоуправления, федерализма и сравнительным анализом российской и немецкой моделей местного самоуправления; М.Ю. Молчанову, исследующую социально-экономический аспект модели местного самоуправления. М.Ю. Молчанова относит модель местного самоуправления ФРГ к числу тех, которые характеризуются полномочиями муниципалитетов в сфере управления своей территорией и оказанием общественных услуг, причем эти полномочия постоянно расширяются, но не включают социальное страхование, здравоохранение и прочее. Названный специалист выделяет еще одну модель европейского федерализма, где земли (субъекты Федерации) обладают широкими полномочиями, включая и социальное страхование, и здравоохранение и т.д. Однако четких критериев различия М.Ю. Молчанова не приводит и пишет, что на практике границы описанных моделей нередко стираются [4, с. 71, 72]. Понятно, что основой самостоятельности в управлении выступают собственные доходные источники, но при сравнении российских и зарубежных практик налоговой политики М.Ю. Молчанова приходит к выводу о том, что, несмотря на конституционное право субъектов РФ самостоятельно определять источники местных налогов, власть центра в этом вопросе решающая, а у органов местного самоуправления имеются лишь незначительные фискальные полномочия, не позволяющие реализовать потенциал управления [4, с. 72].

Немецкие коммуны (общины) были традиционным субъектом социальной правовой политики: прямые носители обязанностей содержать неимущих членов общины, они еще выступали обладателями законодательной автономии. Автор прусского государственного права (на основе немецкого государственного права) Г. Шульце писал в 1872 г.: «В средние века Германия была землей свободы общин. Каждая деревня, каждый город, каждое

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 3 5

земельное сообщество (Landschaft) были собственными законодателями и объектами управления данного права. Ни один государственный закон не мог ограничить эту автономию, не было никакого вышестоящего надзора за самоуправлением. Государство было ничто, общины — все» [5, s. 6]. Даже если на уровне государства предпринимались попытки кодификаций (как, например, с Всеобщим земским правом для прусских государств 1794 г.), то эти кодексы имели субсидиарное действие по отношению к праву отдельных провинций [6, с. 65].

Право общины как корпорации в собственно техническом смысле состояло из полномочий принимать участие в выборе человека на должность и занимать место в системе управления общиной. Член общины, кому принадлежало право общины, назывался управомоченным общины (Gemeindeberechtigte), имеющим право голоса (Stimmberechtigte) [7, s. 51]. Правомочиям члена общин соответствовали также определенные обязанности.

Как писал Г.Ф. Пухта, «эти корпорации (городские и сельские общины. – К.Ч.) представляют государство в малом виде. Задача мудрого правительства заключается в том, чтобы, с одной стороны, предоставить им известную степень самостоятельности в управлении своими собственными делами, а с другой стороны - предупреждать изолирование и искажение самостоятельности, ведущей к ослаблению целого. <...> При общинном управлении под надзором государства является та же самая потребность, как и при государственном управлении установить ясным, определенным образом на известные случаи нормы, которым оно бы следовало. Для таких случаев, в которых общинное правление непосредственно касается интересов государства, нормы устанавливаются путем государственного законодательства для случаев, касающихся интересов общин, а государства лишь настолько, насколько община является его членом, предоставляется самим общинам (под надзором государственного управления). Вследствие этого в общинах возникает деятельность, подобная законодательству, которая называется автономией; положения, установленные в силу этой автономии, называются статутами» [8, с. 31, 32].

Во второй половине XIX в. в Германии начали разрабатываться общественно-хозяйственные теории самоуправления такими специалистами, как Л. Штейн, А. ф. Шеффле, О. ф. Гирке и другие. Как отмечают Р.С. Цейтлин и Э.В. Черняк, данные теории оказывали влияние и на российскую практику управления, однако по ряду причин, к числу которых относилась искусственная природа российского земства (оно инициировалось государственной властью), адаптировать зарубежные теорию и практику местного самоуправления в России было затруднительно [9, с. 162].

Общины, особенно городские, уже в конце XIX в. активизировались в процессе обеспечения нуждающихся. Например, в Гамбурге в 1788 г. была введена новая система призрения с целью борьбы с пауперизмом (бедностью). Был устроен сбор по особым подписным листам, с которыми обращались ко всем жителям без исключения (социальный опрос). Наиболее уважаемые граждане считали за честь ходить с этими подписными листами. Был учрежден специальный комитет из

# 3 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

пожизненных членов. Город был разделен на 60 округов, в каждом округе назначено по три надзирателя. Были выработаны подробные инструкции, регулирующие их деятельность, выданы печатные опросные листы для раздачи бедным, правильность ответов проверялась путем личного посещения бедных надзирателями. Были предприняты обширные исследования для того, чтобы определить, во что должно обойтись доставление бедным людям минимальных средств, необходимых для поддержания существования. Было признано, что средства, необходимые для бедного, должны быть менее средств, зарабатываемых трудящимися [10, с. 70]. Такие примеры были единичны, однако они свидетельствовали о намерениях и о способностях широких слоев населения принимать участие в практических мероприятиях по повышению качества жизни общин.

В литературе отмечается, что уже в XVI в. германский имперский сейм обязал города и общины кормить и содержать своих бедных [11, с. 42]. В конце XVIII в. во Всеобщем прусском земском уложении обязанность заботиться о бедных возлагалась на лиц, терпящих нужду, их родственников, общины, другие корпорации [12, s.6466]. Согласно §10 и §11 указанного нормативно-правового акта городские и деревенские общины должны были заботиться о пропитании своих обедневших членов, а также замужних жен, вдов и беспризорных детей. Данная обязанность общин по обеспечению бедных переходила из закона в закон и прочно закрепилась в немецком законодательстве к середине XIX в. Статья 5 Баварского закона 1816 г. гласила, что «каждое городское сообщество, сообщество земли должно иметь собственное учреждение заботы о бедных, которое должно в первую очередь заботиться о местных бедных» [13]. Эта же самая норма закреплялась в §1 Прусского закона об обязанности организации сети учреждений о попечении бедных 1842 г. [14, s. 69, 70].

На базе общин, союзов общин строилась в XIX в. система призрения бедных, разрабатывались инструменты взаимодействия общин по вопросам обеспечения нуждающихся (в частности, болеющих), принципы такого взаимодействия. Обращают на себя внимание такие формулировки законодательства, которые свидетельствуют о гуманном отношении общества к болеющих людям. В частности, в Баварском законе 1869 г. обозначались средства, с помощью которых человеку оказывалась помощь. К их числу относились еда, одежда, содержание жилья, лекарственные средства и другое, однако в законе отмечалось, что в случае еще какой-либо потребности, удовлетворение которой имело прямое отношение к состоянию здоровья болеющего, данная потребность должна была удовлетворяться. Вместе с тем в законе постоянно звучит принцип возмездного оказания помощи. Так, в п. 1, ст. 5 Баварского закона от 29 апреля 1869 г. фиксировалось, что в случае, если болеющее лицо выздоравливало, оно обязано было возместить расходы, связанные с его содержанием и лечением, тому лицу или корпорации, которые оказывали такую помощь [15, s. 7277].

В итоге развития законодательства о попечении бедных в различных государствах, позже (с 1871 г.) вошедших в число земель, составляющих единое

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 3 7

Германское государство, были разработаны принципы и механизмы обеспечения нуждающихся, которые затем легли в основу законодательства об обязательном социальном страховании. В современной специальной литературе, посвященной сущности и истории становления социального государства в Германии, отмечается, что в последней трети XIX в. здесь действовали две системы социального обеспечения: система попечения о бедных и система обязательного социального страхования [16, s. 25].

В 1924 г. было принято постановление «Об обязанности обеспечения», в соответствии с которым союзы по попечению земель и союзы по попечению округов выполняли следующие задачи: социальное обеспечение инвалидов войны, родственников умерших на войне и лиц, приравненных к ним на основании закона «Об обеспечении военнослужащих и их родственников» от 12 апреля 1920 г.; обеспечение получателей пенсии по инвалидности и застрахованных служащих, в том случае, если они не относятся к числу лиц, обеспечиваемых другими учреждениями, обязанными к социальному обеспечению; обеспечение пенсионеров, получающих минимальную пенсию, и лиц, приравненных к ним; обеспечение лиц, имеющих тяжкое увечье, и лиц с сильными ограничениями трудоспособности посредством их трудовой занятости; обеспечение несовершеннолетних, нуждающихся в помощи; круглосуточное обеспечение. Согласно §1 данного постановления земля могла расширить круг задач, выполняемых союзами попечения также попечением о бедных (таким образом. законодатель максимально старался обозначить круг лиц, нуждающихся в помощи, но список таких лиц (инвалиды войны, просто инвалиды, пенсионеры по возрасту, несовершеннолетние, нуждающиеся в помощи) не является исчерпывающим, и общины продолжают нести обязанность по обеспечению всех вообще нуждающихся, проживающих на территории данной общины) [17, s. 8083]. В §7 указанного нормативно-правового акта обозначалось, что каждый нуждающийся в помощи немец должен предварительно быть поддержан тем окружным союзом попечения о бедных, в районе которого он проживал на тот момент, когда впал в нужду. На основании этого закона практически все решения по обеспечению нуждающегося принимались общинным или окружным союзом попечения (§3). Союзы попечения наделялись статусом корпорации публичного права (§4).

Обязанность общины или союза общин заботиться о нуждающихся сохранялась в законодательстве вплоть до 30-х годов XX в., когда национал-социалистическое законодательство о социальном страховании изменило круг лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, условия такого страхования, в целом централизовало систему обязательного социального страхования.

Данный порядок обеспечения нуждающихся, где общины играют центральную роль, сохраняется в ФРГ до сих пор. Действующей Конституцией ФРГ (п. 7 ст. 74) закреплено, что государственное социальное обеспечение относится к числу областей конкурирующей законодательной компетенции [18]. Кроме того, особо оговаривается положение публичных корпораций в

#### 3 8 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

области социального страхования. В соответствии с п. 2 ст. 87 Основного Закона в качестве непосредственно подчиненных Федерации корпораций публичного права действуют те учреждения социального страхования, сфера компетенции которых распространяется на территорию более чем одной земли. Учреждения социального страхования, компетенция которых распространяется за пределы одной земли, но не более трех земель, в отступление от предложения 1 действуют в качестве непосредственно подчиненных земле корпораций публичного права, если осуществляющая контроль земля была определена заинтересованными землями.

Помимо Конституции ФРГ, в отраслевом законодательстве, в частности в Социальном кодексе ФРГ (книга I, § 22), закрепляется, что в случае столкновения лица с таким социальным риском, как несчастный случай, забота о таком лице лежит, как и двести лет назад, на профессиональных и сельскохозяйственных товариществах, кассах, страхующих от несчастных случаев, созданных землями и общинами, совместными кассами земельного и местного (коммунального) уровня и кассами на этот случай Федерации [19].

Анализ некоторых источников социального права ФРГ последних двух столетий и выявление традиции использования местной общины в качестве основного обязанного субъекта по обеспечению нуждающихся лиц свидетельствует об универсальности данного института в роли гаранта социальной защищенности. Именно на местном уровне обозначается специфика источника неблагополучия населения или отдельных малых социальных групп. Представляется, что именно на местном уровне должны вырабатываться модели противодействия источникам бедности. В связи с этим требуется и расширение фискальных полномочий органов местного самоуправления (конечно, с контролем государственных органов) в Российской Федерации, о чем пишет М.Ю. Молчанова и в чем с ней следует согласиться. Однако следует использовать больший спектр средств, кроме расширения налоговых полномочий органов МСУ, для популяризации сферы местной политики и для привлечения населения к выработке наиболее оптимальных решений по определенным вопросам, в первую очередь в социальной сфере.

Ценность корпорации как средства оптимизации общественных отношений всегда была очевидна в экономике. Так, и современные российские авторы пишут прежде всего об экономических, торговых, промышленных корпорациях [20], то есть исследуют корпорации как институт гражданского права. Специалисты отмечают актуальность разработки правового статуса корпораций и внедрения в сферу управления принципов корпоративного управления по ряду оснований, в числе которых, например, отсутствие возможности эффективной охраны прав участников гражданских правоотношений [21, с. 214].

Представляется, что и в социальной сфере корпорации также будут оправдывать свое назначение в качестве проводника интересов лиц, столкнувшихся с социальными рисками.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 3 9

#### Библиографический список

- 1. Конституция Вольной земли Баварии от 15.12.1998. URL: http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml;jsessionid=6A09282895F2A846FC267AA6975D513F.jp24?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-VerfBY1998rahmen&st=null
- 2. *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России: автореф. дис. . . . д-ра юрид. наук. СПб., 2002.
- 3. Сайт службы управления Баварии. URL: https://www.verwaltungsservice.bayern.de/dokumente/leistung/93997242594
- 4. *Молчанова М.Ю.* Теория и практика бюджетного регулирования муниципалитетов России и зарубежный опыт // Успехи современного естествознания. 2007. № 9.
- 5. Schulze H. Das preussische Staatsrecht auf grundlage des deitschen Staatsrechts / H. Schulze. Leipzig, 1872. B. II.
  - 6. Родионова О.М. Источники гражданского права: история и современность. Саранск, 2008.
  - 7. Schulze H. Op. cit.
- 8.  $\Pi$ ухта  $\Gamma$ . Ф. Энциклопедия права / пер. с 6-го изд. под ред. П. Карасевича Линденбратеном. Ярославль, 1872.
- 9. *Цейтлин Р.С., Черняк Э.В.* «Общественно-хозяйственная теория самоуправления» и ее влияние на деятельность земств в социально-экономической сфере российского общества // Вестник Казанского технологического университета. 2012. Т. 15, № 2. С. 162–167.
- 10. Залеский В.Ф. Системы призрения бедных в законодательстве и практике главнейших западно-европейских государств. Б.М., 1912.
- 11. Коновальцев А. С. Организационно-правовые основы общественного призрения (на основе европейского опыта) // История государства и права. 2012. № 22.
- 12. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten vom 5. Februar 1794. §1. Zweiter Teil. Neunzenter Titel // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
- 13. Verordnung, das Armenwesenbetr. V. 17. November 1816, Kgl. Beierisches reg. bl. 1816, 780 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
- 14. Preussisches Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31.12.1842, PrGS, 1843, 8 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
- 15. Bayerisches Gesetz vom 29. April 1869, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betr., Ges. BI. 1868/69, 1093 // Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
- 16. Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland / Gerhard Bäcker... Köln: Bund Verl. Arbeit Einkommen Qualifikation. 2., grundlegend überarb. u. erw. Aufl. s. 25.
- 17. Verordnung über die Fürsorgepflicht (reichsfürsorgepflichtverordnung) vom 13.02.1924, RGBI. I 100 // *Stolleis M.* Quellen zur Geschichte des Sozialrecht. Göttingen; Frankfurt; Zürich, 1976.
- 18. Основной закон Федеративной Республики Германии (23 мая 1949 г.).URL: http://archive.civitas-russia.ru/upload/publication/115139390797.htm
- 19. Sozialgesetzbuch. Sozialgesetzbuch [Bücher IXII, Allg. Teil, Grundsicherung, Arbeitsförderung, Gem. Vorschriften; Kranken-, Renten-, UnfallVers.; Kinder-/Jugendhilfe, Rehabilitation, Verwaltungsverfahren, PflegeVers., Sozialhilfe]; Textausgabe. 41, neu bearb. Aufl., Stand 6. März 2012, München, 2012.
- 20. *Кашанина Т.В.* Корпоративное право (право хозяйственных товарищества и обществ). М., 1999.
- 21. *Красильникова Т.К.* Становление правовых основ организации и деятельности корпораций в Западной Европе в средние века // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 4.
- 22. Летута Т.В. Принципы корпоративного управления в гражданском праве // LEX RUSSICA. 2009. Т. LXVIII, № 1.

## 4 () 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

L.V. Saenko
Basic Provisions of the CIS
Countries Family Legislation:
Comparative Law Experience

The article gives a comparative legal analysis of the General regulations of family legislation of the countries – participants of the Commonwealth of Independent States. The author draws conclusions about the current identity of the legal regulation of family relations in the CIS countries. On the basis of the identified experience, it is proposed to consider the norms of the main provisions of the CIS countries family legislation in the development of the model Family Code.

Key words and word-combinations: family, family relationships, family legislation.

Проводится сравнительно-правовой анализ общих норм семейного законодательства стран — участниц Содружества Независимых Государств. Делаются выводы о сложившейся самобытности правового регулирования семейных отношений в странах СНГ. На основании выявленного опыта предлагается учитывать нормы основных положений семейного законодательства стран СНГ при разработке модельного Семейного кодекса.

Ключевые слова и словосочетания: семья, семейные отношения, семейное законодательство. УДК 347.61/.64(47+57) ББК 67.404.5(2А/Я)

#### Л.В. Саенко

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН — УЧАСТНИЦ СНГ: ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

роисходящие в настоящее время на постсоветском пространстве политические события отодвинули на второй план вопросы социального, личностного характера. Но все же не следует забывать о том, что эти проблемы имеют очень тесно взаимосвязаны: от решения одних зависит и состояние других.

Семейные отношения всегда считались одними из сложных с точки зрения их регулирования. Далеко не все семейные отношения вообще поддаются правовому регулированию. Однако правовые предписания, установленные законом правила поведения в семье изначально заложены в семейном законодательстве развитых стран. В основных положениях подавляющего большинства кодифицированных нормативных актов излагаются общие начала регулирования семейных отношений. Из буквального смысла содержания статей данного раздела законодательства можно сделать общие выводы о целях и задачах, основополагающих принципах правового регулирования тех особо охраняемых семейных отношений, что регулируются нормами права.

Не составляет исключения в этом плане и семейное законодательство Российской Федерации и других стран — участниц Содружества Независимых Государств (далее — СНГ). Следует отметить, что во всех независимых ныне государствах на постсоветском пространстве в настоящее время существует

2015 ● BECTHUK ПАГС 4 1

уже вполне устоявшаяся собственная национальная система семейного законодательства. И если ранее можно было вести речь о практически полном нивелировании семейного права и семейного законодательства России и союзных республик, то сейчас оно в некоторых случаях различается коренным образом. Особенно это касается основных его положений, тех исключительно национальных, приоритетных подходов к регулированию семейных отношений, какими отличается семейное законодательство независимых государств в составе СНГ. В связи с этим исключительно полезно, на наш взгляд, дать сравнительно-правовую характеристику основных положений семейно-правовых кодифицированных актов для выявления норм, коренным образом отличающихся от аналогичных норм российского семейного законодательства, а также с целью изучения позитивного опыта правового регулирования одной из самых сложных групп общественных отношений.

Рассмотрим, на каких же принципах (основополагающих началах) основывается семейное законодательство стран СНГ. Например, в семейном законодательстве Украины (ст. 7) содержится широкий перечень общих принципов регулирования семейных отношений: семейные отношения регулируются Семейным кодексом и другими нормативно-правовыми актами; семейные отношения могут быть урегулированы по договоренности (договором) между их участниками [1, с. 135]. Семейные отношения регулируются лишь в той части, в которой это является допустимым и возможным с точки зрения интересов их участников и интересов общества. Регулирование семейных отношений осуществляется с учетом права на тайну личной жизни их участников, их права на личную свободу и недопустимость произвольного вмешательства в семейную жизнь. Участник семейных отношений не может иметь привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, пола, политических, религиозных и других убеждений, этнического и социального происхождения, материального положения, места проживания, по языковым и другим признакам. Женщина и мужчина имеют равные права и обязанности в семейных отношениях, браке и семье. Ребенок должен быть обеспечен возможностью осуществления его прав, установленных Конституцией, Конвенцией о правах ребенка, другими международными договорами. Регулирование семейных отношений должно осуществляться с максимально возможным учетом интересов ребенка, нетрудоспособных членов семьи. Семейные отношения регулируются на началах справедливости, добросовестности и разумности, согласно моральным основам общества. Каждый участник семейных отношений имеет право на судебную защиту.

Семейный кодекс Молдовы также содержит достаточно широкий перечень специфических отраслевых принципов (п. 3 ст. 2), к ним относятся: осуществление регулирования семейных отношений в соответствии с принципами единобрачия, добровольности брачного союза мужчины и женщины, равноправия супругов в семье, оказания взаимной моральной и материальной поддержки, хранения супружеской верности, приоритета воспитания детей в семье, проявления заботы о содержании, воспитании несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи, защиты их прав и интересов, разрешения внутрисемейных проблем по взаимному согласию, недопустимости произвольного вмеша-

## 4 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

тельства кого-либо в дела семьи, беспрепятственного доступа к судебной защите прав и интересов членов семьи [2].

Специально следует остановиться на целях и задачах семейного законодательства — неотъемлемой, по нашему мнению, составляющей части семейноправового кодифицированного акта. Так, законодатель Туркменистана [3] пошел по классическому принципу обозначения в отдельности целей и основных задач в Семейном кодексе (ст. 3 СК Туркменистана). Ими, в частности, являются: формирование правовых основ государственной политики, направленной на защиту и охрану семьи; проявление заботы о семье посредством создания условий для экономической самостоятельности и роста благосостояния всех ее членов. Кроме этого, обращается внимание на обеспечение выплаты государственных пособий семьям; организацию охраны их здоровья; создание условий для сочетания родителями трудовой деятельности с исполнением семейных обязанностей; развитие бытовой инфраструктуры, а также на реализацию государственной политики в области защиты и охраны семьи, материнства и детства, отцовства.

В качестве же основных задач семейного законодательства Туркменистана законодатель выделил: построение семейных отношений на добровольном брачном союзе мужчины и женщины, равенстве прав супругов в семье, чувствах взаимной любви и уважения, взаимопонимания, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов; укрепление семьи на принципах общечеловеческой морали, а также недопустимость вмешательства кого-либо в дела семьи; установление прав и обязанностей супругов, родителей и других членов семьи и обеспечение их осуществления; установление прав детей и обеспечение их приоритета. Правовая и иная защита ребенка до и после рождения, обеспечение благоприятных условий для развития и становления каждого ребенка, охрана материнства и детства, отцовства также являются задачами законодательства.

В Азербайджане [4] к задачам Семейного кодекса, кроме перечисленных, относятся: создание семьи на основе общечеловеческих принципов; построение семейных отношений на основе добровольного брачного союза мужчины и женщины, свободных от материальных соображений чувствах взаимной любви, дружбы и уважения всех членов семьи; воспитание детей в семье в органической связи с общественным воспитанием и в духе преданности Родине; всесторонняя защита интересов матерей и детей и обеспечение счастливой жизни каждого ребенка; устранение вредных традиций в семейных отношениях; воспитание в детях чувства ответственности перед семьей и обществом(ст. 3 СК Азербайджана).

В законодательстве о браке и семье Республики Беларусь [5] содержатся следующие задачи: укрепление семьи как естественной и основной ячейки общества на принципах общечеловеческой морали, недопущение ослабления и разрушения семейных связей; построение семейных отношений на добровольном брачном союзе женщины и мужчины, равенстве прав супругов в семье, на взаимной любви, уважении и взаимопомощи всех членов семьи; установление прав детей и обеспечение их приоритета; установление прав и обязанностей супругов, родителей и других членов семьи в соответствии с положениями

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 4 3

Конституции, нормами международного права; охрана материнства и отцовства, прав и законных интересов детей, обеспечение благоприятных условий для развития и становления каждого ребенка (ст. 1 КоБС Беларуси).

Среди задач семейного законодательства Узбекистана [6] (ст. 1 СК Узбекистана) фигурируют следующие: укрепление семьи, построение семейных отношений на чувствах взаимной любви, доверия и взаимного уважения, сотрудничества, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов; недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи; обеспечение беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав и их защиты.

В соответствие с общими основами семейного законодательства (п. 1.2 ст. 1 СК Азербайджана) семья в Азербайджанской Республике находится под попечением государства; материнство, отцовство, детство охраняются законом. В Республике же Армения они находятся под покровительством и защитой общества и государства [7]. Согласно семейному законодательству Кыргызстана семья – основа общества. Семья, отцовство, материнство, детство – предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом. Государство обеспечивает подготовку граждан к семейной жизни, супружеству, отцовству и материнству [8].

Семейное законодательство гарантирует защиту прав и интересов семьи, определяя ее развитие приоритетным направлением государственной социальной политики Республики Казахстан [9]. Семейным законодательством Молдовы регулируются и другие социальные отношения, аналогичные семейным (ст. 3 СК Молдовы). В Республике Узбекистан семья, материнство, отцовство и детство не только законодательно находятся под защитой государства. Здесь материнство и отцовство традиционно пользуются почетом и уважением.

Из указанного можно сделать общий вывод о том, что в настоящее время семейное законодательство республик в составе СНГ соответствует в большей степени международным стандартам, в нем полномерно учитывается такой специфический национальный фактор, как многодетность семей и особое положение женщины в семье. Охрана интересов матери и ребенка обеспечивается специальными мерами по охране труда и здоровья женщины, созданием условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством, правовой защитой, материальной и моральной поддержкой материнства и детства.

Нами уже обращалось внимание на факты внесения законодателем некоторых стран СНГ в семейное законодательство норм иных социальных регуляторов [10]. Самым, пожалуй, ярким в контексте нашего исследования примером является норма семейного законодательства Узбекистана о применении местных обычаев и традиций в семейных отношениях. Так, законодатель Узбекистана провозглашает, что при отсутствии в законодательстве соответствующих норм в регулировании семейных отношений применяются местные обычаи и традиции, не противоречащие принципам законодательства Республики Узбекистан (ст. 8 СК Узбекистана).

Среди основных задач семейного законодательства Украины фигурирует утверждение чувства долга перед родителями, детьми и другими членами семьи (ст. 1 СК Украины). Нельзя также не заметить, что Семейный кодекс Украины

#### 4 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

значительно расширяет круг субъектов семейного права. Он регулирует семейные личные неимущественные и имущественные отношения между бабкой / дедом, прабабушкой / прадедушкой и внуками, правнуками; родными братьями и сестрами; мачехой / отчимом и падчерицей / пасынком. Он также регулирует семейные отношения между двоюродными братьями и сестрами; тетей, дядей и племянницей / племянником и между другими родственниками по происхождению (п. 2 и п. 4 СК Украины).

В Семейном кодексе Украины есть отдельная глава, посвященная исключительно семье как субъекту семейного права. Так, согласно ст. 3. «семья является первичной и основной ячейкой общества». Она создается на основании брака, кровного родства, усыновления, а также на других основаниях, не запрещенных законом и не противоречащих моральным основам общества. Государство создает человеку условия для материнства и отцовства, обеспечивает охрану прав матери и отца, материально и морально поощряет и поддерживает материнство и отцовство (п. 2 ст. 5 СК Украины). Государство обеспечивает приоритет семейного воспитания ребенка (п. 3 ст. 5 СК Украины).

Среди общих принципов регулирования семейных отношений (ст. 7 СК Украины) особо можно выделить несколько. Так, семейные отношения регулируются лишь в той части, в которой это является допустимым и возможным с точки зрения интересов их участников и интересов общества (п. 3 ст. 7 СК Украины). Участник семейных отношений не может иметь привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, пола, политических, религиозных и других убеждений, этнического и социального происхождения, материального положения, места проживания, по языковым и другим признакам (п. 5 ст. 7 СК Украины). Семейные отношения регулируются на началах справедливости, добросовестности и разумности согласно моральным основам общества (п. 9 ст. 7 СК Украины). Применение к регулированию семейных отношений Гражданского кодекса Украины (ст. 8 СК Украины) возможно только при условии, если это не противоречит моральным устоям общества. Наконец, в ст. 11 «Учет обычаев при решении судом семейных споров» провозглашается правило, при котором при решении семейного спора суд по заявлению заинтересованной стороны может учесть местный обычай, а также обычай национального меньшинства, к которому принадлежат стороны или одна из них, если они не противоречат требованиям СК Украины, других законов и моральным устоям общества.

Аналогичные нормы о признании семьи в качестве субъекта права есть и в семейном законодательстве Беларуси. Так, в КоБС Беларуси таким правоотношениям посвящен целый раздел (разд. III) «Семья». Согласно определению, содержащемуся в главе 9 «Права и обязанности семьи в обществе» данного раздела, под семьей понимается объединение лиц, связанных между собой моральной и материальной общностью и поддержкой, ведением общего хозяйства, правами и обязанностями, вытекающими из брака, близкого родства, усыновления (ст. 59). Отношения, вытекающие из кровного родства между родителями и детьми, родными братьями и сестрами, дедом, бабкой и внуками, считаются близким родством (ст. 60). А отношения между супругом и близки-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 4 5

ми родственниками другого супруга считаются отношениями свойства (ст. 61). К правам и обязанностям семьи относят следующие: семья обязана содействовать реализации прав и законных интересов членов семьи, на нее возлагается ответственность за воспитание и содержание детей, их защиту; за семьей признаются преимущественное право и обязанность определять формы, средства и методы воспитания детей; обязанности семьи по отношению к детям определяются правами детей, установленными законом (ст. 65).

Кроме того, регламентированы личные неимущественные правоотношения в семье. Например, к личным неимущественным правам и обязанностям родителей относится определение гражданства детей в случаях, предусмотренных законодательством о гражданстве (ст. 68). Собственное имя ребенку дается с согласия родителей. Ребенку может быть дано не более двух собственных имен. Собственное имя, записанное в записи акта о рождении первым, считается основным. Орган, регистрирующий акты гражданского состояния, не вправе отказать в присвоении ребенку выбранного родителями собственного имени, если только оно не противоречит нормам общественной морали, национальным традициям (ст. 69).

Что касается института брака, то в семейном законодательстве стран СНГ имеются как общие правила, так и некоторые сугубо национальные особенности правового регулирования данных семейных отношений. Например, по единому пути отказа от предоставления правового значения браку, заключенному только по религиозным обрядам, идут все страны СНГ. Религиозное бракосочетание (религиозный брак) не имеет правового значения. Данное положение не касается религиозных браков, заключенных до создания соответствующих органов исполнительной власти, и документов относительно их подтверждения, документов о рождении, заключении брака, прекращении брака и смерти (п. 1.5 ст. 1 СК Азербайджана).

Религиозные обряды, касающиеся вопросов брака и семьи, не имеют правового значения в Беларуси и Кыргызстане (ст. 4 КоБС Беларуси; п. 2 ст. 1 СК Кыргызстана). Религиозный обряд брака, равно как и другие религиозные обряды, не имеют правового значения и в Туркменистане. Это правило не относится к религиозным обрядам брака, совершенным до образования в Туркменистане органов ЗАГС, и полученным в их удостоверение документам о рождении, заключении и расторжении брака, а также смерти (п. 3 ст. 7 СК Туркменистана).

Гендерное и иное равенство сторон в брачных отношениях подчеркивается в семейном законодательстве всех стран СНГ. Так, запрещаются любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (п. 2.4. ст. 1 СК Азербайджана; п. 5 ст. 1 СК Армении; п. 5 ст. 1 СК Таджикистана [11]).

В соответствии с закрепленным в Конституции равенством прав и свобод женщин и мужчин, равных возможностей для их реализации в Кыргызской Республике женщины и мужчины имеют в семейных отношениях равные личные и имущественные права и обязанности. Гендерное равенство в семейных отношениях охраняется обществом и государством. Отношения между члена-

## 4 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

ми семьи и лицами, проживающими совместно с ними, основываются на принципах гендерного равенства, а также на уважении чести и достоинства личности. Запрещается гендерная дискриминация в семейных отношениях (ст. 3 СК Кыргызстана).

Следует подчеркнуть, что о гендерном равенстве включены статьи в семейное законодательство тех республик, в которых длительное время существовало исторически сложившееся несправедливое отношение к женщине. Лица, состоящие в браке, имеют равные права и несут одинаковые обязанности в семейных отношениях, вне зависимости от пола, расы, национальности и этнической принадлежности, от языка, вероисповедания, политических и иных взглядов, от имущественного положения и социального происхождения (п. 1 ст. 5 СК Молдовы).

На основании проведенного сравнительно-правового анализа общих норм семейного законодательства стран – участниц СНГ можно сделать вывод о том, что все кодексы, регулирующие семейные отношения, имеют так называемую «национальную составляющую», выражающуюся прежде всего в наличии особенных норм – норм права, основывающихся на иных регулятивных системах – морали, нравственности, религии.

Происходящие в современном мире интеграционные процессы вызывают необходимость унификации национального законодательства, стремление к сохранению единого правового пространства, под природой которого некоторые авторы абсолютно справедливо, на наш взгляд, понимают «проявление социальной, человеческой, активной преобразовательной деятельности в информационной среде субъектов правоотношений (процессов правореализации, правоприменения, правообеспечения и др.) на основе начал справедливости, разумности и целесообразности» [12, с. 37]. Поэтому, на наш взгляд, именно на этих принципах должно действовать в рамках СНГ качественное модельное законодательство, в том числе в сфере правового регулирования семейных отношений. Учитывая при этом накопленный позитивный опыт стран — участниц СНГ, можно, в частности, предложить при разработке общих положений Семейного кодекса СНГ включить в его текст нормы, содержащие основные принципы регулирования семейных отношений, а также цели и задачи семейного законодательства.

#### Библиографический список

- 1. Семейный кодекс Украины от 10 янв. 2002 г. № 2947-III (с изм. и доп.) // Ведомости Верховной Рады. 2002. № 21–22. С. 135.
- 2. Семейный кодекс Республики Молдова от 26 окт. 2000 г. № 1316-XIV (с изм. и доп.) // Мониторул Офичиал Р. Молдова. 2001. № 47–48; 26 апр.
- 3. Семейный кодекс Туркменистана от 10 янв. 2012 г. № 258-IV (с изм. и доп.) // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2012. № 1 (1007); 1 янв.—31 марта.
- 4. Семейный кодекс Азербайджанской Республики от 28 дек. 1999 г. № 781 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 3. кн. 1. Ст. 126.
- 5. Кодекс о браке и семье Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 278-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 195. 2/1097.
- 6. Семейный кодекс Республики Узбекистан от 30 апр. 1998 г. № 607-I (с изм. и доп.) // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6; прил.

## 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 4 7

- 7. Семейный кодекс Республики Армения от 8 дек. 2004 г. № НО-123 (с изм. и доп.) // Информационно-правовая система СоюзПравоИнформ. База данных. Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show\_doc.fwx?rgn=8661
- 8. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 авг. 2003 г. № 201 (с изм. и доп.) // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2004. № 1. Ст. 1.
- 9. Кодекс Республики Казахстан о браке (супружестве) и семье от 26 дек. 2001 г. № 518-IV (с изм. и доп.) // Казахстанская правда. 2012. № 6-7 (26825–26826); 7 янв.
- 10. Саенко Л.В. Культурно-правовые традиции регулирования семейных отношений в странах Содружества Независимых Государств: теоретические аспекты // Правовая культура. 2014. № 2 (17).
- 11. Семейный кодекс Республики Таджикистан от 13 нояб. 1998 г. (с изм. и доп.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1998. № 22. Ст. 303.
- 12.  $\Phi$ едорченко A.A. Правовое пространство: проблемы теоретического обоснования // Правовая культура. 2014. № 3 (18).

#### S.S. Karzhubaev, T.T. Tursynova Development Issues of the Institution of Family in the Republic of Kazakhstan

The role of the state in the formation of a young family in the Republic of Kazakhstan is analyzed. The influence of a family on the state is characterized. The modern condition of the current legislation, which regulates the relations regarding the strengthening of the institution of family, is considered. Problems affecting the strengthening of a family are revealed and ways to solve them are identified.

Key words and word-combinations: family influence on the state, the institution of family, family crisis, family social benefits.

Анализируется роль государства в становлении молодой семьи в Республике Казахстан. Характеризуется влияние семьи на государство. Рассматривается современное состояние действующего законодательства, регулирующего отношения, связанные с укреплением института семьи. Выделяются проблемы, влияющие на укрепление семьи, и определяются пути выхода из сложившейся ситуации.

Ключевые слова и словосочетания: влияние семьи на государство, институт семьи, кризис семьи, социальные льготы семьям. УДК 316.356.2(574) ББК 60.561.5(2Каз)

> С.С. Каржаубаев, Т.Т. Турсынова

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СЕМЬИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

еспублика Казахстан утвердила себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, провозгласив высшими ценностями человека, его жизнь, права и свободы. Права человека, закрепленные в Конституции, стали основной ценностью нашего государства, стремящегося построить правовое государство, и человеку в этом государстве отведена основная роль. Человек существо общественное, социальное, которое живет, самоутверждается и развивается в рамках определенной общности, группы. Оторванность человека от общества имеет негативные последствия, всецело отражается на нем и ведет к эмоциональному, культурному кризису. Для гармоничного развития человека необходима общность, группа. Именно в

## 48 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

такой общности человек может реализовать себя, может быть счастливым, и семья может дать человеку все эти преимущества. Роль семьи в жизни человека всегда была и остается одной из важнейших, в семье закладывается основа межличностных отношений, основа поведения человека в обществе, патриотизм и уважение к обществу. «У каждой семьи есть мечта построить собственный дом» [1, с. 3], дом, в котором человек будет счастлив.

Семья призвана решать многие проблемы, стоящие перед государством. Правильно ориентированная семья может дать обществу и государству человека, уважающего себя и общество, воспитанного в духе патриотизма. Именно семья является основным носителем национальной культуры, передавая ее из поколения в поколение. В семье человек получает основы нравственности и образования, приобретает навыки поведения. Семья во все времена играла важную роль в жизни страны, весом влияла на судьбу государства. Нельзя недооценивать роль семьи в становлении и развитии любого государства.

Политические и экономические изменения в стране в последние десятилетия негативно отразились на институте семьи. В настоящее время молодые люди не спешат создавать свои семьи, брать на себя ответственность. Брак перестал быть пожизненным; нормой жизни стали разводы, неполные семьи, матери- и отцы-одиночки. Из года в год растет число разводов: статистика показывает, что в Казахстане число разводов в 2013 г. увеличилось на 9,7% по сравнению с предыдущим годом [2]. Каждый третий брак в стране распадается, и об этом неумолимо свидетельствует статистика. Так, с 1999 по 2010 г. в стране зарегистрировано 2420 тыс. браков, из них за этот же период число разводов составило более 733 тыс. [3]. Многие специалисты утверждают, что статистика может и ухудшиться: факторов, влияющих на непрочность семьи в современном мире, предостаточно, и все они негативно отражаются на семье и детях.

Философы, социологи, психологи, экономисты и другие исследователи, занимающиеся проблемами семьи, единодушны в том, что семья в настоящий период переживает кризис. Кризис семьи обусловлен социальными изменениями, которые переживает общество, и семья как «ячейка» общества впитывает противоречия, которые ему присущи. Как преодолеть этот кризис, выйти из депрессивного состояния и создать здоровое, целеустремленное общество вопрос, который должен волновать всех здравомыслящих людей. Создание крепкой семьи залог успеха любого государства, желающего преодолеть не только экономический и социальный, но и морально-нравственный кризис. Государство должно разрабатывать и проводить политику, направленную на создание условий для укрепления института семьи. Перед государством и обществом встает вопрос формирования здорового общества и крепкой семьи.

В качестве первоочередной меры необходимо создать нормативную базу для социально-экономического стимулирования института семьи. Самым важным фактором, влияющим на институт семьи, является наличие жилья. Проблема приобретения жилья в Казахстане остается напряженной. Снять напряженность на рынке недвижимости помогли Государственные программы жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005—2007 гг. и на 2008—2010 гг. Предусмотрены дальнейшие перспективы приобретения жилья по Программе

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 4 9

жилищного строительства в Республике Казахстан на 2011–2014 гг., которая была заменена программой «Доступное жилье – 2020». Государство делает все возможное, чтобы обеспечить своих граждан доступным жильем, однако проблемы есть и в этом секторе экономике, и эти проблемы необходимо решать незамедлительно. Примечательно, что по данной программе жилье будет предоставляться при наличии сбережений в «Жилстройсбербанке» [4].

Решая жилищную проблему для семей с небольшим доходом, необходимо в рамках данной программы дополнительно запланировать строительство социального жилья в виде домов комнатного типа с отдельным санузлом и местом для плиты. Примером могут служить проекты подобных общежитий семейного типа в СССР. Советская власть за счет подобных общежитий преследовала цель быстро и экономически недорого решить жилищную проблему, и, как показывает опыт, эта проблема была решена в СССР. Строительство таких домов позволит, на наш взгляд, и Казахстанскому государству решить ряд проблем: во-первых, снять напряженность на рынке жилья; во-вторых, решить проблему дешевого арендного жилья; в-третьих, пополнить бюджет региона; вчетвертых, сформировать фонд рынка труда для трудоемких производств, создаваемых по государственной программе индустриального развития Казахстана. Следовательно, необходимо внести дополненения в нормативные акты, регулирующие получение жилья по государственной программе.

Сегодня рынок арендного жилья представлен частными физическими лицами, которые в большинстве случаев не являются частными предпринимателями и не платят налог с этого вида деятельности. Так, по итогам работы правоохранительных органов по выявлению арендных квартир в г. Алматы налоговиками поставлены на учет и зарегистрированы как индивидуальные предприниматели 525 физических лиц. База данных по владельцам арендованных квартир выросла примерно на 8% [5]. Создав фонд общежитий семейного типа, можно решить проблему окупаемости этих домов путем ежемесячных арендных платежей. Общежития семейного типа, оснащенные водопроводом, канализацией, электричеством, системой отопления, в некоторых случаях и газопроводом для бытовых нужд, способны конкурировать на рынке арендного жилья, имея при этом ряд преимуществ, в частности возможность как выкупа, так и административной прописки. Кроме того, проживание в таких домах позволит избавиться от проблемы досрочного прекращения договора аренды по различным причинам, известным только арендодателю.

Другим фактором, влияющим на институт семьи, является доступность детских учреждений, детских садов с полным содержанием. Ситуация в сфере обеспечения местами в детских садах в стране все еще напряженная. Например, в Алматы, по информации акима города, функционируют 175 детских садов с контингентом 37 тыс. детей, а дефицит составляет значительную цифру — 22 тыс. мест, и это только те, кто подал заявление, реальная же потребность, по оценкам социологов, около 40 тыс. мест. При этом 126 детских садов используются не по назначению [6].

В настоящее время предусмотрено строительство новых детских садов в рамках Программы по обеспечению детей дошкольным воспитанием и обуче-

#### 5 0 2015 ● BECTHUK ПАГС

нием «Балапан» на 2010—2014 гг. Однако, по мнению экспертов, несмотря на открытие множества новых дошкольных учреждений, их общее число по Республике еще не достигло советского уровня. В 1991 г. действовало 8584 полноценных детских сада, тогда как в 2011 г. — 8096, 5348 из которых составляют мини-центры, то есть 2748 полноценных детских учреждений сейчас против 8584 в 1991 г. [7].

Дефицит детских дошкольных учреждений сохраняется по нескольким причинам, и первая это недостаточность внимания со стороны государства: в соответствии с Государственной программой «Балапан» на 2010–2014 гг. решение данной государственной проблемы передано «в руки» частного бизнеса. Последствием такого «отношения» становится неконкурентоспособность частных детских дошкольных организаций ввиду дороговизны. В результате для родителей обучение детей в частных детских садах обходится лишь немного дороже, чем в государственных. Кроме того, остается нерешенным вопрос капитального ремонта и перевода в государственную собственность зданий детских садов. Агентство Казакhstan Today неоднократно сообщало о том, что десятки детсадов в Алматы заняты непрофильными организациями, используются не по назначению либо стоят полуразрушенными. В том числе более двадцати зданий детсадов, по данным управления образования, находятся в коммунальной собственности, но арендуются частными и общественными организациями [6].

Для решения этой проблемы срочно необходимо пересмотреть государственную программу по развитию сети дошкольных учреждений, сместив акцент на государственный заказ, который обеспечил бы максимум мест в дошкольных учреждениях. Требуется также предусмотреть механизм возврата зданий детских садов по остаточной стоимости.

Третье обязательное условие усиления института семьи — социальные льготы семьям. Необходимо, по примеру Российской Федерации, принять закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в новой редакции, предусмотрев в нем институт «материнского капитала», который выплачивался бы родителям (супругам). Принятие такого закона позволило бы повысить рождаемость и решить проблему жилья для семей. Кроме того, следует предусмотреть льготы полным семьям. Именно наличие в семье отца и матери положительно сказывается на психическом здоровье ребенка, а это является основой для здорового общества. По мнению Е.Л. Юрьева, советника Президента РФ по социальным вопросам, «отсутствие отца или его маргинальное поведение, ненадежность — это просто катастрофическая проблема. В демографии она является одной из ключевых. Например, в США в 2006 г. посчитали, во сколько американскому бюджету обходится отсутствие отца — получилось 100 миллиардов долларов (это различные социальные выплаты семьям, оставшимся без отцов)» [8].

Четвертое условие – создание в обществе атмосферы приоритета семьи, семейных ценностей. Для этого необходимо принять государственную программу, нацеленную на культивирование семейных ценностей посредством средств массовой информации, проводить различные мероприятия, направленные на поддержку семейных духовно-нравственных традиций, воспитания в

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 5 1

здоровой, крепкой семье. Необходимо ужесточить контроль за распространением в СМИ и через Интернет материалов, содержащих сцены насилия, секса, эротики во всех ее проявлениях. Цензура в СМИ позволит избежать проблем с нравственным развитием несовершеннолетних. Кроме того, необходимо распространять материалы, формирующие духовно-нравственные традиции, культурные ценности. В этих целях необходимо финансировать создание фильмов, предназначенных для семейного просмотра, и определить часы их показа в период, наиболее подходящий для просмотра ее семьей. Достаточно вспомнить советский опыт в данной сфере, который можно перенять полностью или частично.

Кризиз института семьи, переоценка традиционных ценностей могут привести к печальным последствиям, что чревато катаклизмами регионального и мирового масштаба. Полагаем, что в настоящее время семья способна противостоять надвигающимся кризисным явлениям в геополитическом и экономическом пространстве, а государство должно приложить максимум стараний для усиления института семьи. Задачей государства — воплотить в жизнь взвешенную семейную государственную политику как в центре, так и на местах.

#### Библиографический список

- 1. Назарбаев Н. Казахстанский путь. Караганда, 2006.
- 2. Число разводов в Казахстане превышает количество браков Статагентство. URL: http://newskaz.ru/society/20120713/3503997.html
  - 3. Треть браков в Казахстане заканчивается разводом. URL: http://news.nur.kz/214105.html
- 4. «Доступное жилье 2020» предлагает казахстанцам гибкую схему финансирования. URL: http://www.zakon.kz/4510009-dostupnoe-zhile-2020-predlagaet.html
  - 5. Выгода от экстремистов // Мегаполис. 2012. № 43 (601). 5 нояб.
- 6. В Алматы сохраняется дефицит мест в детских садах аким. URL: http://www.kt.kz/?lang=rus&uin=1133168071&chapter=1153523370.
- 7. Рейтинг обеспеченности регионов Казахстана дошкольными учреждениями. URL: http://agencyrating.kz/ating-detsad/
- 8. Как государство может помочь семье? URL: http://www.demographia.ru/articles\_N/index.html?idR=5&idArt=1830

5 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

E.M. Kuzmina Monitoring of Law Enforcement Activities: Issues of Theory and Practice

Various approaches to law enforcement monitoring are studied. The role of monitoring in the mechanism of legal regulation, content, form, the legal framework, and classification is considered. Particular attention is paid to the analysis of legal monitoring as a condition to improve the quality of law enforcement acts.

Key words and word-combinations: legal monitoring, legal instruments, the effectiveness of the mechanism of legal regulation.

Исследуются различные подходы к правоприменительному мониторингу. Рассматривается роль мониторинга в механизме правового регулирования, содержания, формы, правовой основы, классификации. Особое внимание уделяется анализу правового мониторинга как условию повышения качества правоприменительных актов.

Ключевые слова и словосочетания: правовой мониторинг, юридический инструментарий, эффективность механизма правового регулирования. УДК 340.1 ББК 67.0

Е.М. Кузьмина

МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

ерспективным направлением повышения качества правовых актов является мониторинг. Он позволяет обеспечить социальную обусловленность нормативно-правового акта, его востребованность обществом. Правовой мониторинг получил импульс благодаря принятию Указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», этим подзаконным актом утверждено и Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации [1]. Согласно данному документу осуществление мониторинга выполнения решений Конституционного Суда РФ, а также постановлений Европейского Суда по правам человека в случаях, когда необходимы принятие, корректировка или отмена законодательства, возложено на Министерство юстиции России. Кроме того, утверждена и разработана методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [2].

Согласно Указу Президента мониторинг

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 5 3

предусматривает комплексную и плановую деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по сбору, обобщению, анализу и оценке информации с целью обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативно-правовых актов. Верно отмечается, что мониторинг правоприменения подразумевает анализ не только практики применения законодательства, но и его качества, эффективности [3, с. 32]. Следовательно, мониторинг правоприменения необходимо понимать в широком смысле как сбор, анализ, обобщение информации о состоянии законодательства и практики его применения с целью выявления соответствия между целью и результатом правового регулирования. В таком ключе (в широком смысле) Ю.А. Тихомиров определяет мониторинг закона как «систему постоянного наблюдения, анализа и воздействия на правовую сферу, на все стадии жизни закона — от зарождения идеи, определения предмета регулирования до реализации норм и контроля за эффективностью по их применению» [4, с. 28].

Целями правового мониторинга, по мнению Т.Я. Хабриевой, являются: определение эффективности действия правовых норм; оценка эффективности правоприменительной деятельности; выявление коллизий, дублирования, пробелов в правовом регулировании общественных отношений; определение степени урегулированности предметов ведения, закрепленных в Конституции РФ; выявление векторов развития отраслей российского законодательства, анализ и обобщение зарубежного опыта регулирования социальных отношений для последующего использования в законотворческой деятельности в Российской Федерации [5, с. 56].

Теория правового мониторинга в настоящее время активно разрабатывается Ю.Г. Арзамасовым, С.В. Бошно, И.В. Жужговым, Я.Е. Наконечным, В.Л. Негробовым, Н.Н. Толмачевой.

С.А. Варкова определяет мониторинг многофункционально: как начальную стадию правотворческого процесса; средство юридической оценки эффективности законодательства; средство, способствующее выявлению нарушений законности [6]. В целом соглашаясь с позицией ученого, следует возразить по поводу толкования мониторинга лишь как стадии правотворческого процесса. Думается, что мониторинг охватывает и правотворчество, и правоприменение, и непосредственную реализацию права, представляет собой надправовое явление, осуществление которого в конечном итоге повышает качество и эффективность права.

Безусловно, в сфере «пристального внимания» мониторинга находится технико-инструментальная составляющая законодательства и правоприменения: приемы и способы юридической техники изложения и оформления правовых актов. Вместе с тем технический аспект мониторинга не должен умалять содержательную сторону законодательства, подразумевающую социальную обусловленность, нуждаемость населения в том или ином законе.

В условиях плюрализма методологических приемов исследования в юриспруденции заслуживает внимания предпринятый И.Л. Честновым социолого-антропологический анализ мониторинга в контексте изучения феномена законности. Автор обосновывает, что законность в указанном ключе представляет собой, вопервых, выявление потребностей общества в нормативном правовом регулировании общественных отношений; во-вторых, объективацию своих потребностей в адекватной форме через норму права; в-третьих, реализацию формы права в право-

## 5 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

порядке [7, с. 39]. В отличие от традиционного подхода законность не только постулирует точное и неукоснительное соблюдение нормы права, но и предъявляет требования к нормативным правовым актам, иным формам внешнего выражения нормативности права с точки зрения их соответствия потребностям общества.

В антропологическом смысле правовой мониторинг подразумевает выявление оценок того или иного нормативного правового акта правоприменителем и конкретным субъектом, находящимися по «разные стороны» в процессе его реализации. Требуется мониторинг мнения населения о действии соответствующего нормативного правового акта, выявление его «узких мест», вызывающих неудовольствие широких слоев общества. Такой подход дополняет традиционное качественное и количественное изучение законодательства необходимостью выявления смыслов и интересов, в соответствии с которыми действует конкретный человек.

Следует также согласиться с изложенным в литературе мнением о том, что формой правового мониторинга может быть научная доктрина [8]. Хотя доктрина не является признанным в Российской Федерации источником права, она способна влиять на развитие концепции законодательства и содержание законопроектов, в частности, в терминологическом плане. Согласно научной доктрине мониторинг направлен на совершенствование практики применения законодательства и повышение его качества. Для достижения данной цели необходим универсальный подход, в рамки которого следует включать международно-правовой мониторинг.

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу классификации мониторинга. Так, в зависимости от объема тематики ученые выделяют постоянный, периодический, временный мониторинг; в зависимости от поставленной цели и задач правового мониторинга его можно классифицировать как способ оценки решения задач или как средство анализа деятельности государственных органов [9, с. 385]. Обстоятельно дифференцирован правовой мониторинг ученым, специализирующимся в данной вопросе, Ю.Г. Арзамасовым.

Другие авторы, исходя из различных оснований, называют кроме упомянутых такие виды, как комплексный или отраслевой; государственной или общественный; федеральный или региональный, локальный (муниципальный и корпоративный); внешний или внутренний; обязательный или рекомендательный; ретроспективный, текущий или прогнозный; включенный или невключенный; оперативный или плановый; постоянный, временный или точечный; мониторинг в процессе правотворчества либо в процессе соблюдения и исполнения норм права; в процессе официального толкования норм права либо в процессе правоприменения [10].

Для настоящего исследования особый интерес представляет мониторинг применения права. Работы, посвященные именно такому виду мониторинга, пока немногочисленны, ввиду того что имеются определенные трудности в его изучении. С одной стороны, его не следует отрывать от мониторинга правотворчества (с правоприменением они как сообщающиеся сосуды, одно без другого существовать не может), но с другой — это самостоятельный и очень важный вид мониторинга одного из видов юридической практики — практики правоприменения. Мониторинг права в конечном итоге значим только в том случае, если действие нормативного акта оценивается во взаимосвязи с правоприменительной практикой.

Согласно нормативным документам мониторинг правоприменения осуществляется в том числе органами государственной власти субъектов РФ в пределах

2015 ● BECTHUK ПАГС 5.5

своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов. Органы государственной власти субъектов РФ также могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе.

Проект плана мониторинга правоприменения в России ежегодно разрабатывается Министерством юстиции РФ. Органы государственной власти субъектов РФ при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества, в том числе средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган.

По информации Минюста России более чем в сорока субъектах РФ приняты правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения мониторинга правоприменения [11]. Серьезной проблемой остается организация взаимодействия между федеральными органами государственной власти и органов власти субъектов РФ в процессе правоприменительного мониторинга. Это касается всех его этапов: сбора, обобщения, анализа информации о недостатках законодательства, а также доведения его до компетентных органов. Причинами малой эффективности такого взаимодействия являются: неупорядоченность информации, предоставленной субъектом РФ; отсутствие системы реагирования федеральных органов исполнительной власти на обращение субъектов РФ по поводу выявившихся проблем при правоприменении того или иного нормативного акта.

В Саратовской области мониторинг правоприменения набирает обороты. Есть определенные результаты. В частности, в отношении Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [12] мониторинг привел экспертов к выводу о необоснованности предоставления льгот инвалидам по безвозмездному пользованию платными автостоянками, повлекшему ограничение прав предпринимателей на осуществление хозяйственной деятельности и осложнение ведения бизнеса. Как представляется, вывод экспертов не обоснован и нарушает нормы Конституции РФ, противоречит нормам Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», поэтому данное предложение не было реализовано и поставило вопрос об уровне правосознания экспертов. Тем не менее размышления по поводу практики реализации того или иного нормативного акта — это уже шаг вперед по пути отслеживания движения от правотворчества к правоприменению, ведь, как уже отмечалось, механизм правового регулирования «пробуксовывает» именно на этой стадии — стадии правоприменения.

Институт правоприменительного мониторинга пока не заработал в полную силу еще и по причине отсутствия официальной информации относительно действующих в правовом поле нормативных и правоприменительных актов. Между тем результатом мониторинга является взаимосвязанная информация о недостатках законодательства (в том числе о предложениях по их устранению и приведению в соответствие с классификатором правовых актов) и о недостатках правоприменительной деятельности (в частности, о нарушении должностным лицом закона, несовершенстве в механизме действия закона), направляемая в форме электронного документа и информационных писем в компетентные государственные органы.

## 5 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

Порядок проведения мониторинга пока еще не до конца отработан. Первый шаг в заданном направлении уже сделан – Минюст России создал Портал о состоянии законодательства и правоприменения как постоянно действующий информационно-аналитический интернет-ресурс, но нет полной ясности об информации, которая должна будет размещаться на нем.

Заслуживает внимания и всяческой поддержки предложение ученых о внесении изменений в следующие правовые акты: в постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», в приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. «Об утверждении методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», включив в них нормы, обязывающие при ведении регистров нормативных правовых актов не только проводить анализ акта на соответствие его законодательству, но и изучать и оценивать практику его применения, а также подготовленные на него экспертные заключения негосударственных организаций.

Следует установить обязанность размещения на общедоступном портале результатов экспертизы в качестве обязательных сведений, ибо публичность и обязательность таких действий, наличие в экспертных заключениях на нормативно-правовые акты раздела о результатах анализа правоприменительной практики, об оценке результатов общественных, независимых экспертиз повысит их значимость. Кроме того, заслуживает одобрения предложение по формированию единой электронной информационно-аналитической системы «Мониторинг законодательства и правоприменения».

Изложенные меры позволят систематизировать деятельность по сбору, анализу, оценке правовой информации для проведения правоприменительного мониторинга, а также отладить каналы эффективного взаимодействия между органами государственной власти и институтами гражданского общества в целях повышения эффективности всего механизма правового регулирования.

#### Библиографический список

- 1. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657. М., 2011.
- 2. Положение о Департаменте законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения: приказ Министерства юстиции РФ от 4 марта 2011 г. № 51; Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 авг. 2011 г. № 694. М., 2011.
- 3. *Тиунов О.И*. О взаимосвязи правового мониторинга международных и внутригосударственных актов // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: оценки, предложения, прогнозы: Муромцевские чтения: мат-лы XIII Междунар. науч. конф. Москва, 18 апреля 2013 г. / под ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева. М., 2013.
  - 4. Тихомиров Ю.А. О мониторинге закона // Президентский контроль. 2004. № 8.
- 5. *Хабриева Т.Я.* Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (мат-лы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009.

2015 ● BECTHUK ПАГС 5 7

- 6. Варкова С.А. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
- 7. Честнов И.Л. Мониторинг юридической практики в контексте режима законности // Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: оценки, предложения, прогнозы: Муромцевские чтения: мат-лы XXIII Междунар. науч. конф. Москва, 18 апреля 2013 г. / под ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева. М., 2013.
- 8. *Мадаев Е.О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012.
  - 9. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007.
- 10. Фадеева А.С. Аналитическая функция правового мониторинга: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
  - 11. Рос. газ. 2013: федер. вып. № 6041.
- 12. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ (в ред. от 21 июня 2014 г.; с изм. от 1 дек. 2014 г.) // Рос. газ. 2 дек. 1995.

A.G. Zaporozhtsev The Right to Inheritance in the System of Constitutional Principles of Legal State

Basic theoretical and practical features of inheritance rights in the system of constitutional principles of a legal state are analyzed. Basic constitutional rights and limitations in the implementation of the right to inheritance are considered. The problem of implementation of inheritance rights guaranteed by the Constitution of the Russian Federation is emphasized in terms of law.

Key words and word-combinations: a constitutional principle, the Constitutional Court, the compulsory share, inheritance.

Анализируются основные теоретические и практические особенности права наследования в системе конституционных принципов правового государства. Рассматриваются основные конституционные права и ограничения в сфере реализации права наследования. В правовом ключе акцентируется проблема реализации права наследования, гарантированного Конституцией Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: конституционный принцип, Конституционный Суд РФ, обязательная доля, наследование.

УДК 347.65/.68 ББК 67.404.4

#### А.Г. Запорожцев

ПРАВО НАСЛЕДОВАНИЯ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

В центре концепции правового государства находится принцип неприкосновенности частной собственности. В специальной литературе отмечается, что «общий принцип экономической системы государства – принцип неприкосновенности частной собственности – не нашел прямого закрепления в Конституции РФ» [1]. Однако, по мнению Конституционного Суда РФ, данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им

## 5 8 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности [2].

Принцип неприкосновенности частной собственности согласно буквальному толкованию положений ст. 35 Конституции РФ выражается, во-первых, в обеспечении возможности свободно владеть, пользоваться и распоряжаться объектами частной собственности и, во-вторых, в ограничении законных возможностей изъятия имущества, находящегося в частной собственности.

Одной из возможных форм распоряжения частной собственностью является передача имущества по наследству. В связи с этим принцип неприкосновенности частной собственности в комплексе с конституционной гарантией свободного владения, пользования и распоряжения имуществом конституирует важнейший принцип наследственного права — свободу завещания. Как отмечается в специальной литературе, принцип свободы завещания обладает весьма обширным содержанием. Так, М.А. Дмитриев включает в объем данного принципа следующие возможности: а) право завещать любое имущество; б) право завещать имущество любым лицам; в) право любым образом определить доли наследников в наследстве; г) право лишить наследства любого из наследников по закону либо всех наследников по закону одновременно; д) право включить в завещание иные завещательные распоряжения, предусмотренные ГК РФ; е) право изменить или отменить завещание [3].

Вместе с тем данный принцип не имеет абсолютного характера, поэтому права, вытекающие из него, могут и должны быть ограничены в соответствии с принципом социального государства. В частности, как отметил Конституционный Суд РФ в одном из самых первых своих дел [4], правило об обязательной доле в наследстве, ограничивающее свободу завещания, введено в гражданское законодательство в целях материального обеспечения отдельных категорий лиц, которые нуждаются в особой защите в силу их возраста или состояния здоровья. Это соответствует содержанию ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где предусматривается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты законных прав и интересов других людей в демократическом обществе.

А.А. Демичев полагает, что «как таковая свобода завещания не ограничивается правилами об обязательной доле в наследстве — наследодатель вправе указать в завещании именно то и так, как он хочет. Однако положение об обязательной доле ограничивает реальную возможность передать имущество в том виде, в том объеме и только тем лицам, как желал завещатель» [5]. На наш взгляд, сложно согласиться с такой позицией, поскольку конституционная норма о свободе распоряжения находящимся в собственности имуществом должна пониматься как фактическая (а не «бумажная», формально-юридическая) возможность распорядиться имуществом, поэтому установление в гражданском законодательстве обязательной доли, безусловно, ограничивает свободу завещания; другое дело, что такие ограничения вполне возможны и оправданы с позиции ст. 55 Конституции РФ.

Некоторые авторы утверждают: «Правила об обязательной доле представля-

2015 ● BECTHUK ПАГС 5 9

ют собой возложение на наследодателя обязанности по материальному содержанию определенных лиц. Тем самым государство перекладывает на наследодателя свои социальные обязанности перед малоимущими слоями населения» [6]. Другие авторы, возражают, считая что общее право на социальное обеспечение у таких граждан фактически не претерпевает изменений. По их мнению, «государство, устанавливая подобные социальные гарантии для незащищенных слоев населения, включает внутренние процессы взаимопомощи, перераспределения материальных ценностей внутри социальных групп, стабилизируя общество, легально формируя основу среднего класса» [7].

В любом случае можно заметить, что и свобода завещания, и ограничения этой свободы прямо связаны с характеристикой Российской Федерации как правового и социального государства и представляют собой результат конституционного баланса принципов неприкосновенности частной собственности и социальной справедливости. Конституционный Суд РФ вынужден был неоднократно обращаться к понятию баланса конституционных принципов, конституционно значимых ценностей, основных прав, поскольку в силу максимальной обобщенности формул конституционного текста возможны так называемые «конституционные коллизии» [8]. «Конституционные коллизии невозможно снять, оставаясь исключительно в формальноправовой плоскости, поэтому Конституционный Суд использует специфический прием "взвешивания" конституционных ценностей. Причем само по себе такое "взвешивание" не сводится к выбору "доминирующей", более значимой ценности, а предполагает поиск такой модели правового регулирования, которая обеспечит их взаимное согласование - баланс конституционных ценностей» [9, с. 35].

Как представляется, подобный подход используется и в отношении конкуренции конституционных ценностей неприкосновенности частной собственности и социальной справедливости. В законодательстве советского периода превалировал принцип социальной справедливости, который с переходом к правовому государству с рыночной экономикой «уступил» свои позиции принципам правового государства, в частности принципу неприкосновенности частной собственности. Как известно, по ГК РСФСР 1922 г. обязательная доля в наследстве составляла не менее  $^{3}/_{4}$ , затем — не менее  $^{2}/_{3}$  (ГК РСФСР 1964 г.). Сейчас же согласно п. 1 ст. 1149 несовершеннолетние или нетрудоспособные дети наследодателя, его нетрудоспособные супруг и родители, а также нетрудоспособные иждивенцы наследодателя, подлежащие призванию к наследованию, наследуют независимо от содержания завещания не менее половины доли, которая причиталась бы каждому из них при наследовании по закону (обязательная доля).

Как представляется, данная динамика свидетельствует о выравнивании принципов правового и социального государства. Вместе с тем доминирующим принципом в данной дихотомии, на наш взгляд, Конституционный Суд РФ признает неприкосновенность частной собственности. В частности, в постановлении от 23 декабря 2013 г. № 29-П Суд отметил: «Конституционному пониманию существа и содержания права наследования, а также способов осуществления

## 6 0 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

составляющих его правомочий соответствует такое законодательное установление оснований наследования, при котором приоритет отдается воле наследодателя, выраженной в завещании, а наследование по закону имеет место, когда и поскольку оно не изменено завещанием» [10].

Речь здесь идет о принципе приоритета завещания, который непосредственно вытекает из конституционного принципа неприкосновенности частной собственности. Наследование по закону вторично по отношению к завещанию, поскольку последнее представляет собой прямой и непосредственный акт распоряжения имуществом со стороны собственника. Наследование же по закону в интерпретации Конституционного Суда лишь презумпция такого распоряжения.

С нашей точки зрения, правовая позиция Конституционного Суда РФ о наследовании по закону как презумпции действительной воли наследодателя, которая не была им выражена, вполне соответствует критериям демократического правового государства. В связи с этим весьма показательна динамика правового регулирования наследственных очередей. Перечень очередей наследования в современном законодательстве был значительно расширен (с двух до восьми!). Многие исследователи видят в этом реализацию принципа социальной справедливости, поскольку это предотвращает необоснованный переход имущества к государству и позволяет максимально учесть интересы родных и близких умершего [11].

По нашему мнению, такая динамика наследственного законодательства по большей части обусловлена принципами правового государства, и в частности принципом неприкосновенности частной собственности. Именно подобная аргументация легла в основу мнения о необходимости расширения числа наследников и наследственных очередей, высказанного Конституционным Судом в определении от 2 ноября 2000 г. № 228-О. Следует заметить, что в ст. 35 Конституции РФ, гарантирующей право частной собственности, особый упор делается на ограничении возможностей перехода частной собственности в государственную [1].

Тесно связан с правовым характером государства так называемый принцип «формального», или юридического, равенства, провозглашенный в ст. 19 Конституции РФ принцип равенства. Это, наверное, один из наиболее масштабных и универсальных конституционных принципов. Обратившись к практике Конституционного Суда РФ, можно заметить, что принцип равенства находится во главе угла большинства правовых позиций данного органа конституционного нормоконтроля. Это связано с тем, что принцип равенства перед законом и судом опосредует практически любое конституционное правопользование.

В отношении права на наследование конституционный принцип равенства, а также запрета дискриминации означает, что государство не вправе вводить неоправданные различия в статусе субъектов наследственных отношений, неоправданные ограничения наследственных прав отдельных лиц или неравный режим их функционирования в одинаковых отношениях и ситуациях.

Современное российское наследственное право в целом удовлетворяет конституционному принципу равенства перед законом и судом, и явно дис-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 6 1

криминационные нормы как в отношении права на передачу имущества по наследству, так и в отношении права быть наследником в нем отсутствуют. Однако некоторые авторы видят определенные «частные» деформации принципа равенства. Так, М.М. Попович полагает, что таким дефектом действующего законодательства можно считать установление в ст. 1178 ГК РФ специального субъекта наследования предприятия как имущественного комплекса, что, по ее мнению, является нарушением принципа равенства наследников [12]. Согласно данной статье Гражданского кодекса наследник, который на день открытия наследства зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, или коммерческая организация, которая является наследником по завещанию, имеет при разделе наследства преимущественное право на получение в счет своей наследственной доли входящего в состав наследства предприятия. Действительно, как представляется, закрепление данного преимущественного права только лишь на основании формального наличия статуса индивидуального предпринимателя вряд ли может быть объективно обусловлено.

Разумеется, принцип юридического равенства не отрицает «статусных» различий, обусловленных дифференциацией правового регулирования положения отдельных категорий граждан, например, при установлении очередей наследования. Однако всякое отличие правового статуса лица должно быть объективно обоснованным, чтобы такая дифференциация не превратилась в дискриминацию.

Вместе с тем, как отметил Г.А. Гаджиев, принцип равенства «по-разному проявляется применительно к отдельным правам. В отношении личных прав данный принцип означает преимущественно формальное равенство. Но применительно к экономическим правам формальное равенство оказывается недостаточным, более того, оно может обернуться неравенством» [13, с. 125]. Следовательно, и в отношении права на наследование принцип равенства должен быть уравновешен принципом социальной справедливости. Некоторые исследователи даже полагают, что «удельный вес» принципа социальной справедливости больше, чем у принципа равенства, поскольку равенство — лишь один из компонентов социальной справедливости, которая может выражаться, в частности, в форме справедливого неравенства [14, с. 18].

В монографии М.В. Преснякова «Конституционная концепция принципа справедливости» [15] конституционный принцип справедливости рассматривается максимально широко, на основании трех классических философских парадигм справедливости: ретрибутивной (воздающей), дистрибутивной (распределяющей) и коммутативной («обменной», или «рыночной»). Однако, на наш взгляд, принцип социальной справедливости проявляется и еще в одном аспекте, связанном с реализацией социальной функции государства. Статья 7 Конституции РФ идентифицирует Россию как социальное государство, то есть государство Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное государство обычно понимается как государство всеобщего благосостояния, государство всеобщего благоденствия, как политическая система, перераспределяющая материальные блага в соответ-

## 6.2 2015 ● BECTHUK ПАГС

ствии с принципом социальной справедливости ради достижения каждым гражданином достойного уровня жизни, сглаживания социальных различий и помощи нуждающимся [16].

У.А. Омарова в диссертационной работе, посвященной проблематике реализации принципа социальной справедливости в наследственном праве, выделяет несколько «сфер применения» данного принципа [17, с. 25]. В институте наследования по закону это положения а) о круге наследников и б) очередности их призвания к наследству; в наследовании по завещанию — вопросы свободы завещания во взаимосвязи с обязательной долей в наследстве и т.д.

Данный автор отмечает, что наиболее полно принцип социальной справедливости реализовывается в нормах, регламентирующих право лиц, наследующих независимо от содержания завещания. Речь идет об обязательной доле, которая имеет ярко выраженное социальное назначение: «Критериями справедливости в наследственном праве... являются наиболее полный максимальный учет интересов близких наследодателю лиц — членов его семьи, а также обеспечение собственнику возможности распорядиться имуществом так, как он пожелает» [18].

В практике Конституционного Суда рассматривались обращения граждан с требованием признать не соответствующим Конституции РФ правило об обязательной доле, поскольку данные нормы гражданского законодательства ограничивают свободу завещания, что не соответствует, во-первых, ч. 4 ст. 35 Основного Закона, а во-вторых, идет вразрез с конституционным положением о неприкосновенности частной собственности, препятствуя распоряжению наследодателя своим имуществом. Конституционный Суд РФ традиционно отказывает в таких требованиях, отмечая, что правило об обязательной доле в наследстве, ограничивающее свободу завещания, введено в гражданское законодательство в целях материального обеспечения отдельных категорий лиц, которые нуждаются в особой защите в силу возраста или состояния здоровья, что согласуется со ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, предусматривающей возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц [19]. Иными словами, правило об обязательной доле в наследстве рассматривается Судом как правомерное ограничение свободы завещания, обусловленное принципом социальной справедливости.

Вместе с тем правило об обязательной доле введено в российское законодательство с целью социальной защиты лиц, которые в ней нуждаются, то есть для того, чтобы скомпенсировать фактическое неравенство. В связи с этим данное правило само по себе не может применяться формально-юридически, то есть без учета фактического положения лица, претендующего на обязательную долю в наследстве. Например, районный суд отказал Е.А. Куркиной в иске о признании за ней права собственности на завещанную ей квартиру. Свой отказ суд мотивировал тем, что наследником двух третей имущества умершей завещательницы (в то время действовала ст. 535 ГК РСФСР) признан ее нетрудоспособный супруг, как имеющий право на обязательную долю в наследстве.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 6.3

Рассматривая это обращение, Конституционный Суд отметил, что праву нетрудоспособного супруга на обязательную долю в наследстве суды придают абсолютный, императивный характер без учета обстоятельств конкретного дела, в частности наличия у нетрудоспособного наследника по закону собственного имущества, его участия в образовании общей собственности, длительности совместного пользования ею [20]. Исходя из этого, Суд сформулировал правовую позицию, согласно которой предоставление наследнику обязательной наследственной доли в полном объеме исключительно по формальным критериям во всех без исключения случаях может приводить к нарушению принципа социальной справедливости.

Позднее данная правовая позиция неоднократно подтверждалась. Так, в Конституционный Суд обратился гражданин С.Н. Романов, которому судебные органы отказали в иске о признании права на обязательную долю в наследстве. В обоснование своих выводов суды указали, что истец хотя и являлся инвалидом III группы, однако продолжал работать и имел заработок в размере, достаточном для обеспечения себя в полном объеме средствами к существованию. Конституционный Суд отказал гражданину, сославшись на приведенную выше правовую позицию [21]. Другими словами, суд должен исходить из признака нуждаемости конкретного лица и только в этом случае предоставлять ему соответствующие меры социальной защиты.

Подводя определенный итог, можно сделать следующие выводы. Право наследования может рассматриваться в субъективном смысле, то есть как элемент правового статуса человека и гражданина. В данном аспекте оно раскрывается через правомочия распоряжения имуществом на случай своей смерти, в том числе презюмируемого – если отсутствует завещание как прямой акт распоряжения и право быть наследником. В объективном смысле право наследования представляет собой конституционно-правовой институт, в основе современного понимания и конституционно-правовой интерпретации которого находится концепция правового и социального государства. Именно процесс формирования правового государства в России обусловил радикальную трансформацию института наследования в постсоветский период нашей истории. Векторами развития института наследования на современном этапе являются следующие конституционно-правовые принципы: принцип уважения прав и свобод человека и гражданина как высшей конституционной ценности, принцип неприкосновенности частной собственности, принцип равенства, принцип социальной справедливости и другие.

#### Библиографический список

- Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2013.
- 2. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февр. 2004 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона "Об акционерных обществах", регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании "Кадет Истеблишмент" и запросом Октябрьского районного суда города Пензы» // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 830.

## 6 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

- 3. Димитриев М.А. Принцип свободы завещания в российском гражданском законодательстве (отдельные вопросы правовой квалификации) // Нотариус. 2012. № 3. С. 24–27.
- 4. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 янв. 1996 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 560 Гражданского кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина А.Б. Наумова» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 408.
- 5. Демичев А.А. Свобода завещания в российском праве в контексте правила об обязательной доле в наследстве // Наследственное право. 2013. № 1. С. 17–20.
- 6. Наследственное право [Электронный ресурс]: постатейный комментарий к разделу V Гражданского кодекса Российской Федерации / Е.Р. Аминов, И.А. Андреев, И.Л. Арсентьев [и др.]; под общ. ред. М.А. Димитриева. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- 7. *Бугаев Д.В.*, *Драпалюк О.В*. Запреты и ограничения свободы завещания в российском законодательстве // Нотариус. 2014. № 2. С. 39–42.
- 8. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
- 9. *Пресняков М.В.* Коллизии конституционных ценностей: проблемы конституционной герменевтики // Гражданин и право. 2014. № 8.
- 10. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 дек. 2013 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 1158 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М.В. Кондрачука» // СЗ РФ. 2014. № 1. Ст. 79.
  - 11. Желонкин С.С., Ивашин Д.И. Наследственное право: учеб. пособие. М., 2014.
- 12. Актуальные проблемы наследственного права: история, теория и практика (редакционный материал) // Наследственное право. 2006. № 2.
  - 13. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. М., 2004.
- 14. *Гаджиалиева Н.Ш*. Конституционно-правовая природа права наследования: единство объективного и субъективного // Журнал российского права. 2007. № 7.
- 15. *Пресняков М.В.* Конституционная концепция принципа справедливости / под ред. Г.Н. Комковой. М., 2009.
- 16. *Куренной А.М.* Осознает ли государство реальную необходимость эффективного правового регулирования в сфере социальной политики? // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 2–6.
- 17. *Омарова У.А.* Основные институты наследственного права России и степень отражения в них принципа социальной справедливости: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
- 18. *Омарова У.А.* Принцип социальной справедливости в праве на обязательную долю в наследстве // Проблемы современной цивилистики: сб. статей, посвященных памяти профессора С.М. Корнеева / отв. ред. Е.А. Суханов, М.В. Телюкина. М., 2013.
- 19. Определение Конституционного Суда РФ от 17 мая 1995 г. № 31-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гриши Георгия Владимировича» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- 20. Определение Конституционного Суда РФ от 9 дек. 1999 г. № 209-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Куркиной Елены Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьей 535 ГК РСФСР» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 2.
- 21. Определение Конституционного Суда РФ от 2 дек. 2013 г. № 1906-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Романова Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1149 Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2015 ● BECTHUK ПАГС 6 5

D.A. Poddubnaya
The Range of Self-Regulation
Problems in the Construction
Industry and the Basic Ways
to Solve Them

The current problems of the institution of self-regulation in the construction industry are analyzed. The prospect and main results of the creating a basis for ensuring safe conditions for production and activities of firms in the given professional field are considered. The examples of the modern judicial practice, highlighting the "internal" problems of the existing institution of self-regulation are provided.

Key words and word-combinations: self-regulatory organizations, current problems of construction, professional risks.

Анализируются существующие проблемы института саморегулирования в строительной отрасли. Рассматриваются перспективы и основные итоги создания базиса для обеспечения безопасных для потребителя условий производства и деятельности фирм в указанной профессиональной сфере. Приводятся примеры современной судебной практики, освещающие «внутренние» проблемы современного института саморегулирования.

Ключевые слова и словосочетания: саморегулируемые организации, современные проблемы строительства, профессиональные риски. УДК 351 ББК 67.401.11

Д.А. Поддубная

СПЕКТР ПРОБЛЕМ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОБЛАСТИ И ОСНОВНЫЕ ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

момента введения института саморегулирования на территории Российской Федерации государство возложило большие надежды на данный способ самоорганизации профессионального сообщества. Наработанный со временем опыт деятельности членов различных видов профессиональных сообществ показывает основные достижения, заслуживающие внимания и высокой положительной оценки, а также направления для дальнейшего усовершенствования данной сферы правоотношений. Сегодня стоит обратиться к практическому опыту правового регулирования специальных сфер деятельности субъектов саморегулирования, в частности можно рассмотреть этот вопрос на примере строительной области, в которой уже не один год происходит развитие отношений с потребителями в принципиально новых условиях данного механизма. Однако институт саморегулирования продолжает совершенствоваться. На разных уровнях и на различных мероприятиях обсуждаются важные проблемы, которые волнуют членов саморегулируемых организаций (СРО): квалификационные требования, размер вступительных и членских взносов, профессиональные стандарты и прочие, которые непосредственно регулируют отрасль. Поэтому необходимо осветить спектр проблем саморегулирования, касающихся основной отрасли, особо восприимчивой ко всем изменениям в законодательстве, - строительной.

66 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

Идея создания института саморегулирования строительной сферы изначально была нацелена на создание качественно нового базиса обеспечения безопасных для потребителя условий производства и деятельности строительных фирм, что подразумевает повышение требований к образованию персонала, к финансовым основам деятельности каждого из предприятий и т.п. Однако не всегда можно услышать однозначно положительные отзывы о результатах такой задумки законодателя: то там, то здесь выявляются недостатки в урегулировании или его отсутствие вообще. Все это свидетельствует лишь о том, что институт саморегулирования находится в стадии становления и потребуется время, а также наработанный опыт членов СРО, чтобы эффективно и в короткие сроки решать экономические и социальные задачи, стоящие перед ними. Отраслью, в которой наиболее ярко отображаются проблемы саморегулирования на настоящем этапе, является строительство, ввиду высокой значимости результата работ для потребителя, а также необратимости процессов, которые могут прямо или косвенно являться следствием недостаточности в том числе законодательного урегулирования данной деятельности со стороны государства.

Строительные фирмы нередко испытывают трудности от нехватки денежных средств на основное производство и в то время обязаны отдавать колоссальные средства для вступления в СРО и уплаты членских взносов, страхования ответственности своих членов и прочего. В связи с этим полномочия контроля за безопасностью объектов капитального строительства и качеством работ передаются от государственных органов непосредственно саморегулируемым организациям, а последние вынуждены экономить подчас на самом необходимом, в том числе на строительных материалах, с целью иметь возможность не быть «вытесненными» за пределы профессиональной отрасли. Поиск таких возможностей, как правило, осуществляется в ущерб интересам потребителя. В результате участились случаи вопиющих недостатков в работах строителей. Оправданию, конечно, не подлежат халатность и недобросовестность участников строительной сферы, однако, если смотреть глубже, то можно предположить, что это ситуация в некотором смысле вынужденная и связана с последствиями переходного периода от одной системы законодательных актов к другой и невозможностью молниеносного приспособления к такой смене «правил игры». Одновременно с этим неутешительна судебная практика, которая обязывает уплачивать вступительные и иные взносы, осуществлять отчисления в порядке и в размерах, установленных съездами саморегулируемых организаций. Так, на Окружной конференции саморегулируемых организаций в области проектирования НП CPO «СтройПроект» заявила о своем принципиальном отказе перечислять средства на нужды Общероссийской негосударственной некоммерческой организации «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанное на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации» [1]. Однако судом в последующем было установлено незаконное уклонение от уплаты взносов и взыскана сумма таких отчислений [2].

К той же стороне проблемы можно отнести ежедневное лишение лицензий Центробанком кредитных организаций с последующим прекращением их деятельности. Так как компенсационные фонды саморегулируемых организаций

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 6.7

относятся к четвертой очереди выплат, то денежные средства, направленные в них, практически не имеют шансов на возврат. Потеря компенсационного фонда автоматически ведет к ликвидации СРО, признанию недействительными всех выданных ею допусков и остановке производимого на их основании строительства объектов, лишения работы, а значит, и средств к существованию тысяч представителей строительной отрасли [3]. К тому же в такой ситуации логичным может стать компенсация дефицита своих бюджетов «уцелевшими игроками» за счет повышения цен на строительную продукцию членами СРО. В результате пострадают ни в чем не виновные потребители, а государство опять покажет себя в роли врага социума.

Кроме того, нередки случаи, когда поставленные в жесткие условия, касающиеся численности членов, руководители СРО «набирают» коллег «с улицы», то есть «без имени» и с сомнительной репутацией, либо «выдумывают» «упрощенные» схемы приема в члены, допуская прием документов в электронном виде, вводя минимальные, а иногда и «отсутствующие» вступительные и членские взносы, «щадящие» условия страхования ответственности. Конечно, многим импонирует возможность без трудовых и материальных затрат решить проблемы с членством в СРО и получением свидетельства о допуске к работам. Однако в таких случаях не стоит забывать, что при отсутствии должного отбора и контроля за вступлением в СРО, как правило, должно последовать попадание в организации «случайных» участников, зачастую не отвечающих даже минимальным требованиям закона. Облегчая порядок выдачи разрешений, СРО самостоятельно допускают ситуацию попадания на рынок недобросовестных участников, не имеющих должной квалификации. Саморегулируемые организации, ведущие такую политику приема членов, строго говоря, работают против себя и, как следствие, против своих членов. Для них потенциальная угроза лишения некоммерческого партнерства статуса саморегулируемой организации крайне велика, равно как и реальная опасность многочисленных выплат из компенсационного фонда. Члены СРО, как известно, несут консолидированную материальную ответственность за причинение вреда любым членом партнерства. В связи с этим прием в СРО строительных организаций без надлежащего контроля, по «упрощенным» схемам и с нулевыми взносами, может привести к тому, что по вине аппарата таких СРО серьезные и уважаемые строительные компании понесут непрогнозируемые и незаслуженные потери, как материальные, так и имиджевые. К тому же частые переходы членов из одной организации в другую дестабилизируют и дезорганизуют общую ситуацию в таких организациях. С другой стороны, когда вводят обязательность членства и фиксированное количество членов СРО, то наоборот, возникает соблазн у членов, которые СРО уже создали, задрать планку барьера для входа, завысить требования к финансовой состоятельности, к «сроку жизни» на рынке, сделать непомерными членские взносы. Тогда приходится вмешиваться антимонопольной службе [4].

В связи с изложенным руководители фирм с устойчиво положительной репутацией должны избирательно подходить к вопросу приобретения членства в одной из СРО. Предпочтение следует отдавать проверенным организациям, с опытным составом участников, с безупречными отзывами об их деятельности, а

## 68 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

также с наличием в открытом доступе информационных ресурсов о СРО и качественной отчетной документацией по основному виду деятельности.

Надо признать, что институт саморегулирования успел показать себя в общих чертах, но его репутация у потребителя еще не сложилась. На сегодняшний день у потребителя осталось недоверие к способности профессиональных объединений самостоятельно обеспечить регулирование строительной отрасли, контролировать соблюдение прав и законных интересов получателей услуг и одновременно нести ответственность за соблюдение установленных стандартов и правил. Решение данных вопросов станет возможным при наработке профессионального опыта членами СРО. Должно пройти время, должна сложиться правоприменительная практика, чтобы обычный потребитель понял: государство в лице уполномоченных органов бдит за соблюдением законодательства со стороны членов любых сообществ, какой бы широкой правоспособностью они ни обладали.

Несмотря на имеющиеся недостатки, нельзя отрицать положительного эффекта деятельности СРО. Саморегулируемые организации, с большим или меньшим успехом, укрепляют взаимодействие профессионального сообщества с органами государственной власти, что обеспечивает открытый диалог обоих субъектов и способствует более оперативному решению различных вопросов. Убедительным примером успешного отстаивания собственных интересов партнерства можно считать решение арбитражного суда Нижегородской области по делу № А43-6050/2011 от 31 июля 2012 года [5], которым установлено незаконное и подлежащее отмене постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области от 24 марта 2011 года о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении в отношении некоммерческого партнерства по факту нарушения законодательства Российской Федерации, в частности Федерального закона «О защите конкуренции» [6]. В некоторых случаях СРО, демонстрируя уверенность в законности и добропорядочности своей деятельности, отстаивали свою позицию и в судах второй инстанции. Так, постановлением Первого арбитражного апелляционного суда по делу № А43-29459/2010 от 25 января 2012 г. отменено решение Арбитражного суда Нижегородской области, которым признавалось законным и обоснованным решение УФАС по Нижегородской области по делу о проведении проверки деятельности саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, осуществляющих строительство, подготовку проектной документации, зарегистрированных на территории Нижегородской области, в части организации страхования членами указанных партнерств гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. В частности, удалось опровергнуть мнение о том, что партнерством осуществлялась ненадлежащая координация деятельности своих членов, выражавшаяся в ограничении перечня страховых организаций, которые могут осуществлять страхование членов данных партнерств, и установлении не предусмотренных законом требований к страховщикам при прохождении ими аккредитации, что является нарушением законодательства о конкуренции [7].

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 6.9

Саморегулирование как институт профессиональных субъектов исполняет основную функцию, которая предусматривалась при его создании, а именно способствует переходу строительной отрасли России на современный уровень рыночных отношений. С помощью нового вида конкуренции теперь уже не отдельно взятая организация сама по себе, а вместе с коллегами, с которыми и образовано профессиональное сообщество, должны быстрее отфильтровываться рынком среди субъектов неустойчивых, имеющих плохую репутацию, некомпетентный персонал, применяющих устаревшие принципы работы на рынке, как не прошедшие такой отбор. На сегодняшний день уже достаточно урегулированным представляется процесс взаимоотношений профессиональных участников рынка с органами власти, территориальными СРО, национальными объединениями. В подавляющем большинстве сообществ отработаны схемы проведения съездов саморегулируемых организаций, избрания исполнительных органов общества и т.д. Продемонстрирована консолидация всего строительного комплекса России с федеральными органами исполнительной власти, Правительством РФ в плане понимания того, что строительная отрасль всегда будет стоять в авангарде всех преобразований и социально-экономического развития страны [8]. Только складывающаяся практика применения нового законодательства и ответственная инициативная деятельность субъектов саморегулирования способны стать основополагающим базисом модернизации строительного комплекса России и развития свободного предпринимательства.

#### Библиографический список

- 1. Пресс-служба НОП. Несвоевременная уплата членских взносов наносит вред в первую очередь членам СРО. URL: http://sroportal.ru/publications/nesvoevremennaya-uplata-chlenskix-vznosov-nanosit-vred-v-pervuyu-ochered-chlenam-sro/
- 2. Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № A40-7070/14 от 08 мая 2014 года. URL: http://saratov.arbitr.ru/
- 3. Актуальные проблемы саморегулирования. URL: http://www.sro-nss.ru/stati-o-sro-stroitelstve-i-stroitelnom-biznese/aktualnyie-problemyi-samoregulirovaniya.html/
- 4. *Смирнов Е.Е.* Актуальные проблемы саморегулирования в России // Аудитор. 2012. № 7. URL: http://gaap.ru/magazines/129223/
- 5. Решение арбитражного суда Нижегородской области по делу № A43-6050/2011 от 31 июля 2012 года. URL: http://saratov.arbitr.ru/
- 6. О защите конкуренции: Федер. закон от 26 июля 2006 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
- 7. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда по делу № A43-29459/2010 от 25 января 2012 г. URL: http://saratov.arbitr.ru/
- 8. Саморегулирование и насущные проблемы отрасли // Строительная газета. 2011. № 9. URL: http://www.stroygaz.ru/catalog/arkhivnye-vypuski/arkhiv-2011/9-10124—04-marta-2011-g/

7 0 2015 ● BECTHUK ПАГС

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

совершенствования организаций по-прежнему остается экономическая эффективность, снижение которой указывает на то, что в организационном поле, конституированном функционированием, совершенствованием и исследованием организаций, присутствуют скрытые для исследователей причины невнимания к рискам. Возникает и долго существует следующее противоречие: с одной стороны, управленцы прекрасно понимают, насколько важно своевременно выявлять и контролировать организационные риски, а с другой стороны, процесс управления организационными рисками заключается в управлении, по-существу, лишь одним видом риска — финансовым. Выявить и систематизировать причины нивелирования организационно-управленческих рисков с учетом того, что современные организации являются сверхсложными системами, идентифицировать их в качестве организационных рисков и предложить на основе эмпирического анализа данных стратегии инклюзии рисков — такова приоритетная задача.

Для того чтобы реализовать поставленную задачу, необходимо обратиться к феномену современных организаций. Они являются телеологическими системами, то есть системами, способными «запускать» процессы целеполагания, целедостижения и оценки эффективности поставленных и реализованных целей: «Дальнейшая конкретизация приводит к модели целенаправленной системы, в которой вводятся понятия «проблема», «решение» (альтернатива), «цель», «критерий», «функция», «метод» и устанавливается номенклатура функций, необходимых для решения проблемы. На базе целенаправленной системы строится ряд других моделей, в частности модель самореализующихся систем» [2, с. 150].

Совершенствование организации становится процессом по совершенствованию методов, используемых для решения проблем. При этом решение проблем становится отдельной, базовой функцией организаций. Каждой организации присущ свой спектр проблем, принадлежащих внешней и внутренней среде, который определяет уникальность отдельной организации. Эти проблемы важно классифицировать на проблемы, для разрешения которых создана организация (совокупность общественных потребностей, социальные лакуны, пустоты, социальная нужда в тех или иных товарах/услугах); организационные патологии (локализованные в теле организации противоречия, длительно не решаемые доступными, привычными средствами и способами) и симптомы (противоречия во внутренней и внешней среде современных организаций, выводящие на ту или иную организационную патологию или являющиеся последствиями существующих патологий) [3]. Важным аспектом, на наш взгляд, является то обстоятельство современной ситуации, что организации в качестве институциональной характеристики приобретают функцию, направленную на решение проблем. Благодаря этому организация под воздействием теоретической и эмпирической прагматики трансформируется в систему, решающую проблемы. Следует обратить внимание на гетерогенность организационно-управленческих целей. Поскольку организации – это разновидность социальных институтов, деятельность которых является интегративной составляющей деятельности входящих в них индивидов, то организационные цели представляют собой объединение индивидульных целей, целей отделов, уровней (например, управленческих) и неформальных групп.

## 7 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

Процесс решения проблем, стоящих перед современными организациями, предполагает последовательную реализацию 15 этапов, наиболее важными из которых являются, на наш взгляд, систематика и аналитика рисков и выработка эффективных стратегий по управлению рисками [4].

Динамика организационной жизни, описываемая с помощью нормативных критериев (а в частных случаях — стандартов) деятельности выходит в проектную плоскость. Проектирование представляет собой уникальный, разовый, обеспеченный ресурсами, инновационный, закрепленный во времени процесс, направленный на достижение определенных результатов. Отметим, что проектом может быть и документ с соответствующей ему структурой: паспортом проекта, спецификацией работ, оценкой эффективности. Проектной может быть и совокупность социальных действий по инновированию организации или отдельного организационного элемента. Особое внимание следует уделить результатам процесса проектирования. Они должны подразделяться на следующие виды: предполагаемые или запланированные результаты / продукты, результаты / эффекты; реально полученные вследствие проектирования результаты / продукты, результаты / эффекты; неожиданные или случайные результаты / продукты и результаты / эффекты.

Проектирование позволяет осуществить системное воздействие на организацию, а не только изменить ее отдельные элементы. Системный подход к процессу проектирования позволяет обратить внимание на систему взаимосвязей между элементами и, существенно улучшая один из элементов организации (цели, задачи, функции...), существенно улучшить деятельность организации в целом. Однако необходимо заметить, что связи / отношения между элементами носят характер контингенций (вероятностный характер). Следовательно, при определенных обстоятельствах становится верным утверждение, что существенное улучшение одного из элементов современных организаций весьма мало улучшает деятельность организации в целом. Единичные улучшения (поэлементные), для того чтобы трансформироваться в системные инновации, должны быть обеспечены интегративными процессами. К числу интегративных, системных процессов, на наш взгляд, относятся процессы коммуникаций, конфликтов, организационно-управленческих рисков.

Организационно-управленческие риски могут стать одной из интегративных функций современных организаций, поэтому организации — это не только социальные институты, управляющие социальными проблемами, но и социальные системы, воспроизводящие риски и управляющие ими. Процессы воспроизводства и управления рисками могут быть представлены в виде следующей блок-схемы или риск-модели: проблемы — цель — задачи — критерии оценки рисков — идентификация рисков — систематика и аналитика рисков — риск / коммуникации и риск / конфликты — выбор стратегии по управлению рисками — планирование мероприятий по управлению рисками — результаты / продукты и результаты / эффекты — оценка эффективности [5].

Риск-модель организации должна быть рекурсивна проектной части, направленной на инновирование организации. Она должна быть понятной и действенной для персонала и управленцев в современных организациях. Есть

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 7 3

несколько уровней использования этой модели: поверхностный, средний, глубинный, – коррелирующие с динамикой организационной инноватики. Риски возникают там, где есть «разрыв / несоответствие / рассогласованность между...». Процесс управления рисками – идентифицируемый и наблюдаемый процесс, а не скрытый, опирающийся на импульсивные практики управления современными организациями. Вместе с тем риски должны быть описаны операционально. Требование «операционального описания» подразумевает, что организационно-управленческие риски должны быть описаны посредством идентифицируемой, наблюдаемой и измеряемой сущности [6]. Возникают следующие исследовательские вопросы, позволяющие операционализировать организационно-управленческие риски: Как выстраивается эффективный процесс управления рисками? Каковы системные характеристики процесса управления рисками? Какие задачи, выполняемые при управлении рисками, необходимо рассмотреть при проектировании системы и почему? Кто в организации, где и когда должен заниматься управлением рисками? Какие проблемы во взаимоотношениях и побудительных мотивах сотрудников существуют в организации? Какие нужны механизмы контроля, чтобы обеспечить выполнение руководителями предписанных им обязанностей?

Проблема идентификации организационно-управленческих рисков остается одной из наиболее важных в системе управления современными организациями. Локализовать, выявить, проанализировать и систематизировать риски помогает организационно-управленческий аудит (оценка на основе выявленных критериев управленческих практик в организации). Но аудит для современных организаций — это не только оценка, но и вмешательство (интервенция) в организационно-управленческие практики, результатом которого должна стать риск-модель. Процесс ее разработки отличается трудоемкостью, а в некоторых обстоятельствах и невозможностью ее разработать, используя только внутренние источники организации. Обычно в организации предварительно не определяется номенклатура задач по управлению рисками, отсутствует и проект, который определял бы цели, задачи, стратегии, мероприятия и результаты по процессу управления рисками. Управление рисками, выступая в роли интегративной функции современных организаций, приводит к усложнению функций руководителя [7].

Качественно иными становятся и организационные конфликты. На наш взгляд, они локализуются между целями / функциями, отдельными целями, видами целей, отдельными задачами, видами задач, целями и задачами, отдельными функциями, видами функций, целями и функциями, задачами и функциями, проблемой (для разрешения которой создана организация) и целями, проблемой (для разрешения которой создана организация) и задачами, проблемой (для разрешения которой создана организация) и функциями, функционированием и динамикой, управлением и проектированием, согласованность между элементами управления; как рассогласованность проектных элементов, во внутренних и внешних коммуникациях; между инновациями и целями, инновациями и патологиями, инновациями и задачами, инновациями и результатами, инновациями и эффективностью; как конфликты интересов формальных и неформальных групп, уровней управления.

# 7 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

Таким образом, система управления становится подсистемой организации. Основными элементами данной подсистемы являются группы людей, управленческие практики которых направлены на идентификацию проблем, выстраивание целевой картины организации, определение ее функций и типа структуры, отстраивание эффективной системы коммуникаций и системы взаимодействий с внешней средой и развитием (проектными элементами). Система управления – совокупность управленческих практик, осуществляемых в двух базовых режимах: режиме функционирования и режиме организационных изменений (организационного развития). Основным требованием эффективных управленческих практик становится поэлементная согласованность. Рассогласованность, несоответствие элементов управления в режиме функционирования и в режиме инновирования приводит к высоким организационно-управленческим рискам, которые «работают» по накопительной схеме (управлять ими начинают только тогда, когда они достигают предельных значений).

Эмпирический анализ функционирующих организаций и инноваций, связанных в первую очередь с проектированием, позволяет выдвинуть и подтвердить / опровергнуть следующие гипотезы: 1) современные организации не рассматриваются в качестве сверхсложных телеологических систем, основу которых составляют организационно-управленческие риски, связанные с процессом управления и проектирования; 2)организационно-управленческие риски локализованы в управленческом поле современных организаций, где возможны целевые и функциональные рассогласованности, а также рассогласованности между целями и функциями, между организационным функционированием и развитием современных организаций; 3) в современных организациях отсутствуют стратегии управления рисками на основе эффективно отстроенной модели риска; 4) развитие организационной деятельности современных организаций на основе проектной деятельности — неэффективно и сопровождается высокими рисками по реализуемым проектам.

В рамках эмпирического исследования проанализированы 167 организационно-управленческих и 190 PR-проектов г. Саратова (N = 357), выполненные в течение 2004—2013 гг. на основе полевых исследований. Проекты представляют собой отчеты о проведенной работе студентов и преподавателей кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления имени П.А. Столыпина. В проектах (формах инновационной деятельности современных организаций) достаточно подробно представлена оценка организационных практик, выявлены организационные патологии и предложены инновационные идеи.

В процессе исследования организаций трудно выявлялись элементы процесса управления. Миссия, цели, задачи, функции и прочее были прописаны в уставах организаций. Ни в одной организации не обнаружен такой документ, как «Политика» организации, который указал бы на системность, взаимосвязанность и взаимосогласованность целевой картины организации, ее функциональной и коммуникационной структуры и других элементов организационной жизни. Организационные риски выделены в качестве видов риска в 52 из 167 организационно-управленческих проектов и в 27 из 190 PR-проектов. Судя по всему, в современных организациях присутствует «иллюзия опреде-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 7 5

ленности», когда управленцы осуществляют свою деятельность, исходя из установок «все под контролем», «рисками кто-то управляет». Имеется и эффект «огруппленного мышления», когда риски, присвоенные группой (организацией), выше индивидуальных рисков («иллюзия безопасности», «иллюзия тотальной управляемости», «иллюзия лидерства», «иллюзия конструктивного конфликта» и т.д.).

На неэффективность управления организациями указывают следующие количественные данные: в 33 из 167 организационно-управленческих проектов фиксируется проблема, для разрешения которой создана организация, как значимый критерий для осуществления ее деятельности. Ни один PR-проект не дает описание проблемы, для разрешения которого создана организация, как важного критерия, фактора для успешной реализации PR-проекта и отслеживания степени его согласованности с функциональными элементами, работающими на стабилизацию организационной деятельности. А вместе с тем организация — это мощный социальный инструмент по решению первостепенных социальных, экономических, политических и технологических проблем (потребностей общества).

Если обратиться к качественному анализу формулировок целей, то в 62 организациях, на основе которых выполнены организационно-управленческие проекты, цель сформулирована некорректно: «получение прибыли». Эта цель не соответствует требованиям, предъявляемым к целям, так как не содержит критериев оценки деятельности организации и не может быть мотивационным фактором, поддерживающим ее деятельность. В рамках PR-проектов лучше всего просматриваются цели проводимых инноваций. Например, в ситуации инновирования репутации управления Федеральной службы безопасности по Саратовской области в качестве инновационной цели предлагается следующая: «Укрепление существующей социальной репутации управления Федеральной службы безопасности по Саратовской области». Такого рода формулировки целей оставляют открытыми вопросы их ресурсного обеспечения, определенности критериев их достижимости и зафиксированности во времени.

Взаимосвязи с внешней средой прописаны в ста организационно-управленческих проектах. В PR-проектах внешняя среда не рассматривается как фактор успешной организационной деятельности, как спектр возможностей и угроз для деятельности организации. Проведенные исследования указывают на то, что процессы управления проектами отсутствуют и в организационно-управленческих, и в PR-проектах. В десяти проектах по организационно-управленческому проектированию есть проектная часть, элементы проекта, проектные разработки. В PR-проектах проектная часть прописана, но ни в одном не представлены стратегии управления ими.

Исследования фиксируют невыявленность патологий. В 110 организационно-управленческих проектах делается акцент на довольно общих симптомах, за которыми скорее всего скрываются организационные «болезни»: 1) отсутствие системы планирования и отчетности, планы и отчеты носят произвольный характер, что затрудняет анализ и принятие управленческих решений; 2) необходимы системы контроля, информирования, принятия решений; 3) необходимы преобразования в структуре компании, разработка документов, регламен-

# 7 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

тирующих деятельность сотрудников; 4) необходим подбор руководителя и специалистов по ключевым направлениям; 5) низкий уровень творчества в работе; 6) отсутствие понимания сотрудниками направлений развития компании, а также стратегических и тактических целей. В 131 PR-проекте также сформулированы не патологии, а проблемы, которые готовы решать организации с помощью инновирования внутренних и внешних коммуникаций. Они имеют форму лозунгов, требующих конкретизации и проблематизации: «Высокий уровень конкуренции. Информация о недоброкачественных лекарствах, проблемах приобретения льготных лекарств, о продаже медикаментов без соответствующих сертификатов. Необходимо повышать имидж аптечной торговой марки».

Особое внимание в ситуации интерпретации проведенных исследований следует обратить на инновации. В 102 организационно-управленческих проектах исследуемых организаций они предложены в общем виде: «1. Юрисконсульту необходимо привести в соответствие должностные инструкции всех сотрудников. 2. Увеличить информированность населения о банковских услугах, предлагаемых банком. 3. Открыть несколько филиалов в регионе для работы с физическими лицами».

Во всех проектах исследуемых организаций (N = 357) полностью или частично отсутствуют элементы управления проектами: скрупулезное планирование работ, оценка эффективности и рисков проводимых инноваций, SWOT-анализ инноваций и стратегий их развития. В PR-проектах SWOT-анализ в общем виде присутствует только в одной организации — Саратовском региональном отделении Общероссийского благотворительного фонда «Российский детский фонд». Стратегии управления инновациями присутствуют только в трех организациях: ООО «Т.Б.М.-Приволжье», БФ «Александр Невский» группы компаний ТЕСАР и Саратовской городской общественной организации по защите животных.

В ситуации качественного анализа элементов процесса управления, коммуникаций, конфликтов и рисков в исследованных организациях обращает на себя внимание асимметрия между управлением функционированием организации и управлением изменениями, развитием. Это проявляется через рассогласованность процессов, поддерживающих функционирование организации с элементами проектной части. Например, миссией Управления лекарственным обеспечением и медтехникой министерства здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области заявлено: «Создание необходимых условий для удовлетворения потребности в лекарственных средствах, изделиях медицинского назначения, медтехники ЛПУ области и учреждений социальной поддержки». Основными целями этой организации являются: «Обеспечение контроля за сохранением гарантированного уровня бесплатной и льготной лекарственной помощи. Оптимизация поставок лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медтехники в ЛПУ области и учреждения социальной поддержки по областным целевым программам и другим кредитным линиям». Выделены 25 функций организации, что указывает на излишнюю заформализованность деятельности. Патологии не выявлены, элементы проектом не прописаны, а предлагаемые инновации имеют следующий вид: «Перестройка систе-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 7 7

мы управления для повышения эффективности работы персонала. Наладить отношения с внешней средой для улучшения качества оказываемых услуг. Разработать четкие инструкции по работе сотрудников отделов. Распределить сотрудников по направлениям работы с учетом их квалификации, нагрузки и профессиональных качеств». Логика же управления функционированием организации и ее развитием диктует совершенно другой спектр деятельности — обратиться к выстраиванию коммуникаций, коммуникативных действий.

Таким образом, проведенный нами теоретический и эмпирический анализ организационно-управленческих рисков позволил выявить основные причины элиминирования организационно-управленческих рисков в современных организациях. К их числу относятся непонимание целевой природы организаций; отсутствие выявленной в результате мониторинга внешней среды общественной проблемы, на решение которой направлена организационная деятельность; рассогласованность организационной деятельности и внешней среды организаций; внутренняя рассогласованность элементов управления и элементов инновирования организаций. Важным противоречием, на наш взгляд, выступает позиционирование организаций в качестве субъектов экономической деятельности в ущерб пониманию социальной природы организационных действий и описанию как субъектов в ситуации риска, коммуникаций и конфликтов. Позиционирование современных организаций в качестве субъектов риска предполагает выстраивание ими интегративных стратегий по управлению рисками. Это означает, что мониторинг организационно-управленческих рисков должен осуществляться на этапе проблематизации организационной деятельности и формулирования миссии (предназначения организации, ее главной цели). Он должен быть продолжен при формировании целей и функций современных организаций и получить свое логическое завершение на этапе инновирования организаций. Управление организационными рисками – это системный процесс, прописанный в целевой, функциональной и инновационной подсистемах организаций. Аналитика и систематика организационно-управленческих рисков обеспечивает целостность организации и ее подсистем, повышая не только экономическую, но и комплексную, целевую, функциональную, социальную и системную эффективность.

#### Библиографический список

- 1. Федорова А. Современные системы управления. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014.
  - 2. Янг С. Системное управление организацией. М., 1972.
- 3. Lockwood D. Some remarks on "The Social System" // The British Journal of Sociology. 1956. Vol. VII.
- Федорова А.В. Исследование современных организаций: теоретические основания и методологические установки // Вестник ПАГС. С. 108–116. № 3 (42). 2014.
- 5. *Хорольцева Е.Б.*, *Федорова А.В.* Исследование систем управления: методологический аспект // Вестник ПАГС. 2013. № 2. С. 110–117.
- 6. Ковалев Е.М., Штейнберг И.Е. Качественные методы в полевых социологических исследованиях. М., 1999.
- 7. Наумов С.Ю., Журавлев П.В., Шеховцев А.Ю., Федорова А.В. Риски в коммуникативном пространстве социума. Саратов, 2004.

## 7 8 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

N.A. Khazanov Typology of Ethnic Conflicts in the Context of Regional Destabilization

The article deals with the causes and factors of ethnic conflicts in view of their interpretation and typology in modern political science. The author is focused on the regional ethnic conflicts that have taken place in the territory of the former Soviet Union. It is emphasized that the prevention and the resolution of ethnic conflict depends on its type.

Key words and word-combinations: ethnic conflicts, typology of conflicts, ethnic processes.

Рассматриваются причины и факторы этноконфликтов как условие их интерпретации и типологизации в современной политологии. В фокусе внимания автора находятся региональные этноконфликты, происходившие на территории бывшего СССР. Подчеркивается, что профилактика и урегулирование этноконфликтов зависят от их типа.

Ключевые слова и словосочетания: этноконфликты, типология конфликтов, этнические процессы. УДК 323.11 ББК 66.3(0)5

#### Н.А. Хазанов

ТИПОЛОГИЯ ЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДЕСТАБИЛИЗАЦИИ

тнические противоречия, подкрепленные высоким уровнем консолидации, могут вылиться в конфликт. В современных условиях политической дестабилизации на постсоветском пространстве это не единственный вариант развития событий. Националистические настроения также способны привести к этническому конфликту, а могут вызвать и гражданскую войну или международный конфликт. В связи с этим выявление причин и факторов, приведших к этноконфликту, и, как результат, типологизация конфликтов представляется весьма актуальной проблемой в современной политологии. Решение проблемы важно еще и потому, что практики урегулирования конфликтов напрямую зависят от того, к какому именно типу относится тот или иной этноконфликт.

Конфликты на постсоветском пространстве предоставили настолько богатую эмпирическую базу и настолько разнообразные практики, что их типологизацией занимались и продолжают заниматься ученые разных стран [13]. Поскольку в фокусе нашего внимания находятся прежде всего региональные этноконфликты, остановимся на типологии конфликтов, развернувшихся в России или странах бывшего СССР.

Одним из типов считается конфликт культурных стандартов. Как правило, они возникают на почве бытовых конфликтов между местным и приезжим населением.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 7 9

Мигранты ориентируются на собственные нормы обычного права, которые могут вступать в противоречие нормам локального обычного права. Если это противостояние сопровождается нарушениями норм закона мигрантами, то конфликт разрастается быстрее. Уровень накала зависит от многих факторов: к ним относятся желание или нежелание приезжих принимать местные нормы обычного права, традиции, политика местных властей и деятельность СМИ, криминальная обстановка. Примерами такого рода межэтнических конфликтов могут служить столкновения чеченской и кабардинской молодежи 15 сентября 2003 г. в Нальчике, в Суровкине Волгоградской области 8 января 2004 г., в селе Федосеевка Болховского района Орловской области 11 мая 2004 г., в городе Пугачеве Саратовской области в 2014 г. [4].

К другому типу конфликтов могут быть отнесены конфликты-провокации, где ключевыми «модераторами» выступают националистические организации, как правило внесистемные, например армянский погром 22 марта 2005 г. в Новороссийске, организованный местными казачьими организациями, погром на рынке в Волгограде 7 апреля 2004 г. [5]. Схема развития таких конфликтов сводится к регулярным активностям националистических общественных организаций в виде погромов или иных акций, с помощью которых указанные субъекты наращивают популярность (в основном в молодежной среде). Эскалация конфликта неминуема, если деятельность организаций правого сектора поддерживается или в недостаточной степени карается местными властями. Активность СМИ в распространении интолерантной информации также провоцирует подобные конфликты [6].

Третий тип конфликтов, наиболее остро развернувшихся в первые годы после распада СССР, так называемые конфликты-отволосоки. Распад крупного государства породил огромное количество территориальных споров, основа которых была заложена еще в период становления СССР. Всплеск мобилизации этничности в 1990-е годы обусловлен целым рядом причин.

Выделяются следующие причины территориальных конфликтов: во-первых, конфликты, связанные с восстановлением территориальных прав депортированных народов (спор между осетинами и ингушами из-за принадлежности Пригородного района); во-вторых, конфликты, в основе которых лежат притязания того или иного государства на часть территории соседнего государства (стремление Эстонии и Латвии присоединить к себе ряд районов Псковской области, которые были включены в состав этих двух государств при провозглашении их независимости, а в 1940-е годы перешли к РСФСР); в-третьих, конфликты, источниками которых служат последствия произвольных территориальных изменений, осуществляемых в советский период (Крым, Чечено-Ингушетия, осетинский вопрос); в-четвертых, конфликты как следствие экономических интересов, когда за выступающими на поверхность национальными противоречиями в действительности стоят интересы правящих политических элит, недовольных своей долей в общефедеральном распределении средств (Татарстан); в-пятых, конфликты, в основе которых лежат факторы исторического характера, обусловленные традициями многолетней национально-освободительной борьбы против так называемой метрополии (конфронтация

# 8 0 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

между Конфедерацией народов Кавказа и российскими властями); в-шестых, конфликты, порожденные многолетним пребыванием депортированных народов на территориях бывших республик (проблемы месхетинских турок в Узбекистане, чеченцев в Казахстане); в-седьмых, конфликты, в которых за лингвистическими спорами часто скрываются глубокие разногласия между различными национальными общинами (Молдова, Прибалтика, Казахстан); в-восьмых, конфликты, порожденные стремлением этнического меньшинства реализовать право на самоопределение в форме создания независимого государственного образования (ситуация в Абхазии, Гагаузии, отчасти в Приднестровье) [3].

Достаточно сложными для выявления и операционализации являются не межэтнические, а внутриэтнические конфликты. На наш взгляд, затруднительно определить, является ли конфликт между представителями одного этноса этническим, а не бытовым, тем более что в таких форматах редко звучат именно этнические лозунги. Однако выделение типов этноконфликта на основании принципа субъектности также встречается в научной литературе [7; 8]. Речь идет о межличностных, межгрупповых, межэтнических и внутриэтнических конфликтах. На наш взгляд, подобная типологизация возможна исключительно для рассмотрения некрупных вспышек конфликтов в отдельных регионах и локациях. Более крупные этнические конфликты отличаются сложностью состава акторов, их требований и истинных предметов противоречий. Часто социологичсекие опросы демонстрируют обрывочность и неясность представлений рядовых участников об истинных причинах конфликта, несформированность требований, мифологизированность этнического самосознания [9].

Структура этнического конфликта сложна, ее нельзя сводить к противостоянию двух сторон. Как правило, субъектов гораздо больше. Практика последних десятилетий демонстрирует, что классическое представление об этническом конфликте, долгое время господствовавшее в советской и российской политологии, как о борьбе центростремительных и центробежных сил, не раскрывает всю полноту реалий [8, с. 22]. Если большая часть конфликтов 1980—1990-х годов разворачивалось под лозунгами самоопределения или отделения от государства, то с 2000-х годов в регионах наблюдаются конфликты между этническим большинством и меньшинством, между местным и приезжим населением, между этносами, традиционно проживавшими в данном территориальном образовании. Требования, выдвигаемые участниками, часто обращены к властям, но включают и недовольство местной этнической и национальной политикой.

Существует еще один тип этнического конфликта, который достаточно часто наблюдается на Северном Кавказе. Несмотря на то что для Саратовской области он пока не актуален, но многое зависит от политических примеров и прецедентов. Речь идет о конфликтах, в которых этнос оказывается разделенным границами нескольких государств. Самый яркий пример — осетинский вопрос. Разделение Северной и Южной Осетии между Россией и Грузией является постоянным предметом тлеющего конфликта. Он требует разрешения и от

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 8 1

грузинского, и от российского правительства. Среди классических примеров такого типа назовем еще ольстерский конфликт, в котором националистические организации Северной Ирландии (Великобритания) регулярно выступают с требованиями проведения референдума по присоединению их территории к государству Ирландия. Тот же сценарий разворачивался с венгерским населением Румынии, турками в Болгарии, албанцами в Югославии и т.д. Насколько можно отнести к этническому крымский вопрос — сказать сложно. С одной стороны, референдум, проведенный в Крыму в 2014 г., показал, что большинство населения считают свою территорию российской, а не украинской. С другой стороны, речь шла не об этнической, а государственной идентичности.

Интенсивность и формат конфликта также могут быть положены в основу типологизации [10]. В обзоре западных теорий политической конфликтологии Д.Н. Маценов отмечает, что представители Гарвардской школы права (США) выделяют следующие типы постсоветских этноконфликтов: насильственные неконтролируемые, характеризуемые высоким уровнем насилия и трудноразрешимостью; насильственные управляемые, связанные с вспышками насилия, которые регулировались местными или центральными властями, «чреватые насилием», то есть уже содержащие предпосылки к эскалации, но сдерживаемые иными скрепами; латентные, часто зреющие в полиэтнических регионах, и ненасильственные, выраженные в виде противостояния этнических партий и иных организаций, влияющих на местную власть, но не прибегающих к насилию [2].

Интенсивность и насильственность долгое время оставались критериями для типологизации этноконфликтов в западноевропейской научной литературе, причем ставились исследовательские задачи выяснить, чем объясняется интенсивность. Среди причин можно назвать степень экономического развития этнической группы и региона, среди индикаторов развития этноса — показатели занятости и безработицы, доли в бизнесе местных диаспор, открытость и занимаемость руководящих постов представителями этнических групп. Наличие соседнего государства с тем же составом населения может существенно повлиять на интенсивность конфликта и требования сторон на отсоединение. Вспышки насилия также возможны при наличии этнического меньшинства, находящегося в очевидно ущемленном экономическом и социальном положении. Именно эти конфликты трудноразрешимы, требуют применения как социокультурных, так и политических практик конфликторазрешения.

Выяснение причин и природы этнических противоречий имеет принципиальное значение в разработке программы профилактики и урегулирования конфликтов, прогнозировании ее позитивных и негативных последствий. Методологический плюрализм позволяет синтезировать подходы, подбирать различные инструменты сдерживания, предотвращения и разрешения этноконфликтов. Применению уже используемых и продемонстрировавших свою эффективность практик в других регионах должен предшествовать тщательный анализ причин, факторов, состава сторон и требований.

## 8 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

Природа этнических конфликтов многофакторна. В основе могут лежать внутренние и внешние причины. Внутренние причины конфликта определяются стремлением каждого этноса к созданию автономии или целого государства, что предполагает борьбу за территорию. Любая идея унификации содержит угрозу традициям, культуре, самобытности этноса. Все это подкрепляет сделанные нами предположения, что этничность сама по себе является отдельным конфликтогенным фактором с мощным потенциалом. Характер претензий этносов предопределяет политизацию, поскольку решение территориальных, экономических и иных причин конфликта чаще всего возможно только при условии вмешательства государственных структур. Социокультурные практики урегулирования конфликтов чаще ориентированы на сглаживание противоречий и превенцию новых конфликтов.

Конфликтогенный характер этничности проявляется и в том, что такой вид идентичности относится к приоритетным для индивида, наравне с гендерным, семейным. В результате этнические конфликты отличаются высоким уровнем эмоционального напряжения, жестокостью, деструктивности. Защищаемые этнические особенности (язык, быт, вера) составляют повседневную жизнь каждого члена этноса, что и обеспечивает массовый характер движения в их защиту.

При этом у такого типа конфликтов может и не быть глубоких исторических корней. Они возникают между местным моно- или полиэтническим населением и вновь прибывшими мигрантами, даже если в прошлом противоречий между сторонниками конфликта не было. Из-за подвижности этнических отношений конфликты неизбежны, трудноразрешимы, многофакторны. Они требуют поиска новых или использования старых практик урегулирования, сдерживания, нейтрализации противоречий.

В целом научные направления исследования причин и природы этнических конфликтов могут быть разделены на две группы. Общая концептуальная установка первой группы сводится к признанию конфликтогенной природы этничности, которая приводит к возобновляющимся противоречиям и необходимости их разрешать. Изменения в социально-экономической и / или политической сферах способны катализировать конфликт, но не породить его.

Вторая группа объединяет теории, которые базируются на признании вторичности, факультативности этнических причин социальных конфликтов по сравнению с экономическими, политическими и прочими. Политические силы могут использовать этнические лозунги для консолидации и дальнейшей мобилизации масс. Элиты и отдельные лидеры обращаются к этничности как к инструменту, с помощью которого удобно достигать определенные экономические, политические и иные цели. В таком случае на этнический тип конфликта может указывать использование этнических категорий самопозиционирования и / или позиционирования противников, что закрепляется в текстах и заявлениях лидеров и организаций этносов, в формулировании требований и целей, в комментариях, которые дают СМИ при освещении событий.

Такой этнический антураж может появиться не на начальной стадии конфликта, а в его дальнейшем развитии, добавляя интенсивности, глубины, насиль-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 8 3

ственности конфликта, а также определяя или расширяя состав участников. Следовательно, к числу этноконфликтов могут быть отнесены и уже давно развернувшиеся экономические, бытовые или иные конфликты, приобретшие этнические черты. Так произошло с ситуацией в Прибалтийских странах, где чисто политический конфликт приобрел черты этнического (что не сменило его сути). Еще одним примером может послужить политическая борьба за национальное самоопределение народов Севера, которую ведут власти автономий, фактически отстаивающие интересы не аборигенного населения, а региональных экономических и хозяйственных элит.

Понимание природы этничности делает этническое самосознание главным элементом идентичности, а значит, и основным объектом для воздействия в миротворческом процессе. Конструируемый характер этничности позволяет сделать вывод о том, что консолидация может произойти в регионах ранее стабильных и неконфликтных. В связи с этим важно оценивать реальные условия, а также факторы, которые влияют на интенсивность и характер противостояния. Таким образом, анализ теоретико-методологических основ изучения проблем этничности позволяет выявить природу этнических конфликтов, причины возникновения, стадии их развития, факторы, влияющие на форму, тип и интенсивность. Типологизация этнических конфликтов в России и на постсоветском пространстве позволяет более глубоко проанализировать реальные этнические процессы и их движущие силы.

#### Библиографический список

- 1. Амелин В.В. Этнополитические конфликты: типы и формы проявления, региональные особенности. URL: www.gumer.info/bibliotek\_Buks/History/Article/Amelin\_Konflikt.php
- 2. *Маценов Д.Н.* Западные политологи о межнациональных отношениях в СССР // МЭиМО. 1991. № 8. С. 101-112.
- 3. *Этингер Я*. Межнациональные конфликты в СНГ и международный опыт // Свободная мысль. 1993. № 3. С. 89–90.
- 4. *Федосеев А*. После убийства земляка жители села Знаменское не вышли на работу и потребовали выселения инородцев // Орловский Меридиан. 2004. 19 мая.
- 5. *Петракова И., Атопова Ю.* Рынок разгромили без всякого экстремизма. URL: http://www.gazeta.ru/2004/04/07/oa 117141.shtml
- 6. *Федюнина С.М.* Языковая политика и языковое планирование на федеральном и региональном уровнях в контексте развития многоэтничного общества // Вестник ПАГС. 2012. № 2 (31). С. 16–22.
  - 7. Brass P.R. Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparation // New Deli. 1991.
- 8. Бордюгов Г.А. Этнические конфликты: опыт создания базы данных // Межнациональные отношения в России и СНГ: семинар Московского центра Карнеги: доклады. М., 1994 Вып. 1.
- 9. Попытки националистов перенести беспорядки в Петрозаводск и Олонец не удались // Информационное агентство REGNUM. URL: www.regnum.ru/news/700227.html
- 10. *Мацнев А.А.* Этнополитические конфликты: природа, типология и пути урегулирования // СПЖ. 1996. № 4.

## 8 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

#### D.O. Yershov Social and Labor Development of Military Institute Cadets

The results of the author's original sociological research of social and labor needs are concretized. The parameters for assessing social and labour needs of the cadets are specified. Recommendations aimed at the development of the system of social and labor needs of military institute cadets are elaborated.

Key words and word-combinations: social consumption, cadets, assessment of socio-labour needs.

Конкретизируются результаты авторского социологического исследования социально-трудовых потребностей. Уточняются параметры оценки социально-трудовых потребностей курсантов. Разрабатываются рекомендации, направленные на целевое развитие системы социально-трудовых потребностей курсантов военного института.

Ключевые слова и словосочетания: социальное потребление, курсанты, оценка социально-трудовых потребностей. УДК 316.34/.35-057.875 ББК 60.54p

#### Д.О. Ершов

#### СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВОЕ РАЗВИТИЕ КУРСАНТОВ ВОЕННОГО ИНСТИТУТА

Оциальные диспропорции, проявляющиеся в результате очередных реформ системы Вооруженных Сил и образовательного сектора России, обостряют противоречия социально-трудового развития различных категорий обучающейся военнослужащей молодежи. Данные противоречия не только приводят к замедлению процесса развития социально-трудовых потребностей курсантов, но и создают предпосылки торможения их социальной адаптации в процессе обучения в военном институте.

Во-первых, возрастает несоответствие потребности и предложения творческого профессионального потенциала офицеров Вооруженных Сил России. Основной целью современной военной образовательной организации по-прежнему считается передача знаний и формирование конкретных профессиональных умений и навыков, при этом аспекты удовлетворения и развития социально-трудовых потребностей как механизма социальной адаптации и самосовершенствования профессиональных творческих способностей курсантов остаются вне зоны научного исследования, они, как правило, игнорируются и практиками образовательных военных учреждений.

Во-вторых, растет несоответствие декларированных целей государства, направленных на развитие социально-трудовых потребностей курсантов, и реальных практик, связанных со сворачиванием проектов реализации целевого удовлетворения данных потребностей. Развитие социально-трудовых потребно-

# 2015 ● BECTHUK ПАГС 8 5

стей обучающейся военной молодежи декларируется и формально считается важным приоритетом государства, реально же данная проблема решается как второстепенная. Целевые социальные проекты развития социально-трудовых потребностей курсантов в настоящее время сокращены и сохраняется только по нескольким разрозненным направлениям, разрабатываются государством формально и финансируются по остаточному принципу. Оценка качества социально-трудовых потребностей курсантов осуществляется только в рамках общей аттестации выпускников; промежуточный анализ, коррекция и обновление целевых социально-экономических программ, проектов, планов социального развития социально-трудовых потребностей курсантов не осуществляются.

В-третьих, наличествует диспропорция развития материального и человеческого потенциала военных организаций России. Развитие материальной базы существенно опережает развитие потребностей и профессионального самосовершенствования потенциала курсантов и преподавателей военных институтов. Последнее приводит к понижению уровня социального использования компьютерных классов, инфраструктуры досуга, различных информационных, библиотечных, научных ресурсов военного института, постепенно понижается эффективность институциональной системы развития социально-трудовых потребностей курсантов. Отдельные ее формальные и неформальные институты функционируют несогласованно, а порой и контрпродуктивно. В военных институтах по-прежнему отсутствует единая система социального конструирования, комплексного целевого проектирования и координации процессов развития социально-трудовых потребностей курсантов.

Таким образом, социальная политика государства представляет собой механизм развития не только социального потенциала российского общества, но и социально-трудовых потребностей членов отдельных организаций. Важна активизация социальной политики, направленной на развитие потребностей курсантов военных институтов [1]. Необходима комплексная модернизация военного института, направленная на обеспечение эффективного решения двух взаимосвязанных социальных задач: 1) образовательного формирования военнослужащего как профессионала; 2) целевого развития его социально-трудовых потребностей, обеспечивающего социальную адаптацию и саморазвитие его профессиональных способностей. Актуальность настоящего исследования определяется необходимостью социологического анализа и интерпретации новых явлений и процессов развития социально-трудовых потребностей курсантов российских военных институтов. Сегодня важно не только выявить общие тенденции развития социально-трудовых потребностей курсантов, но и конкретизировать социально-экономические проблемы их развития, определить пути преодоления данных проблем. Следовательно, можно рассматривать образовательный процесс в военном институте не как самоцель, а как важнейший фактор целевого развития социально-трудовых потребностей курсантов.

Потребности представляют собой сложную системную социологическую категорию, отражающую комплекс социальных нужд человека в тех или иных условиях жизни, социальных отношениях, социально-экономических ресурсах или услугах, в труде, а также социально-экономической капитализации трудо-

# 8 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

вого потенциала и его восстановлении [2]. Потребности можно рассматривать в социологическом, социально-культурологическом, социально-экономическом контексте [3]. Социально-трудовые потребности — это комплекс нужд человека в реализации физического и интеллектуального труда, а также восстановлении физического и интеллектуального трудового потенциала (физических и интеллектуальных способностей к труду).

Можно выделить интегрированную систему показателей оценки социальнотрудовых потребностей курсантов. Данная оценка должна включать следующую систему основных показателей:

- 1) ценности достижения жизненного успеха (трудовые устремления и социально-трудовые требования личности); нужда в физическом (функциональном) труде, удовлетворение потребностей в питании, одежде, жилье (восстановление способностей и потребностей в физическом труде);
- 2) приоритеты социальной деятельности акторов, изменение в системе социально-трудовых потребностей «для себя» (нужда в индивидуальной трудовой деятельности, в отстаивании своих личных прав), «вместе с другими» (нужда в коллективной трудовой деятельности, в поддержании дисциплины, при определенном уровне независимости и свободы, в борьбе с асоциальными и агрессивными практиками, в достижении коллективных трудовых результатов), «для других» (нужда в общественной трудовой деятельности, в выполнении своих социально-трудовых обязанностей по отношению к обществу, социальным организациям, отдельным группам людей, в достижении общественных трудовых результатов);
- 3) нужда в умственном (развивающем) труде, удовлетворение потребностей в творчестве, поиске и систематизации знаний, обработке информации, координаторской и организаторской, а также научной деятельности.

Развитие социально-трудовых потребностей курсантов представляет собой ряд взаимосвязанных и взаимозависимых процессов: 1) последовательное прогрессивное изменение в комплексе ценностей достижения жизненного успеха, рост нужды в физическом (функциональном) труде; 2) движение от низших (индивидуальных социально-трудовых потребностей «для себя») к высшим (коллективным социально-трудовым потребностям «вместе с другими»), а затем и к всеобщим (общественным социально-трудовым потребностям «для других»); 3) формирование нового качественного состояния нужды в умственном (развивающем) труде, ориентированном прежде всего на творчество, инициативу, рационализаторскую профессиональную деятельность [4].

Условно можно выделить некоторые отличия в развитии социально-трудовых потребностей курсантов на младших (первый и второй годы обучения) и старших (третий — пятый годы обучения) курсах. Под развитием социально-трудовых потребностей курсантов младших курсов подразумевается следующее: активное осуществление процесса первоначального познания и усвоения курсантами норм, принципов трудового взаимодействия, ценностей жизненного успеха военного профессионала; начальная фаза познания военных компетенций, ориентация на широкий комплекс получаемых специальных знаний (приоритеты связаны со второй гражданской специальностью юриста). Ценности

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 8 7

жизненного успеха, нормы, принципы трудового поведения военнослужащего являются в данный период нестабильными, имеются нарушения принятых в институте норм, проявляется неустойчивость в выборе стратегий образовательного поведения, некоторые курсанты ориентируются на отчисление и на кардинальное изменение профессии. Развитие социально-трудовых потребностей курсантов старших курсов включает следующие характеристики: успешное и устойчивое завершение процесса усвоения базовых компетенций; повышение уровня успеваемости; стабильный рост потребности к физическому и интеллектуальному труду; сокращение практики нарушения принятых норм; устойчивость следованию раннее выбранной стратегии в получении военной профессии; стремление к достижению узкого профессионально-трудового саморазвития.

В рамках разработки темы автором в октябре 2014 г. проведено эмпирическое социологическое исследование «Социально-трудовое развитие в оценках курсантов Саратовского военного института ВВ МВД России». Применялся метод анкетного опроса (N = 522). Выборка случайная, опрошен каждый второй курсант основной формы обучения военного института. Анализ результатов данного эмпирического исследования показал, что в современных условиях развитие социально-трудовых потребностей курсантов военных институтов осуществляется спонтанно, без систематической социальной оценки, планирования, контроля и коррекции данных процессов со стороны администрации военного института. Выявлены следующие проблемы развития социально-трудовых потребностей курсантов военного института.

- 1. Диспропорции в процессах развития социально-трудовых потребностей курсантов на различных периодах обучения. На первом и втором курсах преобладают личные социально-трудовые потребности (обучаемые на младших курсах преимущественно ориентируются на индивидуальную трудовую деятельность, отстаивание своих личных прав и интересов, для них важно отстоять свою независимость, собственные взгляды, усвоенные знания, ранее сформированные ценности жизненного успеха, принципы, нормы трудового взаимодействия). На третьем курсе постепенный приоритет получают коллективные потребности, права и трудовые интересы (третьекурсники уже преимущественно ориентируются на коллективные формы трудовой деятельности). На четвертом и пятом курсах и до самого выпуска происходит существенное развитие коллективных социальнотрудовых потребностей курсантов, одновременно устойчиво растет состав курсантов, ориентирующихся на общественные цели, интересы и задачи.
- 2. Ограниченное информационное профессиональное обеспечение курсантов в процессе их обучения в институте. Для курсантов не созданы условия оптимального удовлетворения потребности в доступе к информации (доступ к информационным источникам по-прежнему ограничен). Проявляется ослабление связи образовательных процессов на начальных курсах с практикой получаемых военной и гражданской специальностей. По существу на начальных курсах происходит снижение уровня удовлетворения трудовой потребности курсантов в поиске и систематизации знаний, обработке информации как фактора образовательного развития.
  - 3. Недостаточное развитие потребностей в творческом мышлении и нова-

### 8 8 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

торской деятельности, обострение противоречий между потребностью в профессиональном инновационном мышлении и реальном формировании традиционных классических знаний, умений и навыков. Среди обучающихся падает престижность формального и неформального инициативного труда, отрываются ценностные приоритеты творческого труда от системы жизненного успеха военной молодежи.

В современных условиях необходима активизация процессов целевого развития социально-трудовых потребностей курсантов. Направления целевого развития социально-трудовых потребностей обучающихся в военном институте можно условно разбить на три группы.

Первую группу направлений составляют макроуровневые комплексы совершенствования. Большинство курсантов (64,18%) считают необходимым создание условий постоянного и стабильного роста материального довольствия курсантов военных институтов (как и военнослужащих в целом). Курсанты связывают данные процессы, с одной стороны, с ростом системы социальной защиты семьи военнослужащего (37,36%), а с другой —с внедрением государственного комплексного проекта повышения общего статуса военнослужащего (37,36%). Представленные данные показывают, что в целом пути совершенствования социальных потребностей обучающихся в военных институтах России связаны с внешней средой деятельности военных институтов и в целом определяют необходимость роста материального обеспечения, социальной защиты и социального статуса военнослужащего страны в целом.

Необходимо отметить, что для курсантов важны не только показатели абсолютного роста данных факторов. Для них является приоритетным наличие роста материального довольствия в целом, превышающего инфляционные риски в обществе, а также наличие общего движения в направлении социальной защиты, повышения статусных позиций военнослужащих.

Вторую и третью группу направлений составляют микроуровневые комплексы целевого развития. Вторая группа направлений совершенствования определяет в целом развитие организационной культуры военной организации (мнение 13,22% опрошенных). Важно выявление новых ценностных приоритетов, принципов, форм взаимодействия курсантов, преподавателей, офицеров (командиров). Повышение эффективности трудовой организации деятельности офицеров выделяют 17.24% респондентов Саратовского военного института внутренних войск МВД России. На модернизацию принципов и форм образовательного творчества и рационализаторство указывают 18,01% респондентов военного института. Требуется внедрение новых ценностей взаимодействия курсанта и преподавателя, ориентирующих образовательный процесс на поиск новых знаний, обновление методологических подходов, творческую разработку новых идей, определение условий внедренческих практик. Предлагается рассматривать совет курсантов как одну из форм образовательного контроля и реализации изучения традиционных знаний. Активизация удовлетворения социальных потребностей связана в новых условиях с резким повышением роли обучаемого в процессе организации внеформального образования. Необходимо создать условия не только для проявления инициативы, но и для предоставле-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 8 9

ния возможности обучаемым контролировать и координировать процессы внеаудиторной творческой деятельности преподавателя и курсанта. Важна децентрализация функций планирования, координации и конструирования процессов, связанных с организацией свободного времени, проведением досуга, дополнительных мероприятий, связанных с инициативой обучаемых. Должно быть предоставлено право на предложения и реализацию планов и проектов досуговой самозанятости военнослужащих (регулирование и разработка сценариев вечеров творчества; проведение дискотек, танцевальных вечеров, концертов; приглашение интересных людей на культурно-массовые мероприятия в институте).

Третья группа направлений совершенствования включает обновление подсистем социального управления и самоуправления организацией, а также ее отдельных структурных объединений. модернизировать систему управления и самоуправления досугом обучающихся предлагают 37,74% респондентов. На актуальность совершенствования общественных организаций военного института, а также становление новых форм самоуправленческой трудовой деятельности курсантов указывают 22,61% респондентов Саратовского военного института ВВ МВД России. Важно наделить реальными полномочиями, административно поддержать и активизировать ряд общественных организаций, созданных в институте: социальные комиссии, советы курсантов, товарищеские суды, совет клуба курсантов, совет музея, совет пользователей информационными системами. В рамках новых юридических возможностей социальные комиссии должны участвовать и иметь ряд административных полномочий, что должно позволить задействовать курсантов в реализации творческой управленческий деятельности, привлекать их к оценке текущих административных решений в сфере социального и культурного развития коллектива института. Деятельность данных комиссий призвана выявлять текущие проблемы развития потребностей обучаемых, разрешать противоречия, связанные с социальной защищенностью курсантов, соблюдением социальной справедливости в коллективах обучаемых.

#### Библиографический список

- 1. *Быченко Ю.Г., Логинова Л.В.* Социальная политика как механизм развития социального потенциала российского общества // Вестник СГСЭУ. 2012. № 1.
- 2. *Ершов Д.О.* Формы проявления социальных потребностей и способы их оценки // Вестник ПАГС. 2014. № 4 (43). С. 93–99.
- 3. *Баландина Т.М., Быченко Ю.Г.* Трансформации управленческих процессов в условиях становления обучающейся хозяйственной организации // Известия Саратовского университета. Сер.: Социология. Политология. 2010. Т. 10, вып. 3. С. 22–26.
- 4. *Ершов Д.О.* Социальные потребности как компонент механизма совершения социального действия // Известия Саратовского университета: Новая серия. 2014. Т. 13, вып. 1. Сер.: Социология. Политология. № 2 (27). С. 35–40.

## 9 () 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

## ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ

#### M.V. Demidova Models of Symbolic Capital Management

The peculiarities of symbolic capital functioning at the institutional and habit levels are analyzed. The article identifies social and epistemological status and dynamic nature of the symbolic capital strategy, which define formal and informal character of social norms. The author's models of symbolic capital management – institutional, habit, and mixed – are presented.

Key words and word-combinations: Pierre Bourdieu, symbolic capital, management, models, social risk, habit, institution.

Проанализирована специфика функционирования символического капитала на институциональном и габитусном уровнях. Выявлены социально-эпистемологический статус и динамичность стратегии символического капитала, определяющие формальный и неформальный характер социальных норм. Впервые представлены авторские модели управления символическим капиталом: институциональные, габитусные и смешанная.

Ключевые слова и словосочетания: П. Бурдье, символический капитал, управление, модели, социальный риск, габитус, институция. УДК 316.7 ББК 60.56

#### М.В. Демидова

#### МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ СИМВОЛИЧЕСКИМ КАПИТАЛОМ

✓ оциальные системы ориентированы на человека, поэтому их функционирование обусловлено особенностями человека как существа, имеющего биологические и небиологические потребности, способности и цели к осуществлению деятельности. Каждый человек в той или иной степени обладает символическим капиталом, что делает возможным его влияние на ситуацию в организации и в социуме в целом, а соответственно, на процессы социального управления. В настоящее время вопросы управления символическим капиталом социальных и организационных систем находятся в малоизученном, а поэтому почти нереализуемом состоянии, что чревато социальными и организационными рисками. Требуется разработка возможных методологических подходов и моделей управления символическим капиталом во избежание социальных рисков и повышения эффективности управления. Для достижения поставленной цели прежде всего необходимо проанализировать специфику функционирования символического капитала.

## 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9 1

Символический капитал, согласно автору данного понятия П. Бурдье, это «капитал чести и престижа, который производит институт клиентелы, в той же мере, в какой сам производится ей» [1, с. 231]. Клиентелой П. Бурдье назвал «социальные отношения зависимости» [2, с. 272], строящиеся на основе стратегии накопления доверия, чести, направляемые и регулируемые габитусом как образом жизни социальной группы.

Поскольку символический капитал – явление социальное, сначала рассмотрим пространство его функционирования, то есть современный социум. Глобализирующее в социальном масштабе развитие информационно-коммуникативных технологий способствует, во-первых, все нарастающей интеллектуализации труда, что ведет к изменению понятия «капитал» с материальной его характеристики на символическую, то есть информационную. Во-вторых, происходит изменение социального пространства, а именно его выход за национальные рамки в процессе глобализации. В-третьих, как следствие возникает новая социальная стратификация, основанная на функционировании в новом социальном пространстве символического капитала, главные характеристики которого знание и доверие на основе знания. В основе такой стратификации лежат два основных класса: символические капиталисты, уже имеющие большой символический капитал, и символические рабочие, начинающие его зарабатывать. Эти новые классы различаются степенью адаптированности к современной социальной ситуации, очень подвижны, имеют свои закономерности взаимодействия и новую среду – информационную, в которой функцию социализации выполняют в наибольшей степени средства массовой информации. В итоге складывается новое функциональное пространство – глобальное, а соответственно, и глобальное общество. Происходит переустройство социального порядка, принципов его организации и функционирования.

Так как сфера функционирования символического капитала социальная и отношения в социуме строятся на основе опыта, зафиксированного в знании, содержащем оценки воспринимаемых единиц социума, то на основании этих оценок делаются выводы о количестве и качестве символического капитала. По мнению немецкого философа-неокантианца Э. Кассирера (на работы которого часто ссылался П. Бурдье), весь человеческий опыт представлен в ряде символических форм. К числу основных форм он относил язык, миф и науку. Напомним, символическая форма, согласно Э. Кассиреру, это ступень познания, где наука – наивысшая ступень [3]. С нашей точки зрения, можно определить форму символического капитала в качестве познавательной стратегии социального функционирования. Следовательно, формами символического капитала по степени его познания выступают: 1) нерефлексивная форма, представленная мифологическим, религиозным и обыденным мышлением, и 2) рефлексивная, представленная научным мышлением. Ключевым для определения специфики символического капитала является понятие «доверие» как «установка личности на то, чтобы поручить себя кому-то или признать что-то без процедуры убеждения, например, доказательства. ...Это особый вид подчинения подчинение авторитету» [4, с. 5]. В философском смысле доверие может быть нерефлексивным и рефлексивным. Рефлексия выступает в качестве деятельности самопознания, она есть осознание окружающего мира.

## 9 2 2015 ● BECTHUK ПАГС

Основной средой функционирования рефлексивной формы символического капитала, на наш взгляд, выступает институциональный уровень развития социума, где его регулирование осуществляется посредством формальных норм, отраженных в правовой системе. Среда нерефлексивной формы символического капитала – габитус, где социальное взаимодействие основывается на нерефлексивных индивидуальных и коллективных социальных практиках (традициях, обычаях, ритуалах и др.). Сам П. Бурдье также выделил два вида символического капитала – диффузный и объективированный. Такое разделение осуществлено не по характеру восприятия знания (рефлексивному или нерефлексивному), а по характеру социального признания: диффузный символический капитал присущ габитусу и «есть только результат коллективного признания»; объективированный символический капитал «кодифицирован, делегирован, гарантирован государством, короче — бюрократизирован» [2, с. 239]. В обоих случаях разделения символического капитала на два вида присутствует закрепление за ним социально-эпистемологического статуса в пространстве социального познания и функционирования.

Исходя из данных рассуждений, можно заключить, что специфика современных социальных отношений — эпистемологическая, так как напрямую связана с социальным познанием, в котором определяющее значение имеет символический капитал как стратегия накопления кредита доверия в процессе социального взаимодействия и показатель включенности индивида в социум. В качестве одного из основных инструментов реализации стратегии символического капитала выступает язык как коммуникатор между членами социума, выполняющий функцию социализации, а также трансляции знаний и человеческого опыта. Среда функционирования символического капитала — информационная, поэтому современная активизация стратегии символического капитала есть следствие активизации глобального единого структурно-функционального поля — информационного или символического. Следовательно, модели управления символическим капиталом полностью или аспектно будут иметь информационные характеристики.

На современном этапе научного знания управление понимается как «преобразующая и направляющая деятельность, осуществляемая субъектом по отношению к объекту управления, обеспечивающая достижение поставленной цели» [5, с. 60]. Так как сфера функционирования символического капитала социальная, то в понимании понятия «управление» будем исходить из объяснения его специфики философом и социологом А. Гидденсом, согласно которому «власть в социальных системах подразумевает регулярные отношения автономии и зависимости между акторами или коллективами в контексте социального взаимодействия» [6, р. 15–16]. А. Гидденс, так же как и П. Бурдье, посвятил свои исследования изучению вопросов взаимосвязи социальной структуры и действия. Но именно П. Бурдье смог выявить динамический фактор такой взаимосвязи, в качестве которого выступил символический капитал как социальная стратегия поддержания и одновременно преобразования социальной реальности: «Поскольку символический капитал есть не что иное, как экономический или культурный капитал, когда тот становится известным и признанным, когда его узнают по соответствующим категориям восприятия, постольку отношения символической власти стремятся воспроизвести и усилить отношения сил, образующих структуру социального пространства» [2, с. 80]. Символическая

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9 3

власть определена П. Бурдье в качестве власти «конструировать реальность, устанавливая гносеологический порядок» [2, с. 89]. Здесь символы — инструменты социальной интеграции: «как инструменты познания и общения они делают возможным консенсус по поводу смысла социального мира» [2, с. 91].

Для того чтобы определить возможные модели управления символическим капиталом, необходимо выявить принципы функционирования его социальных уровней — институции и габитуса. По определению П. Бурдье, «институция, понимаемая как то, что уже институировано, эксплицировано, производит одновременно эффект содействия и подтверждения законности и в то же время — ограничения и лишения прав» [2, с. 182]. Институция является порождением габитуса как образа жизни социальной группы, поэтому его институциональное регулирование возможно только в том случае, если регуляторы габитуса и институции сходны. Такими регуляторами выступают законы или нормы. Но в случае с институцией они носят формальный характер, то есть так называемые «писаные законы», а в случае с габитусом — неформальный, то есть «законы неписаные» (традиции, обычаи).

По определению, закон — это конвенция, то есть договоренность. В случае с формальным (юридическим) законом конвенция есть результат договоренности делегированных социумом лиц — депутатов. В случае с неформальным законом она есть результат исторического опыта конкретного габитуса. Разделение законов на формальные и неформальные происходит по причине рассогласования интересов габитуса и его делегатов. После получения властных полномочий делегаты, достигнув очередной институциональной конвенции, транслируют негабитусные ценности или ценности небольших конкретных габитусных групп, оказавшихся в меньшинстве в процессе голосования делегатов от разных габитусов. Результатом стал формальный закон, выражающий интересы большего по количественному составу габитуса.

Таким образом, принципом функционирования габитуса выступает наличие социального доверия, а принципом функционирования институции — наличие контроля, то есть принцип социального недоверия. Причиной институциональной нерегулируемости габитуса является несоответствие принципов функционирования институтов и габитуса. Следовательно, для дальнейшего взаимодействия институтов и габитуса на уровне их регулирования нужно найти нечто общее для них. Таковым является наличие норм и правил, в соответствии с которыми одновременно регулируются (изнутри и внешне) и габитус, и институция. На этом основании, а также исходя из того, что основными структурообразующими элементами процесса управления являются объект, субъект, цели, средства, результаты, условия и контекст, можем предложить следующие теоретические схематичные модели управления символическим капиталом.

1. Габитусные модели (дискурсивная, рекурсивная, синергетическая, «третий лишний», марионеточная). Согласно П. Бурдье, «вся история социального поля представлена в двух формах: в материализованной — в институтах, и в инкорпорированной — в диспозициях агентов, усилиями которых функционируют данные институты и за которые эти агенты борются» [2, с. 39]. «Совокупность диспозиций действия, мышления, оценивания и ощущения определенным качественным образом составляет габитус» [2, с. 32], в связи с чем основным отличием габитусных моделей управления символическим капиталом высту-

9 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

пает их неинституциональное воспроизводство. Форма контроля может быть как габитусной, то есть внутренней, так и внешней – институциональной.

Дискурсивная модель. Основным инструментом реализации стратегии символического капитала выступает дискурс как процесс языковой деятельности, так как сфера функционирования символического капитала информационная. Дискурсивное управление в социальной сфере означает, что действия порождаются сознанием и воспроизводятся социальными структурами. Новое интеллектуальное поле дает начало социальным изменениям, которые в свою очередь ведут к изменениям в экономической, политической и других системах. В условиях глобализации риски дискурсивного управления напрямую связаны с целями субъектов управления, сосредоточивающих у себя власть: «Власть оказывается в руках тех, кто имеет возможность и способности создавать и моделировать новые дискурсы и культурные коды, конструировать новую реальность» [7, с. 35]. Риск данной модели состоит в вероятности применения «стратагем как обманно-манипулятивных технологий» [8, с. 118], более эффективно используемых именно в информационном пространстве, что может оказать прямое воздействие на символический капитал. Данная модель управления предполагает внедрение нужных субъекту управления дискурсов в информационное социальное поле с целью изменения представлений о чем-либо у объекта управления. «Символизм становится... фоном языковых презентаций – в форме мифа, предания, культовой деятельности, выделения и обособления сферы сакрального и редукции этой сферы к социальной институции особого рода» [9, с. 53]. Такое управление тем успешнее, чем большее доверие вызывает дискурс. Основные средства управления – информационные.

Рекурсивная модель. Она обратна дискурсивной, так как при таком управлении не действия порождаются сознанием, а осознание и социальные процессы и структуры осуществляются посредством практик. Данная модель социального управления в целом была проанализирована А. Гидденсом. Применительно к символическому капиталу она в политической форме несколько лет назад выдвигалась в качестве лозунга «Верьте только делам!» в программе одной из российских политических партий. Основные средства управления — реальные действия. Такая модель более эффективна. В отличие от дискурсивной, чреватой неоднозначностью понимания интерпретируемых событий по причине отсутствия опоры на факты и доказательства реальности событий, явлений и процессов, рекурсивная модель управления символическим капиталом в первую очередь основана на социальной реальности.

Синергетическая модель. Синергетический подход к управлению предполагает видение объекта управления в качестве самоорганизующейся системы. Задача субъекта — координировать этот процесс в нужном направлении, принимая во внимание возможную неопределенность объекта управления и флуктуации. Иными словами, данная модель полностью зависит от условий и контекста управления и означает постоянное корректирование не только средств, но и целей управленческого процесса. Сегодня для социальной сферы данная модель наиболее актуальна по причине демократизации социума и его управления. Следствием демократизации является активизация разности во взглядах, мнениях, что чревато социальным распылением, раздробленностью и впоследствии вероятностью распадения социума. В случае с управлением символичес-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9 5

ким капиталом данная модель наиболее сложная, так как центр силы (символический капитал) может быть не одним, а множеством центров, способных дрейфовать в социальном пространстве в зависимости от флуктуаций, изменяющих условия и контекст управления и, как следствие, его цели и средства. На наш взгляд, основные усилия при применении синергетической модели управления символическим капиталом следует направлять на удержание одного центра силы (центра доверия) с целью сохранения целостности социума.

«Третий лишний». Данная модель предполагает осуществление действий с целью поссорить противников, тем самым нарушив доверительные отношения между ними, для того чтобы они сами нейтрализовали друг друга, или помирить их, то есть восстановить доверие, оставаясь при этом по возможности максимально невидимым в осуществлении своих действий. Логически данная процедура сходна с математическим доказательством того, что дважды два не четыре, а пять; для доказательства этого нужно ввести в процедуру доказательства дополнительную (третий лишний) переменную величину. Основные средства управления — реальные или информационные действия, нацеленные на достижение цели.

**Марионеточная модель**. Марионетка — это кукла, приводимая в движение посредством нитей. Марионеточное управление — это не представительство «кукловода», так оно выдает его. Вера в действия марионетки возможна в случае ее самостоятельной дееспособности и самоуправляемости. Одна из основных характеристик руководителя — принятие управленческих решений. Наличие же «кукловода» свидетельствует об обратном. Поэтому уровень доверия к марионетке снижается. В качестве «нитей» или средств управления, используемых в данном случае, применяются посреднические информационно-социальные технологии, например «троллинг» или «эльфинг», основная функция которых — провоцировать на определенные действия. «Тролли» занимаются в основном черным РR-ом, «эльфы» белым [10, с. 48—49]. Часто они выступают в качестве социальных марионеток, пытаясь своими действиями влиять на общественное мнение, которое имеет большое значение при демократическом стиле управления.

2. Институциональные модели (централизованная, правовая). Институциональная сфера является основной средой функционирования рефлексивной формы символического капитала, поэтому модели управления им здесь отличаются обоснованностью, достоверностью, логичностью, проверяемостью, последовательностью, аргументированностью, реалистичностью. Форма контроля — институциональная.

**Централизованная модель.** Данная модель управления символическим капиталом обратна синергетической. Она основана на наличии одного центра силы (центра доверия), принимающего решения, что позволяет ему более эффективно контролировать социум. Основные средства управления — правовые.

Правовая модель. Правовая модель управления олицетворяет собой формально-законное регулирование социальных и организационных отношений. Специфика такой модели управления — осуществление управленческой деятельности в соответствии с законодательством государства. Уровень доверия оценивается с учетом соответствия субъекта и объекта управления нормам права. Недостатком данной модели может быть излишняя формализация действий, доходящая даже до их симуляции, осуществляемой ради соответствия формаль-

9 6 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

но-правовым нормам. При симулировании реальности «знаки уже не маскируют присутствие или отсутствие внешней для них реальности» [9, с. 53], они создают обман видимостей. Средства управления – правовые.

**3.** Смешанная (экспертная) модель. Некоторые модели управления могут относиться одновременно и к габитусным, и к институциональным, так как имеют сходные средства управления. К такому типу моделей принадлежит, например, экспертная.

Экспертная модель. Экспертная деятельность – основная техника управления символическим капиталом. Институциональность или габитусность экспертизы зависит от принадлежности экспертов к тому или другому уровню социального взаимодействия. На институциональном уровне в качестве экспертов выступают дипломированные институцией специалисты, например ученые; на уровне габитуса это маги, астрологи, предсказатели и другие представители ненаучных и обыденных дискурсов. Риск данной модели управления – смешение истинных и надуманных знаний и мнений, что в перспективе чревато отходом от истины. В частности, свободная электронная энциклопедия «Википедия» – пример научных слухов на обыденном уровне, где всеми желающими, а не обязательно специалистами, анонимно представлена часто недостоверная информация, что в перспективе может снизить профессиональный уровень студентов, использующих ее для обучения. Формами контроля при применении данной модели выступают и габитусные, и институциональные нормы.

Все три представленные типа моделей управления символическим капиталом полностью или аспектно имеют информационные характеристики, поэтому главным способом минимизации рисков управления на институциональном и габитусном уровнях выступает повышение мер по достижению информационной безопасности.

Таким образом, в результате проведенного исследования проанализирована специфика функционирования символического капитала на институциональном и габитусном уровнях взаимодействия социума, а также впервые предложены восемь схем новых теоретических моделей управления символическим капиталом: дискурсивная, рекурсивная, синергетическая, марионеточная, «третий лишний», централизованная, правовая и экспертная. Главная цель предложенных моделей – повышение эффективности управления посредством минимизации социальных и организационных рисков. Кроме того, выявлены социально-эпистемологический статус и динамический характер стратегии символического капитала, определяющие формальный и неформальный характер социальных норм, что нацеливает на дальнейшие исследования социальной динамики в условиях символического капитализма. Полученные результаты исследования могут быть полезны в сфере социального управления, в социальнофилософской науке, социальной теории и практике.

#### Библиографический список

- 1. Бурдье П. Практический смысл. СПб., 2001.
- 2. Бурдье П. Социология социального пространства. М., 2007.
- 3. Кассирер Э. Философия символических форм: в 3 т. М.; СПб., 2002.

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9 7

- 4. *Невважай И.Д.* Знание, вера, доверие и научное образование // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2010. № 3. С. 3–6.
- 5. Диев В.С. Философия управления: область исследований и учебная дисциплина // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Философия. Социология. Политология. 2012. № 2 (18). С. 59–66.
- 6. Giddens A. The Constitution of Society: The Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press, 1984.
- 7. *Орлов М.О.* Дискурсивное управление социальной динамикой глобальных процессов: социально-политическая сфера // Известия Саратовского университета. Сер.: Философия. Психология. Педагогика. 2009. Т. 9, вып. 1. С. 34–40.
- 8. *Барышков В.П*. Макиавеллизм и стратагемность как способы политической и повседневной деятельности // Известия Саратовского университета: Новая серия. Сер.: Социология. Политология. 2010. Т. 10, № 1. С. 116–120.
- 10. *Акулич М.М.* Интернет-троллинг: понятие, содержание и формы // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 8. С. 47–54.

#### I.D. Lobankov Modern Conceptions of Virtual Reality

The basic theoretical approaches to the virtuality definition are analyzed. The basic ideas of the ontological status of virtual reality are considered. The need for the scientific study that is able to perform the methodological role in the modern scientific cognition of virtual reality is substantiated.

Key words and word-combinations: virtual reality, ontology of virtuality, conception.

Анализируются основные теоретические подходы к определению виртуальности. Рассматриваются представления об онтологическом статусе виртуальной реальности. Обосновывается необходимость научного исследования, способного исполнить методологическую роль в современном научном познании виртуальной реальности.

Ключевые слова и словосочетания: виртуальная реальность, онтология виртуальности, концепция. УДК 070:004 ББК 76.0

И.Д. Лобанков

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ВИРТУАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Стремительное развитие компьютерных технологий, в частности систем графического моделирования, вывело диалог человека с машиной с помощью текстово-графической информации на новый, более качественный уровень. Современные устройства виртуальной реальности, позволяют человеку погрузиться в мир визуальных образов, эмоций, чувств, сгенерированных компьютером, и воспринимать альтернативную реальность, отличающуюся от константной. Внедрение в повседневную жизнь человека технологий, способных погружать человека в виртуальную

## 98 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

реальность создает, в свою очередь, целый ряд проблем, которые прежде всего связаны с пониманием и осмыслением виртуального бытия. Такая ситуация возникает из-за того, что согласно традиционному мировоззрению существуют одно (монизм) и два (дуализм) или несколько (плюрализм) несоединимых друг с другом истинных начал, которые являются константными, то есть генерирующими для остальных.

Однако согласно положениям, выдвинутым в рамках нового философского направления — виртуалистики, реальность порожденная обладает теми же критериями истинности, что и реальность порождающая, а факт временности ее существования не делает ее менее реальной. Как справедливо замечает Н.А. Носов, сам факт существования виртуальной реальности уже делает мир более сложным, непостоянным, состоящим как бы из множества слоев [1]. Наличие большого количества подходов к толкованию феномена виртуальной реальности свидетельствует о высоком интересе научного сообщества к данной категории, как в философии, так и в других отраслях научного знания, и в целом говорит о сложности, противоречивости и многогранности термина «виртуальное».

В современном философском знании исследования в области виртуалистики представляют собой ряд концепций и интерпретации феномена виртуальности, которые по большей части противоречат друг другу. Такая ситуация свидетельствует об отсутствии сложившейся методологии изучения виртуальной реальности. В соответствии с этим стоит рассмотреть основные подходы к определению данного феномена.

Термин «виртуальная реальность» ввел в научный обиход американский ученый Джарон Ланье, в 1980-х годах возглавивший группу ученых, которые создали интерфейс подключения к виртуальному миру, благодаря чему к виртуальной реальности могли подключиться одновременно несколько человек. В своих исследованиях Д. Ланье придерживался мнения о технической природе такой реальности. Виртуальность, по определению Д. Ланье, есть «реальность визуальных образов», генерируемая исключительно компьютерной техникой [2].

Отечественный ученый А.И. Воронов интерпретирует виртуальную реальность как «кибернетическое пространство», созданное с помощью компьютера, для полного погружения в которое техническими средствами достигается практически полная изоляция от внешнего мира [3]. Однако такой подход, характеризующий виртуальную реальность как исключительно созданную за счет технических устройств, во многом значительно упрощает проблему. Возможность генерирования виртуального гораздо шире, и это связано со спецификой человеческого сознания как такового. Человеческое сознание — уникальная биологическая структура, которая имеет способность к отвлечению от действительной реальности в пользу иных реальностных конструктов. Подходы к определению феномена виртуальной реальности, признающие ее биологическую природу, отражают следующую позицию: мозг, как носитель сознания, при изменении своих биохимических характеристик сам способен продуцировать так называемые состояния измененного сознания, в которых субъект опыта оказывается в разнообразных виртуальных мирах, созданных своим же воображением.

Данное размышление мотивирует второй подход к определению виртуаль-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 9 9

ной реальности – не как созданной с помощью технических средств, а реальности чисто субъективной, генерируемой сознанием человека. В рамках данного подхода российский ученый И.Г. Корсунцев определяет такую реальность как результат переработки бытия субъектом с позиции присущей ему логики [4]. Под виртуальным понимается способность человека генерировать виртуальное пространство посредством своих интеллектуальных способностей, то есть самому выступать творцом реальности. Отечественный ученый Е.В. Ковалевская виртуальную реальность рассматривает как третий компонент, дополнение к субъективному и объективному. Ученый определяет виртуальность как потенцию, не имеющую переход в актуальную реальность. Примером такой реальности являются фантазии, сновидения, различные симуляции реальности [5].

Еще один подход – онтологический, согласно которому виртуальность рассматривается как естественный феномен, фундаментальное свойство бытия. При этом выделяются несколько уровней виртуального: «естественный» (природный уровень) и «культурный» (порожденный деятельностью человека).

Отечественный философ В.В. Афанасьева в научном труде «Тотальность виртуального» исследует многообразие виртуальных объектов. Она пишет об их онтологической неоднородности и выделяет несколько видов таких виртуальностей, среди них: естественные (характеризуются наличием объектов константной реальности), технические (созданные с помощью компьютера), культурные (виртуальные феномены деятельности человека), мистические (часть мистического бытия) [6]. Рассматривая виртуальную реальность как феномен современной культуры, В.В. Афанасьева предлагает свое определение: «Виртуальная реальность – бытие особого рода, недовоплотившееся, недореализовавшееся, пограничное, переходное. Оно свершается в процессах становления, перехода, обмена, сопровождает момент любого изменения, рождения, бифуркации» [6, с. 11].

Российский ученый Л.В. Тягунова трактует виртуальность как тотальную и универсальную характеристику социальной реальности. По ее мнению, универсальность феномена виртуальности объясняется его присутствием в любом элементе современной культуры. Современное общество, по мнению Тягуновой, подвергается воздействию процесса виртуализации, то есть «постепенного замещения вещной среды образами виртуальной реальности». В своем исследовании ученый рассматривает миф, религию, науку как своеобразные виртуальные реальности, отмечая схожесть свойств их виртуальности. Она делает вывод о том, что вся культура в целом может рассматриваться как виртуальная реальность [7].

Онтологический статус виртуальной реальности — тема для оживленных споров в современном философском дискурсе. Советский физик С.С. Хоружий определял место виртуальности между потенцией и действительностью. В таком подходе виртуальное бытие рассматривается как «недобытийная структура реальности, не достигающей устойчивого и пребывающего, самоподдерживающего наличия и присутствия» [8, с. 178].

Н.А. Носов, по праву считающийся родоначальником отечественной «виртуалистики», в вопросе онтологического статуса такой реальности придерживается идеи полионтичной парадигмы — «многоуровневой» реальности. Полион-

1 0 0 2015 ● BECTHUK ПАГС

тизм — положение выдвинутое в рамках философии виртуалистики, предполагает существование множества онтологически равноправных реальностей, вопрос об истинности которых в рамках данного конкретного направления философии не задается, так как все подобные реальности считаются безоговорчно истинными и равноправными друг другу. Н.А. Носов справедливо замечает, что, с одной стороны, виртуальная реальность онтологически отделена от константной, а с другой — их паритетность не поддается сомнению. Дело в том, что идея виртуальности, по определению Н.А. Носова, есть совершенно особый вид взаимодействия разнородных объектов, располагающихся на разных иерархических уровнях и определяющих специфику их взаимоотношений. Виртуальные объекты генерируются объектами нижестоящего уровня но, несмотря на свой статус «порожденных», такие объекты взаимодействуют с порождающей их реальностью, как равноправные ей: «Совокупность виртуальных объектов относительно порождающей реальности и образует виртуальную реальность» [9, с. 157].

В «Манифесте виртуалистики» Н.А. Носова утверждается, что любая виртуальная реальность, чтобы считаться таковой, должна обладать следующими признаками: актуальностью (т.е. виртуальная реальность существует только сейчас и только здесь); автономностью (время внутри виртуальной реальности протекает свое собственное, независимое от внешней реальности); интерактивностью (описанное уже взаимодействие объектов порожденных с породившими их объектами константной реальности); порожденностью (реальность виртуальная может существовать только при наличии константной) [10].

В своих трудах ученый рассматривает психологическую сторону виртуальной реальности как особое состояние сознания человека. Виртуальная реальность, по его мнению, несмотря на свою порожденность константной, переживается как полноценная реальность.

Отечественный философ С.А. Борчиков, развивая идеи Н.А. Носова, также размышлял в рамках полионтической парадигмы, но руководствовался при этом полигносеологизмом. «Онтология виртуальной реальности – следствие ее гносеологии», - считает С.А. Борчиков [11, с. 35]. Ученый утверждает, что связь константной и порожденной реальности аналогична связи субъективной и объективной реальностей. Он определяет виртуальную реальность как единство объективного и субъективного. С.А. Борчиков, продолжая развивать концепцию Н.А. Носова, доказал, что виртуальная реальность обладает теми же свойствами, что и реальность гносеологическая, из этого он делает вывод, что эти свойства, являются родовыми для виртуального в целом. Ученый утверждает следующее: «Виртуальность – превращенная форма гнозиса, а гносеологическая практика – превращенная форма виртуальной реальности» [11, с. 22]. Тем самым он дополняет концепцию Н.А. Носова еще одним признаком виртуальной реальности – ее превращенностью. В рамках данного подхода виртуальная реальность выступает в роли вспомогательной категории, которая в процессе познания помогает объяснить появление в субъективной реальности человека, какого-либо знания.

Совершенно особый подход предложили канадские ученые Артур Крокер и Михаэль Вэйнстейн. Взяв за основу положения постмодернизма, авторы данного подхода определяют виртуальность как форму отчуждения человека от соб-

2015 ● ВЕСТНИК ПАГС 101

ственной телесной оболочки в процессе диалога человеческого сознания и машины. Процесс виртуализации, по мнению канадских авторов, завершается превращением человека в «wiredbody» (перевод с английского языка: подключенное тело), у которого есть лишь биологическая оболочка и нервная система. Ученые утверждают, что процесс виртуализации есть неизбежное и необходимое событие, способное «пробить мертвую скорлупу человеческой культуры» [12, с. 11]. В работе, посвященной процессу виртуализации современной культуры, ученые связывают этот процесс с действиями властных структур, которые через масс-медиа и СМИ устанавливают контроль над жизнью общества.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что в современном философском знании сложились несколько подходов к толкованию виртуальной реальности. Вопервых, виртуальная реальность — иллюзорная, порожденная компьютерными технологиями реальность (Д. Ланье, А.И. Воронов). Во-вторых, это субъективная реальность, генерируемая интеллектуальными способностями человека, силой его собственного сознания (И.Г. Корсунцев, Е.В. Ковалевская). В-третьих, виртуальность — бытие особого рода, недовоплощенное, недореализованное бытие, «недобытие» (В.В. Афанасьева, С.С. Хоружий). В-четвертых, виртуальная реальность — особое психологическое состояние, часть психологической реальности человека (Н.А. Носов, С.А. Борчиков). В-пятых, виртуальная реальность есть способ отчуждение человека, в процессе диалога сознания и машины от собственной плоти (А. Крокер, М. Вейнстейн).

В современном философском знании большинство подходов к определению феномена виртуальной реальности являются взаимоисключающими. Однако подобное обилие различных концепций дает возможность изучить предмет с разных точек зрения, выявить самые существенные свойства и качества, а также рассмотреть особенности функционирования виртуальной реальности и ее взаимодействия с другими реальностями. Такая многогранность и многоплановость как нельзя лучше определяет сам феномен виртуальности, который многообразен в своих проявлениях. Это многообразие настоятельно требует поиска некоторого единства, способного органически объединить достигнутые результаты исследования виртуальности в целое, способное исполнить методологическую роль в современном научном познании.

#### Библиографический список

- 1. *Носов Н.А.* Манифест виртуалистики // Труды лаборатории виртуалистики. 2001.  $\ Mode \ 15$ .
- 2. Lanier J. You are not a Gadget: A Manifesto. N.Y., 2010.
- 3. *Воронов А.И.* Философский анализ понятия «виртуальная реальность»: автореф. дис ... канд. филос. наук. СПб.,1999.
- 4. Корсунцев И.Г. Современные технологии несут глобальную угрозу // Центр исследования платежных систем и расчетов. URL: http://www.paysyscenter.ru/index.php?option=com content&task=view&id=605
- 5. *Ковалевская Е.В.* Виртуальная реальность: философско-методологический анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 1998.
  - 6. Афанасьева В.В. Тотальность виртуального. Саратов, 2005.
- 7. *Тягунова Л.А.* Виртуализация социума: сущность и тенденции: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Саратов, 2007.

## 102 2015 ● BECTHUK ПАГС

- 8. *Хоружий С.С.* Род или недород? Заметки к онтологии виртуальности // Вопросы философии. 1997. № 6.
  - 9. Носов Н.А. Виртуальная реальность // Вопросы философии. 1999. № 10.
  - 10. Носов Н.А. Виртуальная психология. М., 2000.
- 11. *Борчиков С.А*. Метафизика виртуальной реальности // Труды лаборатории виртуалистики. 2000. № 8.
  - 12. Kroker A., Weinstein M. The theory of the virtual class. Montreal, 1994.

K.A. Kuznetsova
Sociological Explication
of the British Models
of Organization
and Management Culture
in the Aspects of Current
Condition and Culture Sociology
Development Tendencies

Basic types of British models of organization culture and management are distinguished and analyzed. The methodology of their sociological explication in the aspects of current condition and culture sociology development tendencies is demonstrated.

Key words and word-combinations: culture sociology, sociological explication, organization culture, management, organization.

Выделяются и анализируются основные типы британских моделей культуры организации и менеджмента. Демонстрируется методология их социологической экспликации в аспектах современного состояния и тенденций развития социологии культуры.

Ключевые слова и словосочетания: социология культуры, социологическая экспликация, организационная культура, менеджмент, организация. УДК 316.7(410) ББК 60.523(4Вел)

#### К.А. Кузнецова

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ
ЭКСПЛИКАЦИЯ
БРИТАНСКИХ МОДЕЛЕЙ
КУЛЬТУРЫ ОРГАНИЗАЦИИ
И МЕНЕДЖМЕНТА
В АСПЕКТАХ
СОВРЕМЕННОГО
СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ
РАЗВИТИЯ
СОЦИОЛОГИИ КУЛЬТУРЫ

ермин «культура» довольно многозначен и несет чрезвычайно большую семантическую нагрузку, затрагивая практически весь спектр гуманитарных и социальных наук. Для социологов это понятие имеет особый смысл, содержание которого определяется априорным положением о том, что общество и его структура, характер регулирования общественных отношений определяются культурой [1, с. 378]. Социологическая рефлексия природы, производства, распространения, хранения и потребления культуры позволяет, по мнению экспертов [2, с. 210], понять глубинные процессы, которые происходят в той или иной социальной системе, выявить их суть, порой скрытую для исследователя. В класси-

2015 ● BECTHUK ПАГС 103

ческих традициях, заложенных П.А. Сорокиным, многогранный феномен культуры в социологической науке представляет собой своеобразный «логический кристалл», благодаря которому можно судить об обществе, его гуманистическом потенциале и перспективах развития [3, с. 17].

Современная социология культуры представляет собой обширную, динамично развивающуюся область социального познания, которая обращает внимание прежде всего на культурные универсалии, конституирующие каждый феномен социального, а именно смысловые комплексы, на которые ориентируется любое социальное действие. Ее функция — устанавливать и систематически истолковывать эти взаимосвязи. Задача социологии культуры заключается в том, чтобы соизмерять коллективные уровни смысловых конструкций, значимых в отношении систем действия, с определенными общественными условиями, раскрывать их собственную динамику, а также указывать, что они сами по себе суть «социальные факты» [4—6].

Эта область социологии отличается не только разнообразием концепций, методов исследования, понятийно-категориального аппарата, но и спецификой теоретико-мировоззренческих позиций ученых, благодаря которым она утвердилась и стала эволюционировать в качестве самостоятельной научной дисциплины. Социологов интересуют как фундаментальные проблемы социальных взаимодействий в сфере культуры и духовной жизни, так и прикладные, связанные с социальными условиями, механизмами и способами создания, трансляции и воспроизводства культурных норм и ценностей, знаний, идей и представлений, символов, образцов поведения, регулирующих отношения между людьми. Специфическим предметом социологического анализа стали генезис и исторические трансформации различных культурных форм, разработка таксономических единиц исследования культуры, различные социокультурные конструкции, лежавшие в основе функционирования социальных институтов и организаций [7].

В этих аспектах социология культуры наиболее плодотворно развивается в современном отечественном социальном познании. Получили развитие и новые направления исследований, ранее не представленные вовсе. Культура организации и менеджмента — одно из них. Концептуальные модели культурных процессов в организациях и менеджменте, будучи привнесенными из зарубежной науки, в настоящее время активно адаптируются к российскому контексту теории и методологии социокультурного анализа в целях определения их совместимости с отечественными условиями, историческим опытом и культурой. Социологические исследования проблем культуры организации и менеджмента проводятся на основе сравнительного анализа российского и зарубежного опыта с использованием современных теоретических подходов и эмпирических процедур [8, с. 95].

В связи с этим научный и практический интерес представляет социологическая экспликация британских моделей культуры организации и менеджмента, признанных историками мировой социологии [9, с. 306] хрестоматийными в этих областях социальной мысли. Термин «экспликация» (лат. explicatio, англ. explication) носит междисциплинарный характер и употребляется в раз-

1 0 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

личных отраслях науки [10–12]. Этимологическое сходство ряда дефиниций позволяет интерпретировать данную категорию в общенаучном смысле как развернутое описание, содержащее толкование, объяснение и оценку. В таком интегративном понимании социологическая экспликация позволяет, на наш взгляд, выделить систему устойчивых, логически взаимосвязанных теоретических взглядов и методологических принципов, а также вытекающих из них положений, выводов и категорий, которые в целом представляют собой своеобразные концептуальные модели постановки исследовательских проблем и их решений.

Сообразно объекту данного исследования можно выделить, по нашему мнению, два полярных типа таких моделей. Первая, так называемая этнологическая модель, связана с огромной областью символического, со всей суммой правил, которые в данном обществе определяют смысл термина «культура» и обеспечивают его широкую циркуляцию. Имеется в виду вся сумма смысловых отношений, отношений значимых, которые формируют структуру общества, мир его символики. На эту концепцию опираются в своих пионерных исследованиях Э.Б. Тейлор и английская социально-антропологическая школа организационной культуры. Представители этой школы развивают методологию полевых исследований, традиционно анализируя символические демонстрации социокультурных практик культуры организации и менеджмента. Речь идет не об их иерархизации, а лишь об этнографическом описании, составлении исчерпывающего перечня или о выяснении существующей системы, исходя из того, что социокультурные практики как комбинации и сочетания различных символических кодов происходят в общественной жизни эволюционно, определяя внутренние связи социальной организации [13, с. 209].

Вторая модель базируется на значении термина «культура», которое связано уже не с тем, что объединяет организацию, а, напротив, с тем, что ее разъединяет и отличает в процессе трансформационного развития. Речь идет о том, что какая бы ни была степень усложнения общества, разделенного на классы или многочисленные социальные группы, символические коды, пронизывающие весь мир социального, без всякого исключения, каждая организация развивает свои собственные правила поведения, формы взглядов и действий. Таким образом, можно говорить, например, о «корпоративной культуре», «преобладающей организационной культуре», «сильной организационной культуре». Эти различающиеся субкультуры не являются, однако, ни автономными, ни независимыми. Они тесно связаны в комплексе иерархий, социальных взглядов и оценок, ценностей и норм, традиций и обычаев, которые английский социолог Б. Тернер назвал взглядом «законности» и «отличия» [14, с. 411].

Представленные модели, в свою очередь, охватывают широкий спектр взаимосвязанных теоретических направлений и ориентаций, позволяющих заострить проблемный характер целого ряда таких важных аспектов культуры организации и менеджмента, как, например, власть, рациональность, собственность, контроль. В то же время, отмечают эксперты [15, с. 43], социологические исследования, осуществляемые в рамках рассматриваемых теоретических на-

2015 ● BECTHUK ПАГС 105

правлений, характеризуются фрагментарностью. В них отсутствуют единые подходы: все они, по сути, гипотезы *ad hoc*, то есть концептуальные построения исключительно для описания данного случая, без попыток построить глубокие аналитические обобщения.

Многие исследователи пытаются преодолеть методологические ограничения каждого из теоретических подходов, стремясь выработать интегрированную концептуальную модель, построенную с учетом всего позитивного, что наработано в социологии к настоящему времени. Наиболее далеко и плодотворно в этом направлении, по мнению экспертов [16, с. 218], продвинулся английский исследователь Дж. Александер, чья концепция культурной социологии привела к пересмотру основополагающих методологических посылок в данной отрасли социального познания. Он предпринимает то, что в начале века сделал наш выдающийся соотечественник М.М. Ковалевский, предложивший плюралистический подход в социологии, но на новом, более высоком качественном уровне. Ковалевский в начале XX в. убедил мировое сообщество в том, что не стоит искать какой-то один, определяющий и все детерминирующий фактор социокультурной динамики: общество есть сложное полифакторное образование и многие факторы комплексно воздействуют на трансформации, происходящие в социуме [17].

Инновации методологии Александера состоят, по мнению экспертов [18], в том, что он стремится ввести новый тип социологической культуры, ментальности или стилистики профессионального мышления ученых-обществоведов, подобный тому, который возник в физике, когда она экспериментально подтвердила существование у лучистой энергии и волновой и корпускулярной природы. Физикам пришлось смириться с существованием одновременно как минимум двух не стыкующихся, но одинаково правильных методологических подходов к изучению одного и того же явления. В таком контекстуальном понимании методологический подход Александера характеризуется стремлением комплексно обобщить и систематизировать наиболее значимые существующие либо существовавшие в науке подходы к анализу рассматриваемых социальных явлений и процессов. Он скрупулезно и подробно рассматривает все возможные аргументы за и против, как классиков, так и современников, иллюстрирует ход рассуждений многочисленными схемами и таблицами, порой прибегает к логическому и математическому аппарату социологического анализа.

На основании проведенного анализа Александер убеждает в том, что нет и не может быть некой универсальной, все связывающей социологической теории, с унитарных позиций объясняющей все процессы, протекающие в обществе, и заменяющей все прежние, не стыкующиеся между собой социологические концепции. По Александеру, каждый из утвердившихся в социологии подходов — будь то структурализм или интеракционизм, марксизм или этносоциология — применим для наиболее глубокого и адекватного анализа своего класса объектов социальной реальности, и именно для этого класса социальных объектов он наиболее эффективен и плодотворен. Важно понять границы приложения различных методологических подходов и не пытаться их сталкивать, про-

106 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

тивопоставлять, а также отбросить, как утопичную и практически не осуществимую, попытку сконструировать единую и совершенную универсальную социологическую методологию [19].

Такой подход, на наш взгляд, представляется наиболее логичным, плодотворным и перспективным для реализации гносеологической, критической и социально-инженерной функций социального познания. Для социологов культуры он представляет особый интерес по следующим обстоятельствам: во-первых, подход позволяет обобщить и представить в виде теории высокой степени абстракции с учетом всех выработанных мировой наукой достижений социокультурную систему, определить эффективность функционирования основных социальных институтов культуры, обеспечивающих порядок, стабильность и саморегуляцию современного общества; во-вторых, согласно данному подходу все общетеоретические построения доводятся до описания механизмов социальных взаимодействий в сфере культуры, предусматривающих их эмпирическую интерпретацию с опорой на конкретные социальные индикаторы. Нельзя не согласиться с исследователями, считающими, что в мировую социологию менеджмента и организации таким образом привносится эвристическая идея культуры, которая выступает своеобразной основой для концептуального единства эмпирической достоверности и методологической глубины теоретических построений с неизменной ориентацией на возможность их практического применения [20].

Методологический подход Александера становится основополагающим для большинства современных теоретических направлений развития современной социологии культуры в целом и для концептуальных моделей культуры организации и менеджмента в частности. Обобщая различные модели, можно, по нашему мнению, выделить ряд особенностей методологического характера, характеризующих современные исследования организационной культуры и менеджмента в британской социологии. В первую очередь следует назвать специфический выбор объектов исследования, который определяется положением о том, что культура организации сильна и монолитна тогда, когда все ее проявления отражают систему терминальных и инструментальных ценностей менеджмента. Развивая эти традиции, исследователи сосредоточились на сущностных различиях и противоречиях, определяющих рациональность таких ключевых групп в организациях, как менеджеры и рядовые работники. Эти группы рассматриваются в связи с их социокультурной спецификой и исходя из конфликта интересов, а также различий в индивидуальных оценках и истолкованиях производственного процесса. Отсюда берут свое начало так называемые менеджералистские и интеграционалистские методологические подходы, которые предполагают включать в анализ культуры организаций и менеджмента только те социокультурные индикаторы, которые могут быть последовательно и четко интерпретированы на эмпирическом уровне. Данные подходы являются центральными для социологического исследования культуры организаций и менеджмента в современном обществе и останутся значимыми по мере того, как социальная жизнь будет развиваться в XXI в.

2015 ● BECTHUK ПАГС 107

#### Библиографический список

- 1. Волков Ю.Г. Социология. М., 2012.
- 2. Шендрик А.И. Социология культуры. М., 2005.
- 3. Copoкин  $\Pi$ .A. Социальная и культурная динамика // Хрестоматия по общей социологии / сост.: В.П. Култыгин, А.Г. Кузнецов. М., 2004.
  - 4. Ионин Л. Социология культуры. М., 2000.
  - 5. Ирхин Ю.В. Социология культуры. М., 2006.
  - 6. Карцева Л.В. Социология культуры. М., 2007.
  - 7. Култыгин В.П. Социология культуры // Социс. 2008. № 8. С. 143–152.
- 8. *Романов П.В.* Социологические интерпретации менеджмента: исследования управления, контроля и организаций в современном обществе. Саратов, 2000.
  - 9. Батыгин Г.С., Подвойский Д.Г. История социологии. М., 2007.
  - 10. Джери Д. Большой толковый социологический словарь М., 2001.
  - 11. Друкер П. Энциклопедия менеджмента. М., 2004.
  - 12. Щербина В.В. Социальные теории организации: словарь. М., 2000.
  - 13. Эванс-Причард Э. История антропологической мысли. М., 2003.
  - 14. Turner B. Baudrillard for Sociologists. L., 2003.
  - 15. Child G. British Management Thought. L., 2009.
  - 16. Култыгин В.П., Кузнецов А.Г. Общая социология. М., 2004.
  - 17. Ковалевский М.М. Социология. СПб., 2007.
- 18. Давы∂ов А.А. Культурная социология Дж. Александера и системная социология (сравнительный анализ) // Социс. 2007. № 7. С. 15–19.
  - 19. Александер Дж. Смыслы социальной жизни: культуросоциология. М., 2013.
  - 20. Perspectives in Management / ed. by M. Earl. N.Y., 2011.

108 2015 ● BECTHUK ПАГС

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

M.V. Shamsieva Tax Monitoring as an Instrument for Improving Tax Administration and Minimizing Tax Risks for Russian Companies

The prerequisites and purposes of the use of tax monitoring in the international practice are revealed. The analysis of amendments to the Tax Code of the Russian Federation is drawn. Prospects and the effect of implementation of the horizontal tax monitoring in the practices of interaction between domestic companies and tax authorities are evaluated.

Key words and word-combinations: tax monitoring, risks, tax administration, Tax Code.

Раскрываются предпосылки и цели применения налогового мониторинга в международной практике. Проводится анализ поправок в Налоговый кодекс РФ. Оцениваются перспективы и ожидаемые результаты внедрения горизонтального мониторинга в практику взаимодействия отечественных компаний и налоговых органов.

Ключевые слова и словосочетания: налоговый мониторинг, риски, налоговое администрирование, Налоговый колекс. УДК 336.0/.5 ББК 65.261

### М.В. Шамсиева

НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ И МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ

В современной мировой практике горизонтальный мониторинг представляет собой один из видов альтернативных способов предотвращения и разрешения налоговых споров — Alternative dispute resolution (ADR). В основе данного механизма лежат партнерские отношения между налогоплательщиком и налоговыми органами, которые, имея доступ к их бухгалтерской и налоговой отчетности, могут выявить рисковые операции и предупредить его о последствиях нарушения налогового законодательства [1].

Впервые термин «горизонтальный мониторинг» стал использоваться налоговыми органами Нидерландов. Предпосылкой для внедрения данного механизма стали рекомендации Научного совета по государственной политике (Scientific Council for Government Policy),

2015 ● BECTHUK ПАГС 109

опубликованные в 2002 г. В соответствии с данными рекомендациями государство должно выстраивать отношения с налогоплательщиками на основе принципов взаимного сотрудничества и прозрачности бизнес-процессов. При этом государство берет на себя ответственность за соблюдение законодательства гражданами и организациями. Отмечается, что в условиях изменчивости международных и социальных отношений государство должно способствовать развитию саморегуляции и самоконтроля в соблюдении законодательства гражданами и организациями [2].

В Нидерландах реализуются три основные формы горизонтального налогового мониторинга: взаимодействие с крупными корпорациями, предприятиями среднего и малого бизнеса. Отношения с крупным и малым бизнесом выстраиваются на основе индивидуальных соглашений (compliance agreement). Взаимодействие с малым бизнесом осуществляется при участии аудиторских фирм и налоговых консультантов.

К настоящему времени данный инструмент налогового администрирования получил широкое распространение во многих развитых странах мира: США, Великобритании, Австралии, Канаде, Франции, Германии и других. Например, в США в корпоративной практике налогового планирования широко применяется заключение соглашений с налоговым органом (Pre-Filing Agreement – PFA). В отчете ведущей аудиторской фирмы Ernst&Young отмечается значительно возросший интерес к использованию данных соглашений в качестве инструмента стратегического налогового планирования и управления налоговыми рисками. В отчете среди основных преимуществ заключения данных соглашений отмечается снижение неопределенности во взаимоотношениях с налоговыми органами, а также возможность урегулировать спорные вопросы в досудебном порядке [3].

Как подчеркивается в рекомендациях Совета Европы, большое количество дел в судах, их постоянный рост могут мешать судам, уполномоченным рассматривать административные дела, проводить слушания дел в разумные сроки в соответствии со ст. 6 Европейской конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950). Исходя из этого государствам — членам Совета Европы в качестве мер по предупреждению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды ОЭСР предлагается в необходимых случаях содействовать урегулированию споров вне судебной системы [1].

Главная задача, которую позволяет решать горизонтальный мониторинг, заключается в создании благоприятных условий для компаний, стремящихся к высокой степени прозрачности и готовности к сотрудничеству с налоговыми органами. Такое сотрудничество позволяет компаниям значительно повысить эффективность управления налоговыми рисками и снизить издержки разрешения спорных ситуаций с налоговыми органами.

В исследовании Организации экономического развития и сотрудничества указываются следующие предпосылки для использования горизонтального налогового мониторинга как основы взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов [4]:

1. Понимание деловой цели (commercial awareness) проводимых налогоплательщиком операций. Это означает, что налоговый орган осведомлен об особенностях ведения бизнеса налогоплательщиками в той или иной сфере экономики, то есть для налоговых органов становится более понятной специфика биз-

# 1 1 () 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

нес-процессов предприятий определенной отрасли. Это позволяет вывести взаимодействие налоговых органов с налогоплательщиками на качественно новый уровень и значительно сократить издержки на защиту в ходе налоговых проверок и судебных разбирательств.

- 2. Беспристрастный подход налогового opraнa (an impartial approach) при определении налоговых последствий налогоплательщика. Цель налоговых opraнoв «максимально начислить налоги» может стать препятствием к добровольному раскрытию информации налогоплательщиком. Этот подход может быть реализован посредством использования методов альтернативного разрешения споров и примирительных процедур.
- 3. Пропорциональность (proportionality) при налогообложении. Определение общей суммы налога, подлежащей уплате в бюджет, зачастую складывается из множества вопросов, каждый из которых может быть самостоятельным предметом спора. Налоговому органу важно определить круг наиболее значимых для налогообложения вопросов, установить потенциальные зоны налоговых рисков и минимизировать количество вопросов, которые могут не иметь налоговых последствий.
- 4. Открытость и прозрачность сторон (disclosure and transparency), особенно со стороны налогового органа. Налоговый орган на ранних стадиях объясняет применение нового законодательства (возможно, с участием налоговых консультантов и налогоплательщиков), выпускает руководства для его применения. На макроуровне данный принцип реализуется в праве налогоплательщика «быть услышанным» при изменении налоговой политики.

В рамках механизма горизонтального налогового мониторинга появляется возможность оперативного, квалифицированного и профессионального ответа на свои вопросы, а также определения позиции налогового органа по заданным вопросам, за исключением тех, которые налоговый орган решил урегулировать в суде.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что реализация преимуществ горизонтального мониторинга требует не только соответствующей нормативноправовой базы, но и готовности налоговых органов и налогоплательщиков выйти на качественно новый уровень взаимодействия. Это требует от налогового органа высокой профессиональной компетентности и четкого понимания специфики бизнес-процессов конкретной отрасли. В свою очередь, налогоплательщик должен стремиться обеспечить максимальную прозрачность своей деятельности на основе использования международных стандартов отчетности.

В отличие от развитых стран мира в России налоговый мониторинг является новой формой взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми органами. Отправной точкой стал 2012 год, когда между налоговыми органами и пятью крупными российскими компаниями («Интер РАО ЕЭС», «РусГидро», «МТС», российское представительство «Эрнст энд Янг» (ЕҮ) и «Северсталь») было подписано соглашение о расширенном информационном взаимодействии.

На момент подписания данных соглашений в России отсутствовала законодательная база для налогового мониторинга, что очевидным образом ограничивало возможности его использования и создавало некоторую неопределенность для тех налогоплательщиков, которые уже подписали такие соглашения. Решение этой проблемы связано с вступлением в силу соответствующих поправок в

Налоговый кодекс РФ. 24 октября 2014 г. Государственная Дума РФ приняла в третьем чтении закон, устанавливающий введение новой формы контроля – налогового мониторинга.

Новый закон вносит ряд существенных изменений в Налоговый Кодекс РФ:

- введение нового раздела V2 «Налоговый контроль в форме налогового мониторинга»;
- внесение изменений в ст. 89 НК РФ в части особенностей проведения выездных налоговых проверок за периоды действия соглашений о расширенном информационном взаимодействии;
- внесение изменений в ст. 111 и 112 НК РФ с целью зафиксировать освобождение от налоговой ответственности в случае использования налогоплательщиком при определении налоговой базы мотивированных мнений налогового органа и смягчение налоговой ответственности в случае действий налогоплательщика, основанных на использовании предоставленного налоговым органом ответа на запрос налогоплательщика о неопределенной правовой позиции [5].

Воспользоваться изменениями в законодательстве смогут лишь налогоплательщики, соответствующие ряду требований закона. К таким требованиям относятся следующие:

- совокупная сумма федеральных налогов согласно данным налоговых деклараций (расчетов) за календарный год, предшествующий году, в котором подается заявление о заключении соглашения, составляет не менее 300 млн руб.;
- суммарный объем полученных доходов, по данным годовой бухгалтерской отчетности за календарный год, предшествующий году, в котором подается заявление о заключении соглашения, составляет не менее 3 млрд руб.;
- совокупная стоимость активов, по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности на 31 декабря календарного года, предшествующего году, в котором подается заявление о заключении соглашения, составляет не менее 3 млрд руб.

Содержание данных требований позволяет сделать вывод, что применение налогового мониторинга возможно лишь в отношении некоторых крупнейших налогоплательщиков. Таким образом, большая часть налогоплательщиков остается за рамками применения данного инструмента. По мнению ряда авторов, такой подход можно оценить как дискриминационный, поскольку возможности налогового мониторинга становятся доступными лишь для представителей крупного бизнеса, что идет вразрез с существующей международной практикой [6].

В первоначальной редакции законопроекта существовал запрет на участие в соглашениях о расширенном информационном взаимодействии для участников консолидированных групп налогоплательщиков (КГН). В последующих редакциях законопроекта данный запрет был снят, в результате большинству крупнейших налогоплательщиков, подпадающих под установленные законопроектом критерии, теперь не придется делать выбор: или заключать с налоговым органом соглашение об информационном взаимодействии, или же участвовать в КГН. В соответствии с действующей редакцией законопроекта налогоплательщики — участники КГН смогут подать заявление на проведение налогового мониторинга с 1 января 2016 г. и начать им пользоваться уже с 1 января 2017 г. Таким образом, законодатель расширил сферу применения налогового мониторинга, что следует оценивать положительно.

В числе слабых мест законопроекта экспертами отмечалось отсутствие четкого описания самой процедуры обмена данными в рамках заключенного между налогоплательщиком и налоговым органом соглашения об информационном взаимодействии. Изначально предполагалось, что детально данная процедура будет определена непосредственно в тексте соглашения об информационном взаимодействии [6]. Такая неопределенность очевидным образом снижала стимулы налогоплательщиков к участию в таких соглашениях. В последующих редакциях законопроекта данный недостаток был устранен: вводится понятие регламента информационного взаимодействия, форма и требования к которому будут утверждаться ФНС России. Таким образом, налогоплательщики еще до подачи заявления получили возможность узнать о том, каким образом будет регулироваться их взаимодействие с налоговыми органами, а также каково содержание процедуры «доступа» к данным бухгалтерского и налогового учета.

В действующей редакции законопроекта представителям бизнеса удалось добиться более четкого разграничения горизонтального мониторинга с иными мероприятиями налогового контроля: в период проведения налогового мониторинга в отношении налогоплательщика не могут проводиться не только выездные, но и камеральные налоговые проверки (кроме случаев досрочного прекращения соглашения). Основанием для досрочного прекращения налогового мониторинга может послужить: неисполнение организацией регламента информационного взаимодействия, предоставление недостоверной информации или систематическое непредоставление истребуемых документов. При этом выездная налоговая проверка при досрочном прекращении налогового мониторинга может проводиться исключительно в той части и по тем основаниям, которые были изложены в мотивированном мнении налогового органа.

Мотивированное мнение налогового органа представляет собой его позицию по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и сборов. В рассматриваемом законопроекте устанавливаются два случая для получения мотивированного мнения налогового органа:

- по инициативе налогового органа, если в ходе налогового мониторинга выявлены противоречия в документах налогоплательщика, представленных налоговому органу, а также установлены ошибки в отражении хозяйственных операций в бухгалтерском и налоговом учете налогоплательщика;
- по запросу налогоплательщика при наличии у него сомнений или в случае неясности по вопросам правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов и сборов за период проведения в отношении этой организации налогового мониторинга по результатам совершенных фактов хозяйственной жизни организации.

В законопроекте предусмотрено, что выполнение налогоплательщиком мотивированных мнений налогового органа является обстоятельством, исключающим вину налогоплательщика в совершении налогового правонарушения. Таким образом, мотивированное мнение налогового органа представляет собой страховку от привлечения к налоговой ответственности. При этом в случае несогласия с мотивированным мнением налогоплательщик вправе представить разногласия, на основании которых налоговый орган инициирует проведение взаимосогласительной процедуры. Данная процедура проводится руководите-

лем (заместителем руководителя) ФНС России с участием налогоплательщика и налогового органа. В случае устранения разногласий по позициям налогового органа и налогоплательщика по вопросам правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты налогов и сборов по итогам взаимосогласительной процедуры составляется совместный протокол.

По нашему мнению, заложенные в рассматриваемом законопроекте положения положительно отразятся на практике взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков. Ожидаемые результаты от вступления в силу нового закона состоят в следующем: повышение прогнозируемости поступления налогов во все уровни бюджетной системы; своевременное выявление пробелов и коллизий в налоговом законодательстве; снижение затрат на проведение налоговых проверок, судебных издержек, связанных с сокращением числа налоговых споров; снижение налоговых рисков и неопределенности для субъектов хозяйственной деятельности за счет эффективного взаимодействия с налоговыми органами; повышение прозрачности в деятельности российских компаний и их соответствие международным стандартам ведения бухгалтерской и налоговой отчетности.

Необходимо отметить и ряд недостатков законопроекта, которые препятствуют более полному раскрытию возможностей горизонтального мониторинга для отечественного бизнеса.

Возможностями горизонтального мониторинга с 2015 г. смогут воспользоваться только компании – представители крупного бизнеса. Для представителей среднего и тем более малого бизнеса такие возможности закрыты. Очевидно, что формат отношений налоговых органов с крупными налогоплательщиками не может быть механически перенесен на взаимоотношения со средним и малым бизнесом. Тем не менее зарубежный опыт показывает, что механизм горизонтального мониторинга является достаточно гибким и его можно приспосабливать к специфике малого и среднего бизнеса.

Другим важным недостатком реализуемой в России модели горизонтального мониторинга является отсутствие для налогоплательщика возможности получить мотивированное мнение налогового органа до совершения вызывающей вопросы хозяйственной операции. В условиях, когда совершение отдельных хозяйственных операций крупным бизнесом требует длительного подготовительного процесса, временных и финансовых затрат, возможность согласования таких действий с налоговым органом (до их фактического осуществления) позволила бы значительно снизить налоговые риски на последующем этапе.

Ограничением для внедрения нового механизма на практике станет традиционное недоверие российских компаний к налоговым органам. Очевидно, что для преодоления этого взаимного недоверия потребуется достаточно длительный адаптационный период. Несмотря на это, внесение поправок в Налоговый кодекс РФ с целью внедрения горизонтального мониторинга, безусловно, свидетельствует о прогрессе во взаимоотношениях налоговых органов и предприятий-налогоплательщиков. Широкое использование практики налогового мониторинга будет способствовать повышению уровня правовой культуры в российском бизнес-сообществе и росту инвестиционной привлекательности страны в долгосрочной перспективе.

# 1 1 4 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

#### Библиографический список

- 1. *Суворова Е.В., Казанский Д.М.* Горизонтальный мониторинг: новый подход к налоговому администрированию // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 3. С. 12–18.
- 2. The Future of the National Constitutional State: Reports to the Government. URL: http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-Rapporten/The\_Future\_Of\_The\_National\_ Constitutional\_ State.pdf
- 3. Pre-filing agreements Helping reduce costs, burdens and delays: Ernst&Young report. URL: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pre-Filing\_Agreements\_-\_Helping\_reduce\_costs,\_burdens\_and\_delays/\$File/TCRMS\_PFA\_slipsheet.pdf
- 4. OECD, Tax Intermediaries StudyWorking Paper 6 The Enhanced Relationship. URL: www.oecd.org/dataoecd/59/61/39003880.pdf
- 5. Проект Федерального закона № 529630-6 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»: [Электронный ресурс] в ред., принятоя ГД ФС РФ в I чтении 01.07.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- 6. Болдинова Е. Налоговому кодексу налоговый мониторинг // Российская правовая газета «эж-Юрист», июль 2014. № 29. С. 3–5.

I.I. Bryantsev
Prerequisites for the Creation
of Holding Structures:
the Analysis of Theoretical
and Methodological Approaches

Different interpretations and approaches to the definition of the concept of holding, presented in the literature, are analyzed. The appropriateness of application of system analysis methodology for the study of the holding as a multidimensional phenomenon and complex economic system is substantiated.

Key words and word-combinations: holdings, system analysis, synergistic effect.

Анализируются представленные в научной литературе различные трактовки определения понятия «холдинг». Обосновывается целесообразность применения методологии системного анализа для изучения холдинга как многомерного явления и сложной экономической системы.

Ключевые слова и словосочетания: холдинги, системный анализ, синергетический эффект. УДК 338.45:621 ББК 65.305.4

## И.И. Брянцев

ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ ХОЛДИНГОВЫХ СТРУКТУР: АНАЛИЗ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ

азвитие рыночных отношений в современной России происходит в условиях, когда в мировом экономическом пространстве уже сложились устоявшиеся правила игры и выстроены отношения между основными участниками бизнес-процессов. Эти отношения нашли юридическое закрепление в различных международных и внутригосударственных нормативных актах, в результате те или иные тенденции в бизнес-сообществе приобретают характер глобальных мировых процессов.

Одна из таких тенденций – возникновение и развитие различных интеграционных

образований. К подобного рода интеграционным образованиям, активно формирующимся и развивающимся экономическим структурам корпоративного типа относятся холдинги. Логика развития этих интеграционных образований подчинена целям вхождения в те или иные сегменты экономики. Это вхождение во многом продвигается за счет формирования унифицированного набора средств и приемов, способных повысить рентабельность производства, сделав его более конкурентоспособным.

Широкое распространение и динамичное развитие интеграционных образований холдингового типа стало фундаментом для широкого круга теоретических исследований, в рамках которых сформировались различные подходы к определению этого явления, обоснованию его формирования и анализа сущности. При всей разнице используемых методологических приемов следует отметить, что основная исследовательская стратегия связана с разработкой такого инструментария, применение которого позволило бы вырабатывать обоснованные рекомендации, реализация которых способствовала бы дальнейшему повышению эффективности деятельности и организационной устойчивости холдинга.

В настоящее время холдинги представляют собой устойчивые бизнес-образования, которые занимают значительный сегмент в пространстве субъектов экономической деятельности и являются широко распространенной формой предпринимательских объединений в современной России. Это во многом обусловлено современными потребностями нашей страны, связанными с формированием интеграционных образований, которые имеют внутреннее технологическое согласование и исторически сложившуюся высокую степень интеграции отдельных народно-хозяйственных субъектов. В силу этих причин наиболее крупные интеграционные холдинговые образования сформировались в машиностроении, в сфере нефтедобычи и в энергетическом секторе российской экономики.

Диалектика развития любого процесса связана с наличием различных противоречий. В контексте изучаемого явления возникновения и развития интеграционных образований холдингового типа следует обратить внимание на следующие противоречивые процессы. С одной стороны, динамичное развитие этих структур способно оживить отдельные сегменты экономики страны, провести в них структурные преобразования и в целом сформировать условия для экономического роста; с другой – возникают издержки, связанные с проявлением монополизма, жесткого лоббирования своих интересов, в том числе через политико-властные государственные институты. Как следствие этого, потребителю навязываются цены уже не рыночными механизмами. Дальнейшее развитие холдингов должно определяться стратегией, направленной на развитие их потенциала, способного активизировать их инвестиционный потенциал, повысить их конкурентоспособность на внутреннем рынке и, что особенно важно в связи с вхождением России в ВТО, на международном рынке. Следует также отметить важный социальнополитический фактор, связанный с решением проблем безработицы, повышением интеллектуально-культурного уровня работников и увеличением их доходов, что в целом благоприятно отразится на социальной обстановке в государстве.

В силу актуальности решения обозначенных проблем функционирования требуется всестороннее изучение организационных принципов создания и управления холдингами с позиций системного анализа. Причины востребованно-

116 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

сти таких исследований обусловлены в первую очередь особенностью самих холдингов как сложных организационных структур.

В научной литературе приводятся различные трактовки понятия «холдинг», а также разные подходы к его определению. Рассмотрим эти дефиниции в рамках двух подходов: нормативно-правового и организационно-системного. Предварительно отметим один их общий аспект, связанный с этимологией термина от английского глагола «to hold», означающего «держать». В самом общем виде под холдингом или «холдинговой компанией» понимается особый тип компании, которая создается для владения контрольными пакетами акций других компаний с целью контроля и управления их деятельностью.

К нормативно-правовому подходу можно отнести исследования, анализирующие законодательные акты, в которых дается определение понятия «холдинг». Например, в Великобритании холдинг определяется путем выявления оснований дочерности одной компании по отношению к другой [1]. Анализ российского законодательства, проведенный тем же автором, позволяет обозначить следующие характерные особенности:

- в ряде нормативных актов термин «холдинговая компания» используется для обозначения основного (материнского) общества или головной организации;
- в некоторых законодательных актах «холдинг» или «холдинговую компанию» рассматриваются как совокупность юридических лиц, то есть интегрированное предпринимательское объединение;
- имеются нормативно-правовые акты, в которых нет четкого определения и в рамках которых понятие «холдинг» или «холдинговая компания» используется в разных значениях;
- в ряде нормативных документов «холдинг» понимается именно как группа участников [2, с. 40–41].

Отметим, что пик активности по принятию и разработке федерального закона «О холдингах» приходился на 1999–2000 гг., когда он прошел через парламент, но был отклонен Президентом РФ [3].

Подводя итог рассмотрению понятия «холдинг» в рамках нормативно-правового подхода, отметим, что отсутствие базового закона, определяющего правовое регулирование холдингов и холдинговых компаний, не создает какихлибо ограничений и запретов для предпринимательской активности, направленной на объединение в различные интеграционные образования холдингового типа. Но тем не менее этот законодательный пробел создает предпосылки развития ряда негативных явлений, как для бизнеса, так и для государства. В качестве существенной проблемы следует выделить трудности, связанные с защитой интересов различных субъектов этого процесса и повышением прозрачности данных интеграционных образований, влияющие на доверие к ним как со стороны государства, так и со стороны инвесторов.

Отсутствие федерального закона, способного выступать в качестве базового нормативно-правового акта, устанавливающего правовое регулирование деятельности холдингов и холдинговых компаний, приводит к тому, что их деятельность в рамках действующих законов возможно описать лишь фрагментарно. В связи с тем что законодатель так и не пришел к единой точке зрения в трактов-

ке понятия «холдинг», особо актуальным становится определение и дальнейшее исследование этого явления в рамках системного подхода.

Прежде чем перейти к описанию организационной специфики интеграционной системы холдингового типа, обозначим основные элементы и характер взаимосвязей, которые будут детерминированы существующей нормативно-правовой базой. Во-первых, при холдинговом объединении отдельные его бизнес-единицы, находясь в экономической и организационной зависимости от управляющей компании, имеют имущественную обособленность и собственный юридически самостоятельный статус. В результате, в соответствии с законодательством, каждая бизнес-единица холдинга, являющаяся юридическим лицом, обладает всеми правами в рамках гражданско-правовых отношений: несет имущественные обязательства, зафиксированные в самостоятельном бухгалтерском балансе, осуществляет права налогоплательщика и т.д. Во-вторых, на бизнес-единицы холдингового объединения распространяются гражданские права и обязанности на осуществление различных не запрещенных законом видов деятельности, и на них не возлагается ответственность по обязательствам управляющей компании.

В рамках системного подхода холдинг рассматривается как диверсифицированная компания, портфель бизнесов которой состоит более чем из одного бизнеса. Исходя из этого определения, следует подходить к холдингу с позиций именно «управленческого контура» [4]. В данном подходе возможны и другие определения холдинга:

холдинг " объединение предприятий одного профиля, выпускающих однородную продукцию и применяющих сходные технологии, посредством последовательного их присоединения;

холдинг " совокупность структур, объединенных едиными долгосрочными интересами и устойчивыми бизнес-процессами, собственники которых обеспечили контроль над ключевыми активами и бизнес-процессами.

В системе управления интеграционным образованием посредством управляющей компании можно отметить следующие специфические черты: ресурсы управленческих служб управляющей компании; функциональное распределение деятельности управленческих служб; регламент деятельности управленческих служб для обеспечения динамического процесса принятия управленческих решений [5].

Придерживаясь организационно-системного подхода, следует указать, что внутренняя архитектура холдингового образования базируется на функциональном принципе управления, характеризуемом наличием вертикально интегрированной системы управления. Анализ и синтез нормативно-правового и организационно-системного подходов позволяет описать всю совокупность организационных и правовых процедур и управленческих способов, применяемых менеджментом на различных стадиях и иерархиях жизнедеятельности интеграционных образований холдингового типа.

Особо обратим внимание на то, что холдинг – многомерное явление, которое имеет свои проекции как в экономической плоскости, так и в других плоскостях общественного бытия: социальной, политической и других. Говоря об экономической предпосылке, отметим, что создание холдинга "это желание собственников бизнеса повысить его доходность за счет уменьшении затрат на его ведение, причем ожидания эти связываются с управленческой составляющей организации

# 118 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

бизнеса. В такой формулировке предпосылка создания холдинга практически полностью совпадает с понятием эффективности, которая понимается в самом общем виде как продуктивность использования ресурсов в достижении какойлибо цели. Если рассматривается деятельность непосредственно экономического субъекта, то анализируется его экономическая эффективность как соотношение полезного результата и затрат факторов производственного процесса [6, с. 15].

Таким образом, анализ управленческой структуры холдинга необходимо начинать с разработки оценки его эффективности, подразделив ее на эффективность работы управленческого звена с точки зрения анализа издержек на аппарат управления и суммарную эффективность холдинга с точки зрения его устойчивости к воздействиям внешней среды (конкурентоспособность, социальная востребованность и др.).

Посмотрим на эффективность в ее взаимосвязи с понятием синергии. Объединение отдельных элементов системы можно считать удачным и целесообразным, если они вступили между собой в такую взаимосвязь, которая дала синергетический эффект. В общем виде синергия трактуется так: суммарный результат всех взаимодействующих факторов выше, чем простая сумма этих факторов до их вступления в процесс взаимодействия [7]. В случае с холдингом можно говорить о том, что суммарная доходность или прибыль холдинга будет превосходить простую арифметическую сумму прибылей компаний составляющих его бизнес-единиц, если бы они не были объединены. Таким образом, стремление к получению синергетического эффекта можно обозначить в качестве методологической основы анализа его образования и деятельности. С этих позиций основным побудительным мотивом при создании холдинга является расчет на то, что удастся получить синергетический эффект. Существует множество исследований, в которых рассматриваются синергетические свойства холдинга и обосновываются его преимущества.

Синергетический эффект "это, в свою очередь, сложное и многомерное явление. Проявления его могут фиксироваться в виде отдельных его составляющих. Иными словами, общий синергетический эффект "это сумма отдельных синергетических проявлений взаимодействия элементов системы по различным факторам взаимодействия. Рабочая гипотеза состоит следующем: если удается достичь синергетического прироста по одному из оснований, является ли это свидетельством того, что синергетика будет проявляться и по другим составляющим системы? И в конечном счете при рассмотрении холдинга как системы какой из ее параметров можно соотнести с суммарным или интегральным параметром этой системы?

Рассматривая холдинг как многомерное явление, целесообразно применить методологию системного анализа, предложенную Г. Клейнером для изучения сложных интеграционных образований. Предлагаемая им методология стратегического планирования основывается на глубоком понимании особенностей интеграционных образований как экономических систем. Применительно к холдингу можно использовать для его исследования следующие методологические приемы. В рамках своего исследования Г. Клейнер обосновывает, что гармонично развивающееся общество должно поддерживать наличие систем четырех видов (объектного, средового, процессного и проектного), особое внимание уделяя поддержке «образцовых», эталонных типовых представителей этих видов "объектов, сред, процессов и проектов. В образовании гибридных форм экономических систем, сочетающих

черты разных типов, следует тщательно выбирать пропорцию тех или иных составляющих, исходя из назначения и особенностей системы.

В рамках данного методологического подхода исследования холдинга как экономической системы под системой понимается относительно устойчивая в пространстве или во времени целостная и внутренне единая часть окружающего мира, выделяемая из него наблюдателем по пространственным или функциональным признакам. Взяв за методологическую основу исследования холдинга разработанную Г. Клейнером пространственно-временную типологию системного объекта, опирающуюся на ключевые особенности взаимоотношения систем с фундаментальными проявлениями бытия в виде пространства и времени, будем выявлять и исследовать классификационные основания холдинга как экономической системы, исходя из характеристик ее локализации [8]. Таким образом, исследуя холдинг в зависимости от характера его локализации во времени и пространстве, будем выявлять особенности и степень соотнесенности с предложенными четырьмя типами систем.

Во-первых, установим его объектные проявления, для чего необходимо определить его четкие границы в пространстве безотносительно его временных границ. Во-вторых, следует описать его средовую специфику, которая не имеет локализации ни во времени, ни в пространстве. В-третьих, целесообразно обозначить его процессные особенности, исходя из локализации во времени и нелокализованности в пространстве. В-четвертых, важен проектный аспект, связанный с локализацией в пространственном и временном масштабе.

Холдинг как систему объектного типа можно рассматривать как экономический объект, деятельность которого проявляется в сфере производства, потребления, распределения и обмена в конкретных пространственных границах. Его объектная сущность будет регистрироваться через параметры, обеспечивающие его устойчивое и стабильное функционирование в границах его деятельности. Фиксация его проектных параметров будет характеризовать способность привносить локальные изменения и инновации. Процессные параметры позволят фиксировать способность реализовывать задачи, связанные с распределением потоков благ. Проявление и фиксация параметров, связанных со средовыми аспектами, позволит выявить его возможности по консолидации социально-экономического пространства [9].

В качестве основного вывода проведенного анализа может быть предложена рабочая гипотеза о том, что в рамках данного методологического подхода холдинг может быть представлен как сложная социально-экономическая система, которая объединяет в себе в определенных долях те или иные типы пространственно-временных систем, один из которых будет иметь преобладающее значение и влияние.

В практическом плане применение этой методологии позволит более эффективно решать проблему несбалансированного и неравномерного распределения прав и ответственности между отдельными составляющими (бизнес-единицами) интеграционных образований холдингового типа. При этом следует отметить, что «центры власти» образуются автоматически, так как их появление обусловлено положительной обратной связью. Формирование же «центра ответственности» исходя из имеющейся власти предполагает проведение дополнительной работы и затраты усилий.

#### Библиографический список

- 1. Шиткина И.С. Холдинги: Правовое регулирование экономической зависимости: Управление в группах компаний. М., 2008.
  - 2. Шиткина И.С. Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление. М., 2006.
- 3. Письмо: Президента РФ от 20 июля 2000 г. № пр-1504. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=23188
- 4. *Ованесов А*. Особенности системы управления по целям в холдинговых компаниях. URL: http://www.iteam.ru/publications/strategy/section 27/article 1796
- 5. Голубев М.П. Методология создания эффективных вертикально интегрированных холдингов. М., 2010.
- 6. Щербаков А.И. Совокупная производительность труда и основы ее государственного регулирования. М., 2004.
  - 7. Лафта Дж.К. Теория организации. М., 2006.
- 8. Клейнер Г.Б., Качалов Р.М., Нагрудная Н.Б. Синтез стратегии кластера на основе системно-интеграционной теории // Отраслевые рынки. 2008. № 5-6 (18) (сентябрь декабрь).
- 9. *Клейнер Г.Б.* Какая экономика нужна России и для чего?: (опыт системного исследования) // Вопросы экономики. 2013. № 10.

D.S. Nortsev Features of Regional Youth Programs Implementation in the USA and Russia

The implementation of youth programs and projects at the regional level in the USA and Russia is analyzed. The general patterns and social deviance among the younger generation are revealed. The way these programs are integrated into the state social policy is considered.

Key words and word-combinations: youth policy, youth programs and projects, social policy, the USA, Russia.

Анализируется реализация молодежных программ и проектов на региональном уровне в России и США. Выявляются общие закономерности и социальные отклонения у молодого поколения. Рассматривается интеграция молодежных программ в социальную политику государств.

Ключевые слова и словосочетания: молодежная политика, молодежные программы и проекты, социальная политика, США, Россия. УДК 316.34/35:32.001(470:73) ББК 60.54+66.75(2Poc-7Coe)

## Д.С. Норцев

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ МОЛОДЕЖНЫХ ПРОГРАММ В РОССИИ И США

Осуществление молодежной политики—важный вопрос как для государства, так и для общества в целом, поскольку именно с молодежью связано будущее любого государства, и оно зависит от того, насколько правильно молодежная политика будет реализовываться. Поэтому любое развитое государство придает первостепенное значение программам молодежного развития.

И.М. Ильинский, характеризуя молодежь как социальный ресурс общественного развития, доказывал, что молодежь – это глав-

ная общественная ценность особого рода; это понятие не только демографическое, но и экономическое, социальное, политическое; это объективное общественное явление, представленное как большая специфическая возрастная подгруппа, являющаяся носителем огромного интеллектуального потенциала, обладающая значительными способностями к творчеству. Социальный же статус молодежи во всех конкретных обществах и во все времена в главном одинаков: молодежь одновременно объект и субъект социализации [1].

Нередко, однако, возникают те или иные барьеры и препятствия для реализации личностных возможностей молодежи. Кроме того, молодежь в процессе социализации испытывает влияние таких факторов, как семья, образовательные учреждения, трудовой коллектив, общество сверстников, молодежные организации, неформальные объединения, средства массовой информации. Под влиянием данных факторов и в зависимости от системы воспитания и нравственных установок у молодых людей формируется свое мировоззрение и стиль жизни. Ввиду отсутствия жизненного опыта и стабильности социальных критериев молодежь часто бывает настроена радикально, а следовательно, ее можно отнести к группе повышенного социального риска.

Все перечисленные вопросы можно успешно решать только при поддержке государства. Именно поэтому во всех развитых странах молодежная политика играет важную роль в реализации государственной политики в целом и государство должно брать на себя большую часть ответственности по созданию благоприятной среды для молодого поколения.

В связи с изложенным представляется интересным проанализировать реализуемые молодежные программы и проекты на региональном уровне в США (г. Вашингтон, округ Колумбия) и в России (г. Саратов), которые помогают молодому поколению развивать навыки, необходимые для дальнейшей профессиональной деятельности. Не ставя задачу исследовать досконально и сравнивать реализацию молодежной политики в данных странах, мы стремились выявить общие закономерности и социальные пристрастия молодежи, а также выяснить, как молодежные программы интегрируются в социальную политику.

В США, как и в России, молодежной политике придается большое значение. В Америке немало общественных объединений, где собираются люди со схожими интересами и общей социальной позицией, которые регулируются как государством, так и местным самоуправлением [2]. В России молодежная политика рассматривается как единство государственной и общественной составляющих. Она представляет собой деятельность государства, политических партий, общественных объединений. Основной смысл молодежной политики — создание в обществе условий и стимулов для жизнедеятельности новых поколений, которые способствовали бы проявлению, развитию и реализации задатков, способностей и талантов молодых людей в целях социально-экономического и политического прогресса российского общества [1].

Большинство вопросов молодежной политики в США решаются на уровне штатов. Однако обеспечение руководства и финансирования ряда программ и

проектов осуществляется на федеральном уровне. Надзор за реализацией этих программ проводит Министерство образования США. Участники, которые показали наилучший успех в данных мероприятиях, награждаются грантами или стипендиями, что дает возможность минимизировать затраты на образование либо вообще свести их к нулю. Подобные гранты в каждом штате могут варьироваться, они обычно предоставляются за особые заслуги в спорте, науке, успеваемости, социальной активности.

Молодежной политикой в Вашингтоне (округ Колумбия) занимаются как на уровне города, так и на уровне университета. В городе каждое лето проходит конференция «Национальные молодые лидеры» (NYLC): семидневная программа предназначена для старшеклассников, которые преуспели в учебном году. На конференцию приглашаются сверстники со всей страны за высокие достижения в учебе, стремящиеся получить здесь реальный мировой лидерский опыт и навыки, необходимые для успеха в колледже и будущей карьеры. Данное мероприятие помогает развивать коммуникабельность, умение устанавливать контакты, принимать решения, избегать конфликтов. критически мыслить. Участие в конференции обеспечивает в дальнейшем будущих студентов дополнительными стипендиями [3].

В России, как на федеральном, так и на региональном уровне, в частности в Саратове, активно реализуется молодежная политика, поскольку считается, что именно молодежь и правильно сформированная молодежная политика являются основным ключом к развитию российского общества. Количество молодежных движений в России постоянно растет. Ежегодно в вузах Саратова проводятся российские и международные конференции, где можно узнать о различных молодежных движениях [4].

Существует множество различных молодежных проектов и программ в США и в России. Например, одним из самых крупных в округе Колумбия является проект «Молодые республиканцы округа Колумбия», а в Саратове — «Молодежный парламент при Саратовской областной Думе».

«Молодыми республиканцами» являются лица, которые живут или работают в округе Колумбия, в возрасте от 18 до 40 лет. Основная миссия проекта заключается в предоставлении интерактивной и образовательной программы для членов организации, а также для поддержки кандидатов от Республиканской партии в ходе выборов на государственные должности. Помимо этого, молодые люди принимают активное участие в республиканских мероприятиях и общественной жизни города; предоставляется уникальная возможность молодым специалистам познакомиться с людьми, которые активно реализуют социальную политику в обществе, а также найти больше единомышленников [5].

В России на территории множества субъектов реализуются проект «Молодежный парламент». «Молодежный парламент при Саратовской областной Думе» – правовой консультативный орган и включает комиссии: по социальной политике и здравоохранению; по жилищной строительной и коммунальной политике; по экономическому развитию и предпринимательству; по куль-

туре, общественным отношениям, делам молодежи и информационной политике; по аграрным вопросам.

Указанные проекты являются весьма значимыми для обеих стран и направлены на вовлечение молодежи в социальную политику, основная цель которой заключается в поддержке местной власти, выявлении острых вопросов и их решений, а также активной реализации молодежной политики.

Проекты: «Фонд Close up» (в Вашингтоне) и «Молодежное Правительство Саратовской области» (в Саратове) имеют схожие цели. «Фонд Close up» (Close up Foundation) существует на протяжении четырех десятилетий. Данная организация стимулирует студентов из всех слоев общества быть информированными и активными гражданами. Основная миссия: информировать и давать возможность студентам применять свои права и быть осведомленными о своих гражданских обязанностях в демократическом обществе. Спонсорами являются Конгресс США, Департамент образования, Департамент внутренних дел, Форум свободы [6]. Спонсоры уверены, что демократический подход останется доминирующим в обществе, поощряя следующее поколение на усвоение навыков и отношений, необходимых в демократическом обществе.

Проект «Молодежное Правительство Саратовской области» преследует существенные цели: содействие Правительству Саратовской области в создании условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи области; представление интересов и потребностей всех групп молодежи в органах исполнительной власти области. Задачами молодежного правительства являются: отбор, подготовка и продвижение активных молодых людей, обладающих организаторскими способностями и лидерскими качествами; консолидация молодежи области для участия в реализации молодежной политики на территории области; выработка рекомендаций для определения молодежной политики; формирование в молодежной среде правовой культуры, гражданского и патриотического сознания; взаимодействие с Общественной палатой Саратовской области и институтами гражданского общества Саратовской области. По России насчитывается более шестидесяти молодежных правительств. Данный проект благоприятен для развития профессиональных навыков, дает возможность молодым специалистам пройти стажировку в 15 профильных ведомствах и служит кадровым резервом для правительства.

Названные проекты, реализуемые и в Вашингтоне, и в Саратове характеризуются общим вектором интересов, касающихся молодежи, то есть эти проекты выступают в роли информативно-осведомительного ресурса для молодого поколения, а также являются системой рекрутирования, помогают выявить молодых, активных и предприимчивых граждан для эффективной реализации молодежной политики.

С помощью таких проектов, как «Форум молодых инвесторов» (The Forum for Youth Investment) (в Вашингтоне) и «Российские студенческие отряды» (в Саратове) современная молодежь имеет возможность приобрести профессиональные навыки в интересующих их отраслях, что положительно повлияет на успешность профессиональной деятельности в дальнейшем.

«Форум молодых инвесторов» (The Forum for Youth Investment). является некоммерческой, внепартийной организацией в США, посвященной подготовке молодых людей в обществе готовы к поступлению в колледжи, к трудовой деятельности. Форум работает с государственными, местными лидерами и лидерскими группами, занимается распространением новых способов ведения бизнеса для молодых людей, а также направлен на расширение и совершенствование образовательных возможностей для всей молодежи [7].

В России реализуется подобный проект под названием «Российские студенческие отряды» — эффективная форма организации труда и профессиональной адаптации молодого специалиста. В Саратовской области зарегистрировано 180 студенческих отрядов. Региональное отделение охватывает обширную сферу деятельности по различным направлениям: педагогические отряды, строительные отряды, отряды правопорядка, сервисные отряды, медицинские отряды, сельскохозяйственные отряды, отряды путейцев. Данная организация нацелена на то, чтобы молодые люди получили опыт работы в различных сферах.

На наш взгляд, данные программы очень важны для обеих стран, так как с их помощью молодые люди получают и профессиональный и трудовой опыт.

Проекты «Справедливость для молодежи округа Колумбия» (Justice For DC) в Вашингтоне и «ДоброЦентр» в Саратове помогают приобрести жизненный опыт, узнать больше о своих правах и обязанностях, то есть подготовить молодое поколение к взрослой жизни. В рамках данных проектов молодежь имеет возможность познакомиться с различными подходами в решении социально значимых проблем.

Основная миссия американского проекта заключается в том, чтобы поддерживать политические инициативы молодежи, повысить ее качество жизни и гарантировать доступ к справедливой и равноправной системе правосудия, в том числе в отношении несовершеннолетних, а также улучшить качество услуг – образования, занятости [7].

Российский проект «ДоброЦентр» (волонтерский центр Саратовской области) занимается реализацией волонтерских инициатив, молодежных программ, досуговых мероприятий, тренингов, переговорных площадок. Центр работает в пяти направлениях добровольчества (социальное, официальное, спортивное, юридическое и ЖКХ), а также проводит тренинги по ораторскому мастерству и мотивации. Все эти начинания очень значимы, так как направлены на решение социальных проблем, помогают улучшить качество жизни населения и привлекают молодежь к общественной деятельности.

Таким образом, и в США, и в России молодежной политике уделяется большое внимание. Разница лишь в том, что молодежная политика в США опирается на мощные финансовые ресурсы: в многочисленных сообществах, форумах молодые люди используют свой потенциал и развивают способности и навыки, что поощряется различными стипендиями и грантами. Тем самым своей активностью они могут обеспечить собственное будущее. В России такая практика тоже применяется, но ее финансирование гораздо менее. Боль-

шинство программ основываются на добровольческих началах. В обеих странах немало схожих молодежных проектов в области социально-политического, экономического, правового, управленческого и волонтерского движения. В целом опыт США, как и других передовых стран, важен, но не должен переноситься механически, а лишь с учетом возможностей и традиций России.

#### Библиографический список

- 1. Ильинский И.М. О молодежной политике российского политического центризма. М., 2009.
- 2. Cynthia Gibson. From inspiration to participation: a review of perspectives on youth civil engagement. N.Y., 2013.
- 3. Конференция Национальные молодые лидеры (NYLC). URL: http://www.envisionexperience.com/explore-our-programs/national-young-leaders-conference
- 4. *Стриганкова Е.Ю., Уфаева В.С.* XII Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Communicative Challenges of the 21st Century» // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2014. № 2 (41). С. 144–148.
- 5. Молодежная организация «Молодые республиканцы округа Колумбия». URL: http://dcyrs.com/about-2/our-organization/
- 6. Молодежная организация «Close up Foundation». URL: https://www.closeup.org/why-close-up/methodology
  - 7. Молодежная организация «Форум молодых инвесторов 21 века». URL: http://forumfyi.org/
- 8. Needs and Assets Assessment of Washington, DC Youth [Электронный ресурс]. DC Children and Youth Investment Trust Corporation. 2014. Dec.

126 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

## РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ

O.I. Tsybulevskaya,
T.V. Milusheva,
A.E. Mikhailov, T.V. Kasaeva
Scientific and Methodological
Seminar "The Research
Methodology of Public Authority
Limitation Issues"
(Stolypin Volga Region Institute
of Administration of the Russian
Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
October 28, 2014)

О.И. Цыбулевская, Т.В. Милушева, А.Е. Михайлов, Т.В. Касаева

НАУЧНОМЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ
СЕМИНАР «МЕТОДОЛОГИЯ
ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ
ОГРАНИЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ»¹
(Поволжский институт
управления имени
П.А. Столыпина — филиал
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской
Федерации,
28 октября 2014 г.)

Заведующий кафедрой теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина Ольга Ивановна Цыбулевская (руководитель проекта РГНФ № 13-03-00352), открывшая работу научно-методологического семинара и выступившая с при-

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00352.

ветственным словом, в докладе «Современное видение методологии юриспруденции» отметила, что юридическая практика требует от теории права постоянного совершенствования методов исследования. В условиях обновления и усложнения правовой реальности методология правовой науки исходит из необходимости сочетания различных подходов, средств, методик.

Представляется верной точка зрения, согласно которой универсальных методов решения задач любого типа не существует. В зависимости от целей исследования, считает В.Н. Карташов, акцент может быть сделан на философском или антропологическом, аксиологическом или деятельностном, этическом или других направлениях научного поиска. Однако лишь в комплексе, взаимосвязи и взаимодействии они могут дать целостное представление о сложных феноменах². Быть методологически вооруженным специалистом — значит уметь пользоваться максимально возможным количеством методов, разумно их сочетать, компенсировать недостатки одного достоинствами другого. Пригодного на все случаи единственно правильного метода, будь то диалектический или системный, не существует. Любой метод имеет ограниченную область применения и обнаруживает свою зависимость от свойств объекта.

Феномен ограничений власти не может быть всецело сведен ни к материальным условиям того общества, которое его порождает, ни к соответствующей системе идей и ценностей. В истории, в реальной жизни, ни один из них не определяет другое, они обычно идут вместе, и в этом смысле вполне можно рассуждать о единой интегрированной юриспруденции, в основе которой лежит политическая школа (позитивизм), этическая школа (теория естественного права) и историческая (историческая юриспруденция).

В новейшей юридической литературе все большее признание находит понимание необходимости философского осмысления правовой проблематики. Как известно, истинным должен быть не только результат исследования, но и ведущий к нему путь<sup>3</sup>.

Востребован применительно к предмету настоящего исследования методологический потенциал современной герменевтики и феноменологии. Юридическая герменевтика является самостоятельным видом правопонимания и может быть положена в основу правовой доктрины российского общества в силу особых традиций русской правовой мысли, выразившихся в нравственном оправдании права и его ценностно-рациональной легитимации<sup>4</sup>. Центральным методом, объединяющим и интегрирующим многие подходы, является антропологический, который изучает человека во всей его целостности. Антропологическая установка имманентно содержит в себе ценностный подход.

Потребность в аксиологическом осмыслении права как элементе культуры, без сомнения, коренится в смыслополагающих вопросах человеческого бытия.

 $<sup>^2</sup>$  См.: *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ярославль, 2004. С. 44.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 1. С. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: *Овчинников А.И.* Правовое мышление: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 13.

Аксиологический подход (от греч. ахіа — ценность и logos — учение) — составная часть историко-философского анализа проблемы — особо выделяется среди многообразия подходов к проблемам, сопредельным взаимодействию права и морали. Вырабатывая методологическую программу изучения ценностного отношения, философия становится основой всех наук, обращающихся к познанию ценности. Феномен ценности представляет собой сложное комплексное образование, имеющее множество граней. Осознание ценности права определенным образом связано с его местом в системе социальной регуляции. В ценностях воплощается сложившийся в обществе на данном этапе исторического развития идеал представлений о правильном, справедливом, гуманном общественном порядке, на поддержание которого и направлено правовое воздействие. Право в цивилизованном обществе способно охватить социально полезные формы поведения, отделить его от произвола и несвободы. В контексте исследования власти проблематика, связанная с ее ограничениями через призму ценностного подхода, приобретает особую актуальность.

Представители аксиологического подхода как направления научного знания стремятся построить системную модель аксиосферы, предназначенную для всего спектра гуманитарных наук. К таким наукам, в частности, можно отнести социологию, психологию, антропологию, так или иначе обогащающие полученными ими знаниями правоведение. Однако следует согласиться с утверждением о том, что в обращении с данными, полученными от неюридических наук, уместна сдержанность. Из наук, прилегающих к правоведению, в частности политологии, важно взять юридически значимые данные, а не просто любопытные познания. Полученные заимствования нужно «перевести», то есть «передать в юридически существенных понятиях, поскольку внешние для права науки не владеют методами правоведения»<sup>5</sup>.

Так, применительно к настоящему предмету исследования примером может служить бытующая и настойчиво распространяемая точка зрения, согласно которой этические ограничения власти «мягче», гуманнее правовых.

Распространенной методологической ошибкой в исследовании означенной проблемы является абсолютизация принудительного в праве. Иными словами, нельзя принуждение представлять в качестве решающего критерия для разграничения права и морали. Оценочные критерии нравственности являются более строгими, ведь мораль не довольствуется малым в оценках поведения людей. Мораль во многих случаях требует от личности гораздо больше, чем юридический закон, хотя он и предусматривает за некоторые противоправные действия весьма суровые санкции. Общественное же осуждение в большинстве случаев имеет неотвратимый характер для правонарушителя.

Доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук А.Е. Михайлов (основной исполнитель проекта РГНФ № 13-03-00352) в докладе «*Тенденции ограниче*-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> *Арановский К.В.* Государственно-правовая действительность в социологическом измерении // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 1(2). С. 54.

ния публичной власти современной России с точки зрения инструментальной теории права» подчеркнул, что инструментальная ценность права состоит в использовании его как мощного инструмента, особого механизма регулятивного воздействия, обеспечивающего с помощью юридических средств точность, определенность и контроль за развитием общественных отношений; в достижении с помощью типовых масштабов поведения (поддержанных мощью всего государства) исторически необходимых целей социального развития; в удовлетворении потребностей и интересов как коллективных, так и индивидуальных субъектов права. Однако было бы неверным преувеличивать инструментальную ценность права и сводить его значимость к служебной роли в руках государства или к инструменту обеспечения интересов определенной социальной группы, как это происходит при авторитарных, бюрократических режимах.

В связи с этим для решения проблем ограничения публичной власти современной России, а также для устранения диспропорций в отношениях Президента РФ с законодательной властью и оптимизации работы государственного аппарата необходимо, по мнению А.Е. Михайлова, реализовать ряд предложений по совершенствованию законодательства<sup>6</sup>. Так, следует установить, что Президент РФ не имеет права трижды вносить кандидатуру одного и того же лица в Государственную Думу на должность Председателя Правительства РФ<sup>7</sup>; отменить положение ч. 4 ст. 111 Конституции РФ, при котором Президент РФ приобретает право на роспуск Государственной Думы при трехкратном отклонении Государственной Думой представленной Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ, а также отменить правовую норму ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, по которой Президент РФ приобретает право на роспуск Государственной Думы при повторном выражении Государственной Думой вотума недоверия Правительству РФ в течение трех месяцев; установить обязанность Президента РФ только на объявление об отставке Правительства РФ в случае выражения Правительству РФ в течение трех месяцев повторного вотума недоверия Государственной Думой. В этом смысле стоит упростить процедуру отрешения Президента России от должности, так как столь сложный процесс гарантирует максимальную защиту президентских полномочий и власти конкретного Президента, в то время как сам по себе институт импичмента предназначен для максимального введения президентской власти в правовые рамки<sup>8</sup>. Кроме того, было указано, что исследование отмеченных проблем должно быть продолжено в равной степени на общетеоретическом и отраслевом уровнях. Необходимо также разработать и принять федеральный конституционный закон «О статусе Президента Российской Федерации», в котором следовало бы детально предусмотреть правовые основы полномочий Прези-

130 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> См.: *Варнавский А.Г.* Форма правления как объект конституционного регулирования (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 45.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См.: *Овчинникова О.Д.* Эволюция формы правления Российского государства: историкотеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> См.: *Грузинов В.А.* Форма правления современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 171.

дента России в области законодательной, исполнительной и судебной власти, его кадровые и функциональные полномочия в сфере деятельности конституционных органов власти<sup>9</sup>.

Наряду с изложенным, А.Е. Михайлов считает: чтобы не допустить разрушение органичной системы разделения властей, необходимо взять курс на построение сбалансированного общества, которое бы синтезировало преимущества социализма с социально ориентированным рынком, плановое управление централизованным хозяйственным комплексом (с применением последних достижений кибернетики) и частный сектор экономики (доходы от которого равномерно распределялись бы между центром, регионами и местным уровнем). Таким образом, необходимо учитывать и опыт индустриализации СССР 1930—1950-х годов, осуществленной без использования финансовых операций судного процента, и опыт экономического развития современной Белоруссии.

Заведующий кафедрой теории и истории государства и права Саратовского социально-экономического института (филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова) Т.В. Касаева (исполнитель проекта РГНФ № 13-03-00352) в докладе «*Типы правопонимания и некоторые методологические аспекты ограничения власти»* обратила внимание на то обстоятельство, что анализ рассматриваемой проблемы через призму концепций правопонимания дает ответ на принципиально важный вопрос о соотношении права и государства. Неодинаковое правопонимание приводит к различному толкованию правовых феноменов. Не вдаваясь в полемику, которая длительное время ведется вокруг понятия «правовые пределы власти», можно отметить, что их исследование можно осуществлять используя и позитивистскую концепцию, и естественно-правовой и социологический подходы.

Философский подход также нельзя сбрасывать со счетов, поскольку он обладает мощным демократическим потенциалом. Ограничению диалектически коррелируется свобода. Иными словами, любой системе социальных свобод соответствует система социальных ограничений. Именно их диалектическое единство придает смысл понятию «пределы». «Свобода и необходимость отмечал Б.П. Вышеславцев, суть противоположности, но не взаимно исключающие друг друга, а такие, из которых одна есть включающая, а другая — включаемая» 10, свобода как более широкое понятие включает в себя необходимость (ограничение). Например, функциям государства (свобода) противостоят пределы его деятельности (необходимость). Без «публичной свободы» государство как коллективный субъект само по себе бессмысленно, потому что именно благодаря этой свободе оно реализует свои внутренние и внешние функции. Но эта свобода не может быть беспредельной, она естественным образом дозирована определенной системой ограничений.

Методологической предпосылкой исследования государственной власти является интеграция двух основных начал в праве: естественного и позитивного.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> См.: *Боброва К.Н.* Конституционно-правовая характеристика формы Российского государства и направления её развития: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 72.

Синтез позитивистской и естественно-правовой методик, по мнению Т.В. Касаевой, позволяет раскрыть нравственные параметры пределов власти, подчеркивает единый морально-правовой смысл категорий справедливости, свободы, ответственности. Общая методологическая установка естественно-правовых воззрений выражается в различении и критическом сопоставлении права и закона.

Государственно-правовые процессы всегда имеют человеческое измерение, их осознание необходимо в неразрывном единстве с духовно-нравственными ценностями, национальным правосознанием, общественным идеалом народа. С этих позиций вполне объяснимы причины отчуждения власти и общества, нигилистическое отношение власти к правам человека, пренебрежение к принципу неприкосновенности собственности как основе гражданского общества и многое другое.

Позитивистская концепция правового ограничения государства выглядит как представленная в различных интерпретациях конструкция самоограничения государства позитивным правом (законом). Подобное самоограничение зависит прежде всего от доброй воли самой власти. Различного рода правовые средства (запреты, дозволения, обязывания, организационные и общеправовые принципы) призваны «обуздать» государство, связать его правом, им же самим и созданным.

В реальной жизни стремление личности и общества к свободе, с одной стороны, и агрессивная природа власти — с другой, неминуемо порождают многочисленные противоречия. Разрешению их должно способствовать нахождение оптимальной модели соотношения гражданского общества, государства, права и личности. Именно в таком контексте постановка проблемы ограничения государственной власти имеет право на существование.

Заведующий кафедрой гражданского права и процесса доктор юридических наук, доцент Поволжского института управления имени П.А. Столыпина Т.В. Милушева (координатор проекта РГНФ № 13-03-00352) выступила с докладом «Пределы и ограничения государственной власти: актуальные вопросы методологии». Она, в частности, подчеркнула, что, анализируя вопросы ограничения деятельности государства, требуется брать на вооружение исследовательские парадигмы, выработанные различными отраслями научного знания, которые дополняют и обогащают друг друга, открывая новые познавательные возможности и иные ракурсы видения объекта.

Необходимость осмысления феномена границы, предела диктуется дискретным представлением человека о реальности, желанием разграничить и упорядочить явления, структурировать пространство. В этом отношении «граница — единственный критерий для всех идентичностей современного мира, пребывающего в состоянии постоянного становления» Материальный смысл в содержание понятия «граница» внес К. Хаусхофер, определивший ее как жизненную форму со своим собственным ландшафтом, собственными условиями существова-

132 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Цит. по: *Боброва К.Н.* Указ. соч. С. 73.

 $<sup>^{11}</sup>$  Джамалханов Р. Граница как категория политической науки: основные подходы // Власть. 2010. № 4. С. 142.

ния, более или менее широкой зоной боевых действий, предпольем<sup>12</sup>. Изучение пределов и границ, отделявших те или иные явления и процессы, дает широкие возможности в понимании сущности и содержания этих явлений, раскрывает философский, культурологический, аксиологический и иные аспекты.

Исследование означенной проблемы нельзя вести в отрыве от исторического анализа возникновения и развития идеи ограничения деятельности государственной власти<sup>13</sup>. Исторический анализ позволяет выяснить конкретные условия и причины, активизировавшие изучение вопросов ограничения государственного вмешательства в общественную жизнь; исследовать предложенные и апробированные в недавнем прошлом механизмы такого ограничения; выявить возможности применения их в настоящем и будущем, проследить динамику и тенденции в развитии теории и практики функционирования правовых государств. Полученные исторические обобщения являются необходимой почвой для аналитических выводов.

Активная разработка вопросов о направлениях и границах деятельности государственной власти, об объеме выполняемых государством функций была исторически обусловлена стремлением социальных сил, заинтересованных в утверждении буржуазного миропорядка. В Новое время она представлена в наиболее сконцентрированном виде как результат сосредоточения и взаимодополнения множества идей, сформулированных в рамках различных политикоправовых теорий, в частности в концепции правового государства. Представители раннего буржуазного либерализма В.Ф.К. Гумбольдт<sup>14</sup>, Э. Лабулэ посвятили этой проблеме специальные исследования<sup>15</sup>.

В XX в. проблема пределов государственной деятельности, соотношения личности, общества и государства актуализировалась в связи с теорией и практикой возникших тоталитарных режимов. Естественной реакцией на политическую идеологию тоталитаризма стали концепции, защищающие демократические ценности цивилизации, традиционные идеи парламентаризма и правового государства, а также теории плюралистической демократии и «диффузии власти», обосновывающие ограничения всевластия государства правами организаций гражданского общества.

В методологии научного познания особую роль играет философская составляющая, позволяющая раскрыть смысл ограничения через возможности языка; рассмотреть исследуемую проблему через связь категорий «свобода» и «необходимость», выражающих соотношение между целями, содержанием, формами,

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> См.: *Хаусхофер К.* Границы в их географическом и политическом значении. Берлин, 1927. С. 11; Россия как цивилизация: устойчивое и изменчивое / отв. ред. И.Г. Яковенко. М., 2007. С. 652; *Королев С.А.* Российская граница как край пространства: генезис и типология // Россия и современный мир. 2001. № 2 (35). С. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> См.: Филиппова И.С. Концепции ограничения государственной власти: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

 $<sup>^{14}</sup>$  См.: Гумбольдт В.Ф.К. Опыт установления пределов государственной деятельности / пер. с нем. СПб., 1908.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> См.: *Лабулэ Э.* Государство и его пределы, в связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. СПб., 1867.

масштабами деятельности государственной власти и границами такой деятельности, обусловленными объективными законами природы и общества.

Используя достижения диалектического познания, можно сделать вывод о том, что границы государственной деятельности временны и относительны. Они находятся в постоянном противоречивом движении. Обусловлено это тем, что факторы, влияющие на деятельность государства, не сразу утверждают себя в действительности. Отсюда динамизм и устойчивость пределов государственной деятельности, которые выступают проявлением противоположных моментов всякого движения<sup>16</sup>.

Кроме того, содержание, направление, формы осуществления функций государства определяются как единство объективных и субъективных аспектов и в конечном счете обусловлены закономерностями, устанавливающими границы в деятельности государства.

В рамках системно-структурного подхода возможен анализ процессов централизации и децентрализации государственного управления, которые в настоящее время развиваются в новом формате, адаптируя нормативные сдержки (ограничения) к современным политическим условиям. Д.А. Ковачев, исследовавший федеративное государство как систему, сделал важные замечания: чем сильнее взаимосвязь между элементами системы, тем выше степень целостности самой системы; никакая часть целого не может превалировать над целым<sup>17</sup>. Применяя этот вывод к отечественной модели разделения властей, можно сделать заключение о том, что она нуждается в серьезной корректировке, поскольку ни одна из названных аксиом в полной мере не работает.

Кроме того, системно-структурный метод позволяет изучить государство как часть системы глобального миропорядка, выявить связи внутри государства (между органами государственной власти)<sup>18</sup>. В условиях глобализации формируется принципиально новый порядок отношений между странами и народами, изменяется характер и объем функций государства, происходит ограничение национального суверенитета международными организациями и режимами. Взаимозависимость между государствами существенно сужает их возможность самостоятельного решения внутренних задач.

Вопрос о границах власти можно продуктивно исследовать через призму типов правопонимания. С помощью психологического подхода к праву и государству можно утверждать, что власть государства простирается лишь настолько, насколько граждане сознают себя от нее зависимыми (Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский). Н.М. Коркунов писал: «Властвование над нами государства и ограничение этого властвования правом имеют одно и то же

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> См.: Свидерский В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании. М., 1962. С. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> См.: *Ковачев Д.А*. Федерация в зарубежных странах: актуальные аспекты // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> См.: *Любашиц В.Я.* Методология исследования государства и государственной власти // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2007. С. 325.

общее основание — в нашем сознании, в сознании зависимости от государства и в осознании целого ряда интересов, противопоставляемых интересам власти и требующих определенного с ними разграничения» Поэтому всякое осознание личной или общественной свободы непременно обусловливает соответственное ограничение государственной власти.

Представители социологической юриспруденции (Л. Дюги, Р. Иеринг, С. Муромцев, Е. Эрлих, Р. Паунд) считали цель власти методологической основой, руководствуясь которой можно очертить границу ее деятельности. Под целью государства ими понимались общее благо, всеобщая польза и благосостояние, нравственное совершенство и т.п. Однако и здесь есть опасность деятельности государственной власти по усмотрению, навязывания индивидам своего понимания свободы и социального блага, принуждения к этому благу даже помимо их воли.

Суть позитивистских концепций правового ограничения государства (при всех имеющихся между ними различиях) состоит в попытке создать ту или иную конструкцию самоограничения государства им же самим созданным позитивным правом (Г. Еллинек, Р. Иеринг, П. Лабанд, Г.Ф. Шершеневич, А. Эсмен и др.). При этом отрицается различение права и закона. Право сводится к установленным и защищаемым государством нормам (нормам закона, подзаконных нормативных актов и т.д.), абсолютизируется воля законодателя, а само содержание права выводится за рамки осмысления. С одной стороны, государство выступает источником права, возвышается над правом, а с другой стороны, в самом этом произвольном праве мыслятся средства для ограничения, обуздания и «связывания» государства. Подобное самоограничение, таким образом, зависит прежде всего от доброй воли самой власти.

Естественно-правовая доктрина исходит из первичности естественного права, неотчуждаемости прав человека. Границей всевластия государства и критерием позитивного права служат права человека, свобода, справедливость, собственность, свободное гражданское общество (Дж. Локк, Ш. Монтескье, Дж. Милль, А. Токвилль, Г. Гумбольдт, Э. Лабулэ, Г. Спенсер, П.И. Новогородцев, Б.А. Кистяковский, В.С. Соловьев и др.). Общая методологическая установка естественноправовых воззрений выражается в различении и критическом сопоставлении права и закона. Применительно к проблеме связанности государства правом здесь утверждается и обосновывается принцип верховенства права, который понимается как априорность естественного права по отношению к позитивному, и, как следствие, формулируются критерии соответствия закона праву<sup>20</sup>.

Огромное идеологическое значение концепции естественного права в случае ее внутреннего принятия, подчеркивает А.В. Поляков, состоит в нравственном ограничении возможности власти произвольно посягать на свободу индивида<sup>21</sup>. Теоретическая и практическая ценность теорий естественного права в исследовании пределов государственной власти заключается в том, что идеи свободы, равенства,

2015 ● BECTHUK ПАГС 135

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2004. С. 268.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> См.: *Филиппова И.С.* Указ. соч. С. 95.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> См.: *Поляков А.В.* Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. СПб., 2004. С. 96.

справедливости, гуманизма стоят над законом и определяют его содержание, выступают метаюридическими критериями позитивного права. В то же время указанные критерии нечетки, размыты, зависят от субъективного восприятия.

Как представляется, эффективный механизм правового ограничения не предложен ни одной из концепций понимания права, в каждой обнаруживаются как достоинства, так и недостатки. Методологической установкой, позволяющей наиболее полно раскрыть возможности права как важнейшего инструмента ограничения государства, должен быть, по-видимому, синтез известных концепций правопонимания. Каждая из них, справедливо указывает В.В. Лапаева, привносит что-то важное в копилку общечеловеческих знаний о праве, раскрывая ту ли иную его грань»<sup>22</sup>. Именно в интегративном походе к праву объединяются научно-практические потенциалы различных типов правопонимания. Четкие, увязанные в систему ограничения, закрепленные в позитивном праве, не должны в то же время ущемлять необходимых свободных действий публичных субъектов, осознаваться адресатами как отвечающие принципам справедливости, соразмерности, интересам личности и общества, общему благу.

В исследовании проблемы пределов и ограничений государственной власти пригоден и формально-логический метод, обеспечивающий раскрытие содержания правовых ограничений в нормативно-правовых актах, выявляющий недостатки правового регулирования деятельности государственной власти. В содержание формально-юридического метода включены «законодательная техника и приемы толкования норм права, равно как и изучение тех факторов и условий, в которых действуют данные нормы и которые оказывают влияние на их природу»23. Анализ Конституции РФ, Федеральных законов: от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и других позволил выявить дефекты законодательной техники при закреплении ограничительных правовых средств, отсутствие их системности, возможность применения их по усмотрению. Формально-логический анализ способствовал уточнению и разграничению понятий: «ограничение», «обязанность», «запрет» и других, решению вопроса об их взаимоотношении и взаимосвязи, систематизации знаний и отражению научных результатов в юридических понятиях и категориях.

Таким образом, социальный и правовой прогресс требуют от теории права постоянного совершенствования методологии. Многие объекты правовой действительности невозможно исследовать без выхода за традиционные рамки дискуссии о правопонимании. Исследование комплексной проблемы пределов деятельности государства не исчерпывается изложенными методологическими подходами. В процессе познания многоаспектного объекта применимы и иные методологические направления, умелое сочетание которых будет способствовать всестороннему раскрытию анализируемой проблематики.

136 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

 $<sup>^{22}</sup>$  Лапаева В.В. Правовой принцип формального равенства: антология научной мысли. М., 2008. С. 83

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Теория государства и права: учебник / отв. ред. А.В. Малько. 3-е изд. М., 2008. С. 15.

I.I. Gancherenok
Book Review: The Eurasian
Integration at the Present Stage:
Problems, Tendencies and
Prospects / College of authors;
ed. by V.V. Gerasimova, E.Yu.
Sidorova. – Saratov: Stolypin
Volga Region Institute of
Administration, 2014. – 236 pp.

## И.И. Ганчеренок

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ:
Евразийская интеграция
на современном этапе:
проблемы, тенденции
и перспективы /
кол. авт.; под ред.
В.В. Герасимовой,
Е.Ю. Сидоровой. – Саратов:
Поволжский институт
управления имени
П.А. Столыпина, 2014. – 236 с.

В современном мире сложными и насыщенными следует признать процессы, связанные с делением некогда единых государств на независимые, формированием на этой основе новых национальных обществ и дальнейшей возможной интеграцией / реинтеграцией этих и других образований и государств. Кроме изменения политических, экономических и социально-бытовых отношений в этих случаях многими экспертами фиксируется несовершенство существующих принципов интегративных процессов.

Формирование интеграционных трендов в мировом геополитическом пространстве порождает, в частности, методологические проблемы, от решения которых во многом зависит эффективность интеграции, в значительной мере определяющей судьбы не только народов отдельных стран, но и целых континентов. Сочетание сложности и высокой значимости принимаемых стратегических решений делает данную область исследования особенно актуальной.

В свете изложенного актуальность рецензируемого издания подтверждается и очевидной необходимостью осмысления конкретных вопросов адаптации таможенной, нало-

говой политики и других в странах интеграционной группировки. В условиях расширения международных хозяйственных связей национальную политику в определенной сфере жизнедеятельности невозможно рассматривать только в качестве комплекса мер, предусматривающих внутригосударственное регулирование в стране и обеспечивающих реализацию социально-экономической политики государства. При развитии интеграционных процессов между государствами — участниками евразийской интеграции предъявляет повышенные требования к совместимости международных договоров и национальных нормативно-правовых актов стран — участниц данного интреграционного образования, в том числе в сфере налогообложения.

Представленный в рецензируемой монографии материал опирается на обширную базу: законодательные и нормативные документы государств — членов евразийской интеграции, а также научные положения и выводы, нашедшие свое отражение в работах зарубежных и отечественных авторов, содержащих обоснование развития интеграционных образований. Сравнительный анализ национальных налоговых законодательств проведен с использованием действующих Налоговых кодексов Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан и Кыргызской Республики.

Не вызывает сомнения логика структуры книги, которая объединяет в себе три исследовательские главы, аккумулирующие десять параграфов. Такая структурная лаконичность концентрирует внимание читателя на наиболее важных направлениях изучения проблем евразийской интеграции.

В главе 1 «Стратегическое партнерство стран – участниц Евразийского экономического сообщества: основные направления и тенденции развития» авторы рассматривают место и роль ЕврАзЭС в системе мирового хозяйства и развития взаимосвязей постсоветских государств, а также модели стратегического партнерства стран ЕврАзЭС. Кроме этого, в круг интересов авторов включен критериальный подход к исследованию международной экономической интеграции. Так, выделяются три блока предпосылок интеграционных процессов в мире. Первый представляет собой стремление некоторых стран к преодолению фактора ограниченности своих ресурсов при производстве специфических дорогих науко- и капиталоемких товаров либо желание расширить технологический обмен. Второй блок выдвигает в качестве доминирующих предпосылок внеэкономические факторы. Третий заключается в создании интеграционных группировок, которые позволяют их участникам эффективнее достигать устойчивого роста производства, социальной стабильности. Помимо этого, авторами анализируются экономическая сущность и модели стратегического партнерства, понимаемого в качестве долгосрочных и обоюдовыгодных отношений между двумя и более государствами. Особый интерес вызывает рассмотрение в данной главе торгово-экономического сотрудничества в качестве основного направления в деятельности стратегического партнерства национальных государств.

Глава 2 посвящена развитию процессов евразийской интеграции в контексте налоговой политики. Авторы справедливо отмечают, что развитие международной экономической интеграции невозможно без формирования правовой базы, поскольку через двусторонние и многосторонние договоры и соглашения, а

138 2015 ● ВЕСТНИК ПАГС

также внутреннее законодательство проводятся политические решения. В заключении первого параграфа делается вывод о том, что создание единого экономического пространства невозможно без применения во всех странах-участницах однотипных налоговых механизмов, регулирующих не только беспрепятственное движение товаров внутри рынка, но и налоговую конкуренцию внутри него. В продолжение исследования авторы проводят сравнительный анализ действующих национальных налоговых систем. В результате этих изысканий обнаружены значительные расхождения в ставках налога, порядке определения объекта налогообложения, установленных налоговых периодах и условиях применения вычетов из налогооблагаемой базы. Выявленные принципиальные различия, препятствующие гармонизации налоговых систем, обусловили необходимость поиска путей сближения принципов и элементов налогов, являющихся основными источниками национальных бюджетных доходов.

В последней главе монографии авторами детально анализируется приграничное сотрудничество муниципальных образований России и Республики Казахстан на евразийском пространстве. В первом параграфе изучается устойчивость социально-экономического развития муниципальных образований приграничных территорий на основе апробированных методик. Во втором параграфе главы рассматриваются элементы стратегического партнерства в сфере продовольственной безопасности России и Республики Казахстан. Авторы обоснованно отмечают, что система показателей экономической безопасности муниципального образования должна основываться на их специфике, отражать текущую устойчивость социально-экономической ситуации и перспективные интересы муниципального образования в области экономической безопасности, характеризовать уровень и качество жизни местного населения. Обширное изучение социально-экономических показателей позволило авторам определить основные проблемы в сельскохозяйственной отрасли всех приграничных муниципальных районов: медленный рост объемов производства сельскохозяйственной продукции, неэффективное использование пашни, высокий процент износа техники, неразвитость инфраструктуры, недостаток рабочей силы, снижение инвестиций.

Издание логично завершается констатацией приоритетной роли государственного управления в создании надлежащих нормативно-правовых условий для практической реализации интеграционных мероприятий при решении конкретных экономических задач.

Нельзя не согласиться с тезисом, что интеграционная группировка ЕврАзЭС и Евразийского экономического союза имеет значительный человеческий, материальный и финансовый потенциал. Среди сдерживающих факторов можно назвать: устаревшие производственные технологии, недостаточно развитую информационную инфраструктуру, отсутствие гармонизированной кадровой политики при формировании менеджмента интеграционных управленческих структур. Технико-экономическое отставание от развитых стран обостряет противоречия между развитыми и развивающимися государствами, делает последних недостаточно конкурентоспособными, затрудняет развитие информационного производства в мировом хозяйстве, создает новые угрозы для национальной безопасности.

Таким образом, развитие региональной интеграции требует определения общих стратегических задач государств — участников интеграционного сообщества как по разрешению противоречия между интернациональными и национальными экономическими интересами, так и в целях адекватного реагирования на вызовы современности, включая проявления террористических и экстремистских тенденций.

Проведенное исследование, несомненно, вносит заметный вклад в изучение одной из важнейших проблем современности и дает существенный импульс для новых изысканий в этом направлении. Монография, на наш взгляд, интересна и полезна не только научным работникам и преподавателям вузов, но и представителям публичной власти, а также студентам и аспирантам, обучающимся по специальностям управленческого профиля.

We Present the Organization Management Chair of Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ПРЕДСТАВЛЯЕМ КАФЕДРУ МЕНЕДЖМЕНТА ОРГАНИЗАЦИИ Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Кафедра менеджмента организации образована в 1996 г. как кафедра менеджмента. В разное время ею руководили: кандидат экономических наук, доцент А.А. Спиридонова, доктор экономических наук, профессор Ю.Г. Быченко, кандидат экономических наук, профессор Е.Н. Суетенков, доктор экономических наук, профессор М.В. Понамарев, кандидат экономических наук, профессор Л.Д. Русанова, доктор экономических наук, профессор Б.Л. Шинчук. Все они внесли значительный вклад в формирование учебно-методического и научно-исследова-

тельского потенциала кафедры, в формирование высококвалифицированного научного коллектива.

С 2012 г. возглавляет кафедру доктор экономических наук, профессор Александр Владимирович Фоменко, который продолжает работать над ее развитием как учебного и научного центра, отвечающего современным требованиям, созданием условий для реализации научного и педагогического потенциала профессорско-преподавательского состава, активизации сотрудничества с организациями различных сфер деятельности.

Миссия кафедры — подготовка профессионалов в области управления коммерческими организациями, конкурентоспособных на рынке труда, способных осваивать и внедрять новые технологии и методы работы и достигать максимальной эффективности в управленческой деятельности. Данная миссия подразумевает необходимость постоянного повышения компетенций профессорскопреподавательского состава кафедры в областях стратегического менеджмента, логистики, бизнес-планирования, экономики бизнеса, инновационного менеджмента, информационных технологий управления организацией и других актуальных направлениях современного менеджмента.

Профессорско-преподавательский состав кафедры включает профессоров (5), доцентов (10), преподавателей (6). За время работы кафедры двум преподавателям — кандидату экономических наук, доценту П.А. Зубареву и кандидату экономических наук, профессору Л.Д. Русановой — было присвоено звание «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации».

Кафедра постоянно улучшает качество профессорско-преподавательского состава, привлекая докторов и кандидатов наук (так, в течение последних трех лет в коллектив влились доктор экономических наук, профессор Т.Н. Одинцова; доктор экономических наук, профессор А.Н. Романцов; доктор экономических наук, профессор С.А. Гусев) и преподавателей-практиков, повышающих актуальность компетенций, формирующихся у выпускников в процессе обучения, в соответствии с требованиями рынка труда, а также качество подготовки студентов. Сотрудничество с ведущими предприятиями Саратова и Саратовской области позволяет обеспечивать студентов местами практики и предоставлять возможность трудоустройства.

Кафедрой успешно реализуется концепция многоуровневой подготовки, предусматривающая последовательную реализацию таких форм обучения, как бакалавриат, магистратура и аспирантура в рамках кафедры.

Осуществляется подготовка бакалавров по направлению «Менеджмент» по профилям «Управление малым бизнесом» и «Логистика и управление цепями поставок», которые являются актуальными профилями подготовки бакалавров и характеризуются хорошими перспективами на рынке труда в будущем. Современный менеджер — специалист, сочетающий в себе управленческие знания, способности хозяйственных лидеров, финансовых и экономических аналитиков, юристов, обладающий предпринимательскими навыками, готовностью и умением стратегически мыслить, принимать рациональные решения, оценивать и управлять ими.

Начиная с 2015 г. кафедра пересмотрела образовательные программы и разработала профиль, который позволит сформировать у бакалавра направления «Менеджмент» компетенции специалиста-управленца широкого профиля, универсала, что отвечает как возросшим требованиям работодателей, так и изменениям в общей экономической ситуации в стране. Достижение заданного результата должна обеспечить интеграция в учебном плане подготовки бакалавров направления «Менеджмент» базовых дисциплин по менеджменту, управлению малым бизнесом, логистике и управлению цепями поставок, обширного блока дисциплин по выбору, которые позволяют бакалавру строить свою образовательную траекторию с учетом предпочтений, перспектив трудоустройства и требований современного рынка труда.

Совершенствование структуры и содержания образовательных программ, реализуемых кафедрой, привело также к формированию в рамках направления «Менеджмент» профиля «Управление бизнесом» для абитуриентов, уже имеющих высшее профессиональное образование. Учебный план данного профиля подготовлен с учетом пожеланий студентов факультета второго высшего образования и анализа конъюнктуры рынка труда, в том числе данных опроса организации «Опора России». Кафедра обеспечивает обучение студентов, выбравших специальность «Менеджмент организации», современный уровень подготовки и успешное трудоустройство которых в организациях различных сфер уже доказаны на практике в течение многих лет.

На кафедре существует традиция оказания консалтинговой помощи студентам как в рамках их научной работы, так и в рамках их трудовой, и в частности предпринимательской, деятельности. По окончании бакалавриата и специалитета у выпускников есть возможность продолжить обучение в магистратуре по программам «Менеджмент логистических систем» (направление подготовки «Менеджмент») и «Экономика фирмы и отраслевых рынков» (направление подготовки «Экономика»). Обучение в магистратуре по программе «Менеджмент логистических систем» позволяет студентам не только сформировать, так и развить компетенции, позволяющие принимать решения, обеспечивающие оптимизацию процессов снабжения, производства, распределения, складирования, транспортировки продукции, что расширяет возможности трудоустройства выпускников и открывает новые горизонты профессионального роста.

Обучение в магистратуре по программе «Экономика фирмы и отраслевых рынков» позволяет повысить конкурентоспособность выпускника на рынке труда за счет получения или углубления экономического образования (что особенно привлекательно для специалистов, уже имеющих, например, управленческое или техническое образование). Компетенции, сформированные в процессе обучения по данной программе, позволят выпускникам в дальнейшем способствовать обеспечению устойчивости и конкурентоспособности организаций, принятию экономически обоснованных решений, повышению экономической эффективности организаций и отдельных проектов. Большое внимание в процессе подготовки магистров уделяется научной и аналитической работе, применению интерактивных форм обучения.

К основным преимуществам реализуемых направлений подготовки бакалав-

риата, специалитета и магистратуры можно отнести высокое качество образования, инновационные методы обучения, большую практическую направленность. Высокое качество образования обеспечивается профессионализмом преподавательского состава, использованием современных обучающих средств.

Однако нельзя забывать ещё одну форму обучения, также реализуемую в рамках работы кафедры менеджмента организации, а именно аспирантуру. На кафедре осуществляется подготовка аспирантов по специальности «Экономика и управление народным хозяйством», научными руководителями аспирантов являются доктора экономических наук, профессора А.Н. Романцов, Б.Л. Шинчук, А.В. Фоменко.

Следует отметить, что профессора А.Н. Романцов и А.В. Фоменко являются членами диссертационного совета при Поволжском институте управления имени П.А. Столыпина по специальности «Экономика и управление народным хозяйством» (менеджмент; экономика труда). Профессор А.Н. Романцов является заместителем председателя данного совета.

Профессора кафедры С.А. Гусев, Т.Н. Одинцова, А.В. Фоменко — члены диссертационного совета при Саратовском государственном техническом университете имени Гагарина Ю.А. по специальности «Экономика и управление народным хозяйством (логистика) ». Сотрудники кафедры выступают рецензентами и оппонентами на защитах кандидатских и докторских диссертаций.

Научно-исследовательская работа кафедры ведется по направлению «Социально-экономические аспекты управления экономическими системами в условиях модернизации российской экономики», тема: «Повышение эффективности управления социально-экономическими системами в условиях экономики знаний». Научно-исследовательская деятельность кафедры сосредоточена на формировании экономико-управленческих моделей и механизмов, которые ориентированы на различные уровни социально-экономических систем — от отдельных организаций до федерального уровня, а именно: для предприятий и организаций коммерческой и некоммерческой направленности различных отраслей и сфер деятельности и в целом социально-экономического пространства государства, чтобы повысить эффективность управленческих решений и конкурентоспособность как отдельных организаций, так и регионов. Результаты исследований находят практическое применение и активно используются в образовательном процессе.

Преподаватели кафедры принимают активное участие в организации и проведении внутривузовских и межфакультетских круглых столов и конференций. На кафедре проводится ежегодная конференция, по результатам которой составляется сборник научных трудов «Актуальные проблемы менеджмента». Участие в данном проекте способствует активизации научной деятельности сотрудников кафедры, студентов, магистрантов и аспирантов.

В помощь студентам преподавателями кафедры издаются учебные и учебнометодические пособия.

На кафедре функционирует научный студенческий кружок «Менеджер и контроллер», деятельность которого направлена на формирование интереса студентов к управленческой деятельности, углубленное изучение управления путем

проведения круглых столов, участия в конкурсах, конференциях и деловых играх. Руководителем научного студенческого научного кружка является кандидат экономических наук, доцент Е.Л. Попченко.

Большое внимание уделяется подготовке проектов научных работ. Студенты под руководством преподавателей кафедры ежегодно участвуют в конкурсе бизнес-проектов, проводимых Торгово-промышленной палатой, Вольным экономическим обществом, принимают активное участие в конкурсах, проводимых РАНХиГС (RAISE, Buisness battle и т.п.). Участие в конкурсах позитивно влияет на развитие научного потенциала и становление предпринимательского духа студентов.

Деятельность кафедры направлена не только на формирование и развитие компетенций, позволяющих студентам стать квалифицированными и востребованными специалистами, бакалаврами или магистрами, но и на воспитание личностных качеств обучаемых, для чего используется институт кураторства на первом курсе и наставничества в течение всего срока обучения, так как, по мнению сотрудников кафедры, применение института кураторства лишь на первом курсе недостаточно. Преподаватели кафедры обсуждают насущные проблемы, следят за успехами студентов в учебе, организуют походы в театры и кинотеатры, вносят вклад в патриотическое воспитание, осуществляемое в институте.

В качестве перспектив развития кафедры особо выделяются следующие направления: повышение качества подготовки обучающихся; активизация научной работы со студентами; внедрение дистанционных форм обучения по направлениям подготовки кафедры; наращивание и реализация научного потенциала; активизация участия профессоров и преподавателей кафедры в грантах, выполнении научно-исследовательских работ по хозяйственным договорам; укрепление партнерства с организациями и органами государственной власти.

**А.В. Фоменко**, заведующий кафедрой менеджмента организации, доктор экономических наук, профессор; **Е.А. Такишина**, кандидат экономических наук

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абубакиров Ринат Мидхатович — аспирант кафедры экономики и таможенного дела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: kafeconom@piuis.ru

**Брянцев Иван Иванович** – аспирант кафедры экономики и таможенного дела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: ivbryancev@gmail.com

Воронцов Сергей Алексеевич – доктор юрид. наук, профессор кафедры процессуального права Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ e-mail: raven\_serg@mail.ru

**Ганчеренок Игорь Иванович** – доктор физико-математических наук, профессор, проректор по учебной работе – директор Института управленческих кадров Академии управления при Президенте Республики Беларусь

e-mail: gancher@pac.by

Герасимова Валентина Владимировна — доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и таможенного дела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: kafeconomics@pags.ru

**Голобородько Андрей Юрьевич** – кандидат филологических наук, заместитель директора Таганрогского института имени А.П. Чехова – филиала Ростовского государственного экономического университета

e-mail: goloborodko2009@mail.ru

**Демидова Марина Владимировна** – кандидат философских наук, доцент кафедры философии Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: demidovamv@rambler.ru

**Ершов Дмитрий Олегович** – старший преподаватель кафедры управления повседневной деятельности, адъюнкт кафедры гуманитарных и социальных наук Саратовского военного института ВВ МВД России

e-mail: dima.ersh80@mail.ru

Запорожцев Александр Григорьевич – преподаватель кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: zaporojtsev-82@mail.ru

**Каржаубаев Серик Сеитович** – кандидат юридических наук, заместитель директора Института правосудия Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

e-mail: serik.karzhaubaev@apa.kz

Касаева Татьяна Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Саратовского социально-экономического института – филиала Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

e-mail: kafedratigp@bk.ru

Константинова Елена Петровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: conelena@yandex.ru

**Кузнецова Кристина Андреевна** – аспирант кафедры социальной антропологии и социологии Саратовского государственного технического университета имени Гагарина Ю.А.

e-mail: Strekozzzzza@mail.ru

**Кузьмин Дмитрий Андреевич** – аспирант кафедры государственного управления и политологии Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: volgogr09@yandex.ru

Кузьмина Екатерина Михайловна — аспирант кафедры теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ e-mail: katerina.r239mu@yandex.ru

**Лобанков Иван Дмитриевич** – аспирант кафедры философии Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ e-mail: lobankov91@bk.ru

**Милушева Татьяна Владимировна** – доктор юридических наук, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: mtv62 mail.ru

**Михайлов Анатолий Евгеньевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии

e-mail: aemihaylov@rambler.ru

**Норцев Дмитрий Сергеевич –** аспирант кафедры социологии и социальной политики Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: DSNorcev@yahoo.com

Поддубная Дарья Александровна — аспирант кафедры гражданского и семейного права Саратовской государственной юридической академии e-mail: didapoddubnie@mail.ru

Понеделков Александр Васильевич – заслуженный деятель науки РФ, докт. полит. наук, проф., зав. каф. политологии и этнополитики Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: ponedelkov@uriu.ranepa.ru

**Саенко Людмила Владимировна –** кандидат юридических наук, докторант кафедры гражданского права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (г. Москва)

e-mail: saenko7@yandex.ru

**Такишина Елена Анатольевна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента организации Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: elena-takishina@yandex.ru

**Турсынова Тангал Турсыновна** – кандидат педагогических наук, доцент Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева

e-mail: tyrsinova\_tt@enu.kz

Федорова Анна Валерьевна – кандидат философских наук, доцент кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: anna\_fedorova\_76@list.ru

Фоменко Александр Владимирович — заведующий кафедрой менеджмента организации, доктор экономических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: alexvla75@yandex.ru

**Хазанов Никита Алексеевич** — соискатель кафедры социальных коммуникаций Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: hazanov@hazanov.ru

**Цыбулевская Ольга Ивановна** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: olga77.54@mail.ru

**Чилькина Ксения Владимировна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии

e-mail: BaryshkovaK@rambler.ru

**Шамсиева Марина Вячеславовна** — аспирант кафедры экономики и таможенного дела Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

e-mail: kafeconom@piuis.ru

### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

**Rinat Midkhatovich Abubakirov** – post-graduate student of the Economics Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: kafeconom@piuis.ru

Ivan Ivanovich Bryantsev – post-graduate student of the Economics and Customs Business Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: ivbryancev@gmail.com

**Sergey Alekseevich Vorontsov** – Doctor of Sciences (Law), Professor of the Procedural Law Chair, South Russian Institute – brunch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: raven\_serg@mail.ru

**Igor Ivanovich Gancherenok** – Doctor of Sciences (Physics and Mathematics), Professor, Vice Rector for Academic Affairs – Director of the Institute of Managerial Personnel of the Academy of Administration under the President of the Republic of Belarus

e-mail: gancher@pac.by

**Valentina Vladimirovna Gerasimova** – Doctor of Sciences (Economics), Professor of the Economics and Customs Business Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: kafeconomics@pags.ru

**Andrey Yurievich Goloborodko** – Candidate of Sciences (Philology), Deputy Director, Tchekhov Taganrog Institute (branch) of Rostov State University of Economics

e-mail: goloborodko2009@mail.ru

Marina Vladimirovna Demidova – Candidate of Science (Philosophy), Docent of the Philosophy Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: demidovamv@rambler.ru

**Dmitry Olegovich Ershov** – senior lecturer of the Daily Activities Chair, post-graduate student of the Humanities and Social Sciences Chair, Saratov Military Institute of the Ministry of Interior of Russia

e-mail: dima.ersh80@mail.ru

Aleksandr Grigorievich Zaporozhtsev – lecturer of the Constitutional and International Law Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: zaporojtsev-82@mail.ru

**Seric Seitovich Karzhaubaev** – Candidate of Sciences (Law), Deputy Director of the Institute of Justice, the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan

e-mail: serik.karzhaubaev@apa.kz

**Tatiana Viktorovna Kasaeva** – Candidate of Sciences (Law), Docent, Head of the Theory and History of the State and Law Chair, Saratov Socio-Economic Institute – branch of the Russian Economic University named after G.V. Plekhanov e-mail: kafedratigp@bk.ru

**Elena Petrovna Konstantinova** – Candidate of Sciences (Economics), Docent of the Public Administration Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: conelena@yandex.ru

**Kristina Andreevna Kuznetsova** – post-graduate student of the Social Anthropology and Sociology Chair, Saratov State Technical University named after Yuri Gagarin

e-mail: Strekozzzzza@mail.ru

**Dmitry Andreevich Kuzmin** – post-graduate student of the Public Administration and Politics Chair, Volgograd branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: volgogr09@yandex.ru

**Ekaterina Mikhailovna Kuzmina** – post-graduate student of the Theory of Law Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: katerina.r239mu@yandex.ru

**Ivan Dmitrievich Lobankov** – post-graduate student of the Philosophy Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: lobankov91@bk.ru

**Tatiana Vladimirovna Milusheva** – Doctor of Sciences (Law), Head of the Civil Law and Proceedings Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: mtv62 mail.ru

150 2015 ● BECTHUK ПАГС

Anatoly Evgenievich Mikhailov – Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory of the State and Law Chair, Saratov State Academy of Law e-mail: aemihaylov@rambler.ru

**Dmitry Sergeevich Nortsev** – post-graduate student of the Sociology and Social Policy Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: DSNorcev@yahoo.com

**Darya Aleksandrovna Poddubnaya** – post-graduate student of the Civil and Family Law Chair, Saratov State Academy of Law

e-mail: didapodubnie@mail.ru

**Aleksandr Vasilievich Ponedelkov** – Honored Scholar of the RF, Doctor of Sciences (Politics), Professor, Head of the Political Science and Ethnic Policy Chair, South Russian Institute – brunch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: ponedelkov@uriu.ranepa.ru

**Lyudmila Vladimirovna Saenko –** Candidate of Sciences (Law), doctoral student of the Civil Law Chair, Russian Legal Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Moscow)

e-mail: saenko7@yandex.ru

**Elena Anatolievna Takishina** – Candidate of Sciences (Economics), Docent of the Organization Management Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: elena-takishina@yandex.ru

**Tangal Tursynovna Tursynova** – Candidate of Sciences (Pedagogies), Docent of the Eurasian National University named after L.N. Gumilev

e-mail: tyrsinova\_tt@enu.kz

**Anna Valerievna Fedorova –** Candidate of Sciences (Philosophy), Docent of the Social Communications Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: anna\_fedorova\_76@list.ru

**Aleksandr Vladimirovich Fomenko** – Head of the Organization Management Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: alexvla75@yandex.ru

**Nikita Alekseevich Khazanov –** competitor of the Social Communications Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

e-mail: hazanov@hazanov.ru

Olga Ivanovna Tsybulevskaya – Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Theory of Law Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: olga77.54@mail.ru

Ksenia Vladimirovna Chilkina – Candidate of Sciences (Law), Docent of the History of State and Law Chair, Saratov State Academy of Law e-mail: BaryshkovaK@rambler.ru

Marina Vyacheslavovna Shamsieva – post-graduate student of the Economics and Customs Business Chair, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration e-mail: kafeconom@piuis.ru

#### СОДЕРЖАНИЕ

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понеделков А.В., Воронцов С.А.	
Основные направления государственной политики	
Российской Федерации в области противодействия коррупции	4
Герасимова В.В., Абубакиров Р.М.	
The surge of the s	

Константинова Е.П.
Повышение эффективности управления земельными ресурсами
в муниципальных образованиях.......17

Кузьмин Д.А.

Коммуникативное взаимодействие власти и общества

27

Голобородько А.Ю.	
Государственная культурная политика Росси	и:

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 53

Кузьмина Е.М.

Мониторинг правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики .......53

Запорожцев А.Г.	
Право наследования в системе конституционных принципов	
правового государства	58
Поддубная Д.А.	
Спектр проблем саморегулирования	
в строительной области и основные пути их преодоления	66
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 71	
Федорова А.В.	
Организации как сверхсложные системы	
и организационно-управленческие риски	71
Хазанов Н.А.	
Типология этнических конфликтов	
в контексте региональной дестабилизации	79
Ершов Д.О.	
Социально-трудовое развитие	
курсантов военного института	85
ФИЛОСОФИЯ И КУЛЬТУРА СОЦИУМА: ПОДХОДЫ, КОНЦЕПЦИИ, МНЕНИЯ 91 Демидова М.В.	
Модели управления символическим капиталом	91
Лобанков И.Д.	
Современные концепции виртуальной реальности	98
Кузнецова К.А.	
Социологическая экспликация	
британских моделей культуры организации	
и менеджмента в аспектах современного состояния	
и тенденций развития социологии культуры	103
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ 109	
Шамсиева М.В.	
Налоговый мониторинг как инструмент совершенствования	
налогового администрирования	
и минимизации рисков российских компаний	109
Брянцев И.И.	
Предпосылки создания холдинговых структур:	
анализ теоретико-методологических подходов	115
<b>Норцев Д.С.</b> Особенности реализации региональных молодежных программ в России и США	121

#### РЕЦЕНЗИИ. ХРОНИКА НАУЧНЫХ СОБЫТИЙ 127

<b>Цыбулевская О.И., Милушева Т.В., Михайлов А.Е., Касаева Т.В.</b> Научно-методологический семинар «Методология исследования проблем ограничения публичной власти» (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 28 октября 2014 г.)	127
Ганчеренок И.И.	
Рецензия на книгу:	
Евразийская интеграция на современном этапе:	
проблемы, тенденции и перспективы /	
кол. авт.; под ред. В.В. Герасимовой, Е.Ю. Сидоровой. – Саратов:	
Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, 2014. – 236 с	137
Представляем кафедру менеджмента организации Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ	140
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ 145

#### **CONTENTS**

### PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

4

Ponedelkov A.V., Vorontsov S.A.
Basic Lines of State Policy of the Russian Federation in Combating Corruption 4
Gerasimova V.V., Abubakirov R.M.
Principal-Agent and Technocratic Approaches
to Anticorruption Activities Regulation in Russia11
Konstantinova E.P.
Improving the Efficiency of Land Management in Municipalities17
Kuzmin D.A.
Communicative Interaction between Government
and Society in Contemporary Russia
as a Factor of Stability of the Political Regime22
THE EURASIAN SPACE:
INTEGRATION PROCESSES
AND REGIONAL MANAGEMENT EXPERIENCE
27
, <del>-</del>
Goloborodko A.Yu.
State Cultural Policy of Russia: on the Issue of Value Measurement of Nation-Building27
Chilkina K.V.
German Experience of Social Insurance Management: Historical and Legal Aspect34
Saenko L.V.
Basic Provisions of the CIS Countries Family Legislation:  Comparative Law Experience41
Karzhaubaev S.S., Tursynova T.T.  Development Issues of the Institution
of Family in the Republic of Kazakhstan48
or ramily in the republic or reazernistan
LEGAL REGULATION
IN CONTEMPORARY RUSSIA
53
Kuzmina E.M.
Monitoring of Law Enforcement Activities:
Issues of Theory and Practice53

Zaporozhtsev A.G.  The Right to Inheritance in the System	
of Constitutional Principles of Legal State	58
Poddubnaya D.A.	
The Range of Self-Regulation Problems	
in the Construction Industry and the Basic Ways to Solve Them	66
and the Basic Traje to Conc Them	
SOCIAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION	
71	
Fedorova A.V. Organizations as Super Complex Systems	
and Organizational and Managerial Risks	71
Khazanov N.A.	
Typology of Ethnic Conflicts	
in the Context of Regional Destabilization	79
Yershov D.O.  Social and Labor Development of Military Institute Cadets	85
	65
PHILOSOPHY AND CULTURE OF SOCIETY: APPROACHES, CONCEPTS, OPINIONS	
91	
Demidova M.V.	
Models of Symbolic Capital Management	91
Lobankov I.D.	
Modern Conceptions of Virtual Reality	98
Kuznetsova K.A.	
Sociological Explication of the British Models of Organization and Management Culture	
in the Aspects of Current Condition	
and Culture Sociology Development Tendencies	103
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION IN RUSSIA: YOUNG SCIENTISTS' VIEW	
109	
Shamsieva M.V.	
Tax Monitoring as an Instrument	
for Improving Tax Administration and Minimizing Tax Risks for Russian Companies	109
Bryantsev I.I.	100
Prerequisites for the Creation of Holding Structures:	
the Analysis of Theoretical and Methodological Approaches	115
Nortsev D.S.	
Features of Regional Youth Programs Implementation in the USA and Russia	121
implementation in the Cort and Tabbia	14 1

## REVIEWS. SCIENTIFIC EVENTS CHRONICLE 127

Tsybulevskaya O.I., Milusheva T.V., Mikhailov A.E., Kasaeva T.V. Scientific and Methodological Seminar "The Research Methodology of Public Authority Limitation Issues" (Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, October 28, 2014)	127
Gancherenok I.I.	
Book Review: "The Eurasian Integration at the Present Stage:	
Problems, Tendencies and Prospects". / College of authors;	
ed. by V.V. Gerasimova, E.Yu. Sidorova. – Saratov:	
Stolypin Volga Region Institute of Administration, 2014. – 236 pp	137
We Present the Organization Management Chair of Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy	110
of National Economy and Public Administration	140
INFORMATION	
ABOUT THE AUTHORS	

149

Научное издание

# ВЕСТНИК ПОВОЛЖСКОЙ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Научный журнал

Nº 1 (46)

Редакторы *Т.П. Иванова, Е.В. Феклистова* Компьютерная верстка *М.В. Лысцевой* 

Тем. план 2015 г., п. № 903

Подписано к печати 20.02.2015 г. Формат 70х100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная. Гарнитура Лазурского. Усл. печ. л. 12,9. Уч.-изд. л. 14,5. Тираж 500. Заказ 537.

Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина. 410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

## Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в научном журнале «Вестник ПАГС»

- 1. Редакцией журнала принимаются к рассмотрению статьи, связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи и по иным направлениям науки.
- 2. Статьи представляются ответственному секретарю журнала не менее чем за три месяца до планируемой даты опубликования в номере журнала.
- 3. Автор представляет статью на бумажном и электронном носителях, объемом 0,3–0,5 п.л. (8–12 стр. печатного текста 14 кеглем 1,5 интервалом со стандартными полями). Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [8, с. 16], [8, ст. 16]). Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать ГОСТ Р.7.0.5. 2008. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция. Библиографический список входит в общее количество страниц статьи автора.
- 4. Помимо текста статьи автором представляются единым отдельным файлом в электронном виде на русском и английском языках:
- а) краткая (2—4 коротких предложения) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора, индексов УДК и / или ББК (только на русском языке), и / или DOI, и / или других классификационных индексов или систем регистрации;
  - б) ключевые слова и словосочетания (не более трех);
  - в) пристатейный библиографический список;
- $\Gamma$ ) сведения об авторе Ф.И.О. (полностью), должность и место работы или учебы, контактная информация (почтовый адрес, адрес электронной почты, контактный телефон).

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

- 5. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами ПАГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.
  - 6. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается.

Ответственный секретарь научного журнала «Вестник Поволжской академии государственной службы» Акаев Дмитрий Валерьевич (8452) 65 35 77 vestnik@pags.ru (в теме сообщения обязательно указывать: «Вестник ПАГС»)

Материалы журнала размещены по адресу: http://vestnik.pags.ru