

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2015. № 3(75)

Научно-практический журнал

Выходит ежемесячно

С 2005 года статьи включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека)

Сведения, касающиеся изданий и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям **“Ulrich’s Periodicals Directory”**

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

199004, Санкт-Петербург,
В. О., 8-я линия, д. 61
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Факс: (812) 335-42-16
E-mail: antonova-ev@szipa.ru, uk@szags.ru

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015
- © Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2015
- © Все права защищены

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета, главный редактор;
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Еремеев С. Г.** — доктор экономических наук, профессор, декан факультета политологии СПбГУ, сопредседатель Российского Общества Политологов (Санкт-Петербург);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Субетто А. И.** — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург);
- Комаровский В. С.** — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);
- Макаров В. Л.** — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Квинт В. Л.** — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), председатель совета;
- Крастиньш А. В.** — почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета (Латвия);
- Лезеан Э.** — PhD, доктор философии по политическим наукам (Франция);
- Хань Лихуа** — профессор, директор Института Конфуция при Российском гуманитарном университете (Москва), профессор Института международной экономики Университета международного бизнеса и экономики (Пекин, Китай);
- Вольман Х.** — PhD, доктор права, профессор (Германия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Косов Ю. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург), заместитель главного редактора;
- Акопов С. В.** — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Китин Е. А.** — кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Князев Е. Ю.** — директор издательско-полиграфического центра Управления научной работы Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Курзнев В. А.** — доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Малькевич А. А.** — кандидат политических наук, доцент (Омск);
- Мерешкин Д. Е.** — кандидат юридических наук (Москва);
- Софьина В. Н.** — доктор психологических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Стрельников В. В.** — доктор биологических наук, профессор (Краснодар);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

EDITORIAL COUNCIL

- Shamakhov V. A.** — Director of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg) — Chairman of the board, Chief Editor;
- Eliseeva I. I.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);
- Eremeev S. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Dean of the Faculty of Political Science of the Saint-Petersburg State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (Saint-Petersburg);
- Smorgunov L. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg);
- Subetto A. I.** — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg);
- Komarovsky V. S.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEP and regional academies of public administration (Moscow);
- Makarov V. L.** — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic-Mathematical Institute (Moscow)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

- Kvint V. L.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow), Chairman of the Board;
- Krastins A. V.** — Honored Doctor of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);
- Lezean E.** — PhD in Political Sciences (France);
- Han Lihua** — Professor, Director of Institute of Confucius at the Russian Humanities University (Moscow), Professor of Institute of the International Economy of University of the International Business and Economy (Beijing, China);
- Wolman H.** — PhD, Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany)

EDITORIAL BOARD

- Kosov Yu. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg), Deputy Chief Editor;
- Akopov S. V.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);
- Kirillov A. L.** — Doctor of Science (Technical Science), Professor (St. Petersburg);
- Kitin E. A.** — PhD in Jurisprudence, Associate Professor (St. Petersburg);
- Klyuev A. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation (St. Petersburg);
- Knyazev E. Yu.** — Director of Publishing and Printing Center of the Department of Scientific Work of Northwest institute of management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg);
- Kurzenev V. A.** — Doctor of Science (Technical Science), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);
- Malkevich A. A.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (Omsk);
- Mereshkin D. E.** — PhD in Jurisprudence (Moscow);
- Sofyina V. N.** — Doctor of Science (Psychology), Professor (St. Petersburg);
- Starovoitov A. A.** — Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (St. Petersburg);
- Strelnikov V. V.** — Doctor of Science (Biology), Professor (Krasnodar);
- Khodachek V. M.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 8 МАКАРОВ И. И.**
Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области

ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 19 ШИРЯЕВ Б. А.**
Резервы внешней политики России
- 26 ШУМИЛОВ М. М., ИСАЕВ А. П., ГУРКИН А. Б.**
Афганская наркоугроза и меры противодействия ей в контексте реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.
- 37 АЛЕХИНА И. С.**
К вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации
- 44 КЛЮЕВ А. В., МОУ СЯБО**
Особенности формирования и реализации социальных прав мигрантов в России и Китае*
- 53 ЛАБОСЬКИН М. А.**
К вопросу об обеспечении уплаты таможенных платежей банковской гарантией
- 60 РАЗУВАЕВ Н. В.**
Три парадигмы правового познания: к юбилею профессора А. В. Полякова
- 68 ЯКОВЛЕВА Н. В., КРЕЕР М. Я., МАКРОДЧЕНКО Д. В.**
Характерные черты парадипломатии в России¹
- 77 КЛИМЕНКО С. Н.**
Регулирование информационных отношений в таможенных органах Российской Федерации (на примере мер по обеспечению информационной безопасности и защите интеллектуальной собственности)

ЕВРАЗИЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- 83 КИРИЛЕНКО В. П., ДЕМИДОВ Д. Г.**
Принципы функционирования Евразийского экономического союза (международно-правовые аспекты)

ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 90 ЦАЦУЛИН А. Н.**
Подготовка кадров для рыночной экономики и потребительское восприятие соотношения «цена—качество—сроки» образовательной услуги
- 105 ЛИПАТОВА Л. Н., ГРАДУСОВА В. Н.**
Материальное благополучие населения как фактор экономической безопасности (на материалах Республики Мордовия)

¹ Статья публикуется на английском языке.

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 116 КОЗЫРЕВА Л. Д.**
Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения
- 123 АЛЕКСОВСКИЙ В. В. ПАВЛОВА Т. А. ЯНОВСКИЙ В. В.**
Концепция дистанционного обучения в вузе — проектная организация и управление
- 132 ГОРЧАКОВА А. Ю., СЕМЕРОВА Е. А., ЛАБУДИН А. В.**
Общественнонаучные СНО: исторический опыт и современные тенденции
- 140 ГАГОНИН С. Г.**
Психосоматическое самосовершенствование человека на основе оздоровительных систем Китая
- 146 КРАСНОЛУЦКИЙ Г. Н.**
Этиология коррупции в России

ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 159 ЧИМАРОВ С. Ю.**
Обер-священник армии и флота России Г. И. Мансветов: страницы истории армейского и флотского духовенства (19.09.1827–12.11.1832)
- 165 ЗОТОВА А. В.**
Налоги и сборы в Ленинграде в период блокады

A LINEA

- 172 ГУЩ В. В.**
Имперский период российской национальной политики на Северном Кавказе на примере Республики Дагестан
- 178 ЛОВЫГИНА А. Б.**
Особенности современного ценообразования в электроэнергетике (на примере Санкт-Петербурга)
- 187 ПАЛТ М. М.**
Особенности этапов жизненного цикла кластера
- 198 ЮРКОВ Д. А.**
Проблемы определения реальной цены информационной системы в социальной сфере
- 205 СВИТА Е. В.**
Информационная открытость представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга)

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- 211 ВАСЕЦКИЙ А. А.**
Рецензия на монографию Н. А. Борисова, В. А. Волкова «В поисках новой парадигмы: очерк политической экологии»

CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 8 MAKAROV I. I.**
Organizational and legal aspects of laying on the administration of the municipal district administrative powers of the settlement: the experience of the Leningrad Region

POLICY AND LAWFUL STATE

- 19 SHIRYAEV B. A.**
Reserves of Foreign Policy of Russia
- 26 SHUMILOV M. M., ISAEV A. P., GURKIN A. B.**
The Afghan Drug Threat and Measures of Counteraction to it in the Context of Realization of Strategy of the State Anti-drug Policy of the Russian Federation till 2020
- 37 ALEKHINA I. S.**
On a Question of the Bases of Occurrence of Constitutional and Legal Responsibility for the Election Legislation Violation in the Russian Federation
- 44 KLUEV A. V., MOU S.**
Specificities of Formation and Realization of Migrants' Social Rights in Russia and China
- 53 LABOSKIN M. A.**
On a Question of Providing Customs Payment by the Bank Guarantee
- 60 RAZUVAEV N. V.**
Three Paradigms of Juridical Knowledge: to Anniversary of Professor A. V. Polyakov
- 68 YAKOVLEVA N. V., KREER M. Ya., MAKRODCHENKO D. V.**
Specific Features of Paradiplomacy in Russia
- 77 KLIMENKO S. N.**
Regulation of Information Relations in Customs Authorities of the Russian Federation (on the Example of Measures for Ensuring Information Security and Protection of Intellectual Property)

EURASIAN STUDIES

- 83 KIRILENKO V. P., DEMIDOV D. G.**
Principles of Functioning of the Eurasian Economic Union (International Legal Aspects)

POWER AND ECONOMY

- 90 TSATSULIN A. N.**
The Staff Training for Market Economy and the Consumer's Perception of the Ratio "Price — Quality — Timeline" of Educational Service
- 105 LIPATOVA L. N., GRADUSOVA V. N.**
Material Welfare of the Population as a Factor of Economic Security (on Materials of the Republic of Mordovia)

SOCIETY AND REFORMS

- 116 KOZYREVA L. D.**
Public Hearings as Institute of Civil Society: Problems of the Organization and Realization
- 123 ALESKOVSKIY V. V., PAVLOVA T. A., YANOVSKIY V. V.**
Concept of Distance Learning In University — Project Organization and Management
- 132 GORCHAKOVA A. YU., SEMEROVA E. A., LABUDIN A. V.**
The Social Science Students' Scientific Societies: Historical Experience and Current Trends
- 140 GAGONIN S. G.**
Psychosomatic Self-improvement of the Person on a Basis Improving Systems of China
- 146 KRASNOLUTSKIY G. N.**
Etiology of Corruption in Russia

HISTORY AND CULTURE

- 159 CHIMAROV S. Yu.**
The Russian Army and Navy ober-priest G. I. Mansvetov: the Pages of history of the Army and Navy Clergy (19.09.1827–12.11.1832)
- 165 ZOTOVA A. V.**
Taxes and Fees in Leningrad during the Blockade

A LINEA

- 172 GUSHCH V. V.**
Imperial Period of Russian National Policy in the North Caucasus, on the Example of Dagestan
- 178 LOVYGINA A. B.**
Features Modern Tariff-Making in the Electricity Sector (the Case of Saint-Petersburg)
- 187 PALT M. M.**
Features of Cluster Life Cycle Stages
- 198 YURKOV D. A.**
Problems of Determination of the Real Value of Information System in the Social Sphere
- 205 SVITA E. V.**
Information Openness of Representative (Legislative) Public Authority of the Subject of the Russian Federation (on the Example of Legislative Assembly of Saint-Petersburg)

SCIENTIFIC LIFE

- 211 VASETSKIY A. A.**
Review of the Monograph of N. A. Borisov, V. A. Volkov «In Search of a New Paradigm: Sketch of Political Ecology»

Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области

Макаров Иван Иванович

Правительство Ленинградской области
Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям
Ленинградской области (Санкт-Петербург)
Первый заместитель председателя комитета — Начальник департамента развития местного самоуправления
Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
makarov426@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается процесс образования в административном центре муниципального района единого исполнительно-распорядительного органа, наделенного компетенцией по решению вопросов местного значения, как муниципального района, так и поселения. Изложены необходимые изменения уставов муниципальных образований, описан порядок взаимодействия должностных лиц и органов местного самоуправления и координирующая роль региональных органов государственной власти при образовании объединенной администрации. Рассмотрены два варианта временной модели перераспределения полномочий для осуществления поэтапного перехода к работе в новых условиях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

администрация, городское поселение, муниципальный район, административный центр, полномочия, реформа местного самоуправления, объединенная администрация, Федеральный закон № 315-ФЗ

Makarov I. I.

Organizational and legal aspects of laying on the administration of the municipal district administrative powers of the settlement: the experience of the Leningrad Region

Makarov Ivan Ivanovich

Government of the Leningrad Region
Committee on Local Government, International and Interfaith Relations of the Leningrad Region (Saint-Petersburg, Russian Federation)
First deputy chairman of the Committee — Head of the Department of development of local government
The competitor of the Chair of the Constitutional and Municipal Law of Moscow State University of M. V. Lomonosov
makarov426@gmail.com

ABSTRACT

The article deals with the process of formation in the administrative center of the municipal district of a combined executive-administrative body with the competence to handle local issues, of both municipal district and settlement. Set out the necessary changes in municipal charters, the interaction of officials and local authorities and the coordinating role of regional authorities in the formation of a combined administration are described. Two variants of temporal model of redistribution of powers to implement a phased transition to the new conditions are considered.

KEYWORDS

local executive body, urban settlement, municipal district, administrative center, powers, local government reform, combined administration, the Federal Law № 315-FZ

Опыт Ленинградской области регулярно привлекает внимание специалистов, занимающихся современными проблемами организационного развития российского местного самоуправления [11; 12; 15]. Одним из оригинальных проектов, реализованных в этом регионе в сфере организации местной власти, стало образование объединенной администрации муниципального района и центрального поселения района.

Органами государственной власти Ленинградской области совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований региона были применены на практике новые положения федерального законодательства, давшие возможность создавать в административных центрах муниципальных районов «объединенные администрации». Такие единые исполнительно-распорядительные органы организуют решение вопросов местного значения как районного уровня, так и поселенческого, с сохранением, однако, самостоятельного представительного органа в центральном поселении и отдельного городского бюджета. В Ленинградской области потребовалось пять лет для того, чтобы ввести в большинстве районов эту модель, долгое время остававшуюся дискуссионной как с точки зрения ее принципиальной совместимости с действующей системой местного самоуправления страны [5, с. 431; 13], так и с точки зрения механизма и последствий такого объединения [4; 17].

В 2010 г. регион в очередной раз выступил с инициативой внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), которые бы позволили образовать на территории города — административного центра муниципального района единый исполнительно-распорядительный орган. По замыслу такая местная администрация должна взять на себя полномочия исполнительно-распорядительных органов двух муниципальных образований: муниципального района и городского поселения.

Идея к тому времени уже немало лет обсуждалась в муниципальном сообществе страны и неоднократно поступала в виде законопроекта в российский парламент¹. Впервые органы государственной власти Ленинградской области безуспешно обращались с этой инициативой к федеральному законодателю еще до полного вступления в силу норм ФЗ № 131. Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 22 марта 2005 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона, которым предлагалось дополнить ст. 34 ФЗ № 131 частью 10 следующего содержания: «Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что в поселениях, на территории которых находятся административные центры муниципальных районов, органы местного самоуправления не создаются, а их полномочия исполняют органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов»². После получения отрицательных отзывов законопроект был отклонен Государственной Думой.

Повторно аналогичная инициатива направлялась областными законодателями в российский парламент в 2008 г., но также была отклонена. Лишь в 2010 г. при поддержке администрации президента Российской Федерации после долгих споров и вопреки ряду критических отзывов это предложение нашло понимание у профильного комитета Государственной Думы и затем у Федерального Собрания.

¹ Краткий обзор вариантов «устранения двоевластия» в административных центрах муниципальных районов см.: [17, с. 6].

² См.: Паспорт Проекта Федерального закона № 160722-4 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ (в части исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов полномочий органов местного самоуправления поселений)» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=172947;req=doc//>

Федеральный закон № 315, предусматривающий эти изменения, был подписан Президентом 29 ноября 2010 г. и вступил в силу 1 января 2011 г.¹.

Основная аргументация в пользу введения объединенной администрации для муниципальных образований двух типов на территории административного центра муниципального района строилась на трех тезисах. Инициаторы законопроекта считали, что таким образом можно будет сделать организацию местной власти в административном центре района более понятной и, таким образом, доступной для граждан; исключить предпосылки для возникновения конфликта между руководством двух исполнительных органов; уменьшить бюджетные расходы путем сокращения штатных единиц, занятых на обеспечении аналогичных функций в городской и в районной администрациях.

Работа над проектом федерального закона сопровождалась достаточно широкой дискуссией с участием авторитетных экспертов [13; 18]. С учетом этой дискуссии в профильном комитете Государственной Думы к рассмотрению в первом чтении была подготовлена редакция законопроекта, в которой предусматривалась регламентация процесса перехода к единой администрации города и района. Однако в итоге была принята краткая редакция поправок, определявшая лишь самую принципиальную возможность возложения исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района и изменение способа формирования комиссии по проведению конкурса на должность главы администрации при такой модели.

Тем не менее, некоторые идеи, содержащиеся в расширенной версии законопроекта, дошли до правоприменителя в виде Разъяснений комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы². В этих разъяснениях комитет изложил свое видение процесса перехода на новую модель исполнительно-распорядительного органа в административном центре муниципального района. Этот в высшей степени полезный документ, содержит, тем не менее, отдельные спорные рекомендации. Например, в п. 1 Разъяснений предложено определить в уставе муниципального образования субъекты, наделенные полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией района полномочий администрации городского поселения. Смысл такого уточнения в уставе не понятен, так как и без того субъекты правотворческой инициативы в уставе муниципального образования ясно определены, и изменение их перечня станет лишь избыточным шагом на и без того непростом пути перехода к новой модели организации исполнительно-распорядительного органа.

Каким образом процесс возложения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района был организован в Ленинградской области? Перед ответом на этот вопрос дадим краткую характеристику областной системы местного самоуправления. К началу реализации этой модели на территории региона было 221 муниципальное образование: 142 сельских и 61 городское поселение, 1 городской округ и 17 муниципальных районов³. Представительные

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6411.

² Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24 декабря 2010 г. № 3.20-22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 315-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053048051124056048050.html>

³ Впоследствии количество муниципальных образований было уменьшено в результате укрупнения нескольких поселений. К моменту написания статьи число муниципальных образований в Ленинградской области составляло 217 (17 муниципальных районов, 1 городской округ, 61 городское поселение и 138 сельских поселений).

органы — советы депутатов муниципальных районов формируются путем делегирования по равной норме представительства представителей от городских и сельских поселений, входящих в состав района. Глава муниципального образования избирается во всех муниципальных образованиях из состава совета депутатов¹.

Из 17 муниципальных районов в одном — Ломоносовском — применение модели единой администрации принципиально невозможно, так как административный центр (г. Ломоносов) входит в состав территории другого субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербург. Организационно введение модели объединенной администрации муниципального района и городского поселения в районных административных центрах было обеспечено следующим образом.

В администрации Ленинградской области под руководством председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям поочередно провели совещания отдельно с руководителями каждого муниципального района и соответствующего городского поселения. В совещаниях кроме представителей областной администрации принимали участие главы двух администраций, юристы, руководители финансовых органов и главы двух муниципальных образований: муниципального района и городского поселения. На этих совещаниях подробно разъяснялось значение принятых поправок в ФЗ № 131 и содержание изменений, которые необходимо внести в уставы муниципальных образований, для реализации модели объединенной администрации.

Содержательные изменения в уставы муниципальных образований муниципального района и городского поселения, которые предстояло внести для того, чтобы эта модель «единой администрации» могла быть реализована, состояли в следующем. Изменения в уставе муниципального района вносятся в статью, определяющую правовое положение администрации муниципального района. Эта статья дополняется нормой следующего содержания:

«На администрацию возлагается исполнение полномочий администрации муниципального образования «имярек городское поселение» муниципального района».

Далее изменяется статья о порядке проведения конкурса на должность главы местной администрации муниципального района.

«При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается Советом депутатов муниципального района, одна треть Советом депутатов городского поселения, а одна треть органом законодательной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации».

Последующие изменения в ФЗ № 131² скорректировали порядок формирования комиссии по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. Из участия в формировании комиссии исключен законодательный орган субъекта Федерации, а пропорция назначаемых членов комиссии разделились между субъектами назначения следующим образом: половину членов комиссии назначает высшее должностное лицо региона, одну четвертую часть — представительный орган муниципального района и одну четвертую — представительный орган поселения.

¹ На момент написания статьи устав только одного муниципального образования в регионе — Новодевяткинского сельского поселения Всеволожского муниципального района предусматривает избрание главы муниципального образования на прямых выборах.

² См.: п. 18 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

Кроме этого в уставе муниципального района должна быть дополнена статья об обязанностях главы администрации муниципального района. Определяется его обязанность представлять ежегодные отчеты о своей деятельности не только представительному органу муниципального района, но и представительному органу городского поселения в части исполнения полномочий администрации городского поселения.

Более значительные изменения должны быть внесены в устав городского поселения. Статья, определяющая статус администрации городского поселения, излагается следующим образом.

«Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования не образуется. Исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа городского поселения возлагается на администрацию муниципального района».

Затем в уставе городского поселения излагается перечень полномочий администрации городского поселения. На существенную необходимость этого обратил внимание в своих разъяснениях и профильный комитет Государственной Думы. Хотя в уставе зафиксирована норма о том, что администрация не образуется, ее полномочия, возлагаемые на районную администрацию, все равно должны быть перечислены в отдельной статье устава.

Из перечня полномочий представительного органа поселения исключаются полномочия, связанные с утверждением структуры и положения об администрации городского поселения, о согласовании кандидатур заместителей главы администрации и иные, связанные с формированием и контролем деятельности администрации. Сокращение возможностей влияния представительного органа поселения на формирование и деятельность объединенной администрации неоднократно отмечалось критиками идеи создания единой администрации [10, с. 11–12]. Представляется, что данная проблема может найти решение на уровне муниципальных нормативных правовых актов. Например, как это предложено специалистами, в уставе муниципального района может быть предусмотрено, что структура администрации муниципального района утверждается представительным органом района по представлению главы администрации района, согласованному с представительным органом поселения [1, с. 23].

Еще одно значимое изменение городского устава состоит в том, что в систему муниципальных правовых актов городского поселения также включаются муниципальные правовые акты администрации муниципального района, принимаемые в рамках осуществления полномочий администрации поселения. Обязательно как в уставе муниципального района, так и в уставе поселения должны быть сделаны оговорки о вступлении в силу данных изменений после завершения срока полномочий представительного органа, принявшего такие поправки, о чем подробнее скажем чуть ниже. В устав поселения должны быть внесены также некоторые другие частные уточнения, например, сделана соответствующая оговорка относительно исполнительно-распорядительного органа в статье, фиксирующей самостоятельный характер осуществления полномочий органов местного самоуправления.

После серии индивидуальных совещаний с руководством тех районов, в которых могла создаваться объединенная администрация, 17 февраля 2011 г. состоялось общее совещание губернатора Ленинградской области с главами и главами администраций муниципальных образований второго уровня. В принятом по итогам совещания протоколе¹ был согласован следующий порядок работы. Процедура внесения изменений в уставы инициировалась главой муниципального района. Это должностное лицо обращается в представительный орган поселения с предложением

¹ Протокол совещания с главами муниципальных районов и городского округа и главами администраций муниципальных районов и городского округа № 72-1388/11 от 25 февраля 2011.

нием о целесообразности возложения исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района. Нужно отметить, что из 16 глав рассматриваемых муниципальных районов в Ленинградской области на тот период 13 одновременно являлись главами городских поселений, в которых располагаются административные центры¹. Это стало важным условием содействия введению модели единой администрации муниципального района и городского поселения.

То есть в большинстве случаев в Ленинградской области глава района обращался к депутатам поселения, среди которых также пользовался поддержкой и авторитетом в качестве главы поселения. Это обстоятельство в значительной степени содействовало решению вопросов, связанных с переходом к новой модели местной администрации, как в смысле получения принципиального согласия квалифицированного большинства депутатов в обоих представительных органах, так и в плане дальнейшего согласования позиций по частным проблемам, сопряженным с этой реорганизацией.

Затем представительный орган поселения принимает решение о целесообразности или нецелесообразности введения объединенной администрации. В случае если эта инициатива получает поддержку в представительных органах и района и поселения, депутатами обоих муниципальных образований совместно формируется рабочая группа по подготовке изменений в уставы муниципальных образований. В состав рабочей группы, как правило, входят помимо депутатов представители двух администраций. В ее работе могут участвовать также представители органов государственной власти субъекта Федерации.

Необходимо подчеркнуть принципиальный момент в части перехода к модели объединенной администрации. Это преобразование очевидным образом затрагивает структуру и состав полномочий органов местного самоуправления. Учитывая это, рассматриваемые изменения уставов как поселения, так и муниципального района вступают в силу, согласно ч. 8 ст. 44 ФЗ № 131, после истечения срока полномочий представительных органов, которые приняли соответствующие изменения в уставы. В случае с Ленинградской областью это была осень 2014 г. То есть в большинстве районов региона дату принятия принципиального решения о введении модели объединенной администрации отделяло от даты предполагаемого вступления в силу принимаемых изменений устава более двух лет. Сроки вступления в силу указанных изменений структуры органов местного самоуправления довольно глубоко анализируются с правовой точки зрения в имеющихся профессиональных публикациях [17, с. 17–18].

В Ленинградской области процесс перехода к модели объединенной администрации района и поселения был сопряжен с одним организационно-правовым казусом. Упомянутые изменения в уставах муниципальных образований в течение первого полугодия 2011 г. в рабочем порядке были согласованы по каждому уставу с Главным управлением Министерства юстиции России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Несмотря на это, первые муниципальные образования, которые внесли в свои уставы изменения, предусматривающие возложение полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, столкнулись с неготовностью территориального подразделения Министерства юстиции России зарегистрировать принятые изменения в уставы поселения и муниципального района. Затруднения вызвало непонимание того, как должны регистрироваться изменения уставов, срок вступления в силу которых отложен на значительный период времени, который тогда составлял более половины срока полномочий представительного органа, принявшего решение о данных изменениях.

¹ О возможности и правовых условиях такой модели см. подробнее: [9].

При этом непонятно было основание для отказа в государственной регистрации. Действовавшее законодательство предусматривало два основания для отказа в государственной регистрации устава и изменений в устав муниципального образования: противоречие устава действующему законодательству и нарушение установленного законом порядка принятия устава. Чуть позже законодатель ввел еще одно — наличие коррупциогенных факторов¹. Однако ни одно из этих оснований не имело места при поправках, предусматривающих возложение исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района. Попытки органов государственной власти региона убедить руководство территориального органа Минюста в необоснованности готовящихся отказов успеха не возымели.

Имея сведения о готовящемся отказе в государственной регистрации уставов, органы государственной власти Ленинградской области, которые оказывали методическую помощь органам местного самоуправления при подготовке поправок в уставы, должны были найти выход из ситуации, которая грозила безрезультатным завершением процесса создания единой администрации. Были направлены обращения губернатора Ленинградской области министру юстиции России и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. Обращения получили положительную реакцию, и процесс регистрации изменений в уставы муниципальных образований был благополучно начат. Этот досадный казус можно было бы объяснить только происходившим на тот момент разделением Главного управления Минюста России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на два самостоятельных управления по каждому субъекту Федерации. Видимо, занятость процессами реорганизации и вопросами собственной аппаратной судьбы не позволила руководителям территориального органа юстиции внимательно выискивать в не представляющую принципиальной сложности проблему регистрации изменений, отнесенных по времени вступления в силу на значительный срок от регистрации и опубликования. Однако думается, что здесь нужно сказать еще об одной проблеме, характерной, к сожалению, для территориальных подразделений некоторых федеральных органов исполнительной власти. Высокая текучесть кадров, вызванная, прежде всего, недостаточным размером заработной платы государственных служащих территориальных подразделений, не позволяет привлекать и сохранять на федеральной государственной службе в регионах необходимое количество квалифицированных специалистов.

Возвращаясь к организации создания единой администрации муниципального района и поселения, нужно сообщить, что из 16 районов, для которых данная модель имеет смысл, в течение срока полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области второго созыва 2009–2014 гг. завершена работа по внесению изменений в уставы 14 муниципальных районов и 14 городских поселений, на территории которых находятся административные центры соответствующих муниципальных районов. Не присоединившимися к данной модели остаются пока только два граничащих с Санкт-Петербургом района — Кировский и Всеволожский.

Время между регистрацией изменений в уставы и вступлением уставов в силу в большинстве из 14 районов использовали в качестве переходного периода. В этот период нужно было решить поэтапно вопросы преемственности по обязательствам ликвидируемой городской администрации, предоставить необходимое время на поиск новой работы муниципальным служащим, высвобождаемым в результате ис-

¹ Статья 19 Федерального закона 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» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

ключения дублирующих функций, отработать механизмы взаимодействия объединяемой администрации с двумя представительными органами, решить множество других задач, связанных с предстоящим окончательным объединением двух органов местного самоуправления.

Специалистам понятна сложность процессов, связанных с возложением полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, и комплексный характер правовых последствий этого шага для трудовых отношений с муниципальными служащими городской администрации, для системы управления городским хозяйством, а также для иных обязательств администрации поселения как органа местного самоуправления и как юридического лица. Исходя из этого, на период до вступления в силу рассмотренных принятых и зарегистрированных изменений в уставы муниципальных образований Ленинградской области был рекомендован в качестве переходного механизм, основанный на ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131. Указанная норма предусматривает заключение временных соглашений о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения.

Так как ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131 говорит о частичной передаче полномочий по соглашениям от органов местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования, нужно было определиться, какая «часть полномочий» может выступать предметом передачи. Вопрос компетенции органов местного самоуправления — один из ключевых в муниципальном праве [2; 3; 6; 14; 16]. По этой теме написано достаточно профессиональных работ, авторы которых среди прочего анализируют порядок заключения соглашений, их субъектный состав, предмет, сроки действия и вопросы, связанные с санкциями за нарушение соглашений [7; 8]. Соглашения между муниципальными районами и поселениями о передаче полномочий по решению вопросов местного значения представляют собой достаточно эффективный механизм перераспределения компетенции.

В Ленинградской области в ходе объединения администраций районов и центральных поселений практика применения этого временного механизма пошла по нескольким путям, которые можно объединить в две основные группы. Две переходные модели объединения администрации района и поселения различались по объему полномочий, передаваемых городским поселением муниципальному району на основе соглашений.

Первая временная модель применялась в таких районах, как Тихвинский, Подпорожский, Лодейнопольский. При этой модели городские поселения передавали соответствующему району максимально возможный объем полномочий практически по исчерпывающему перечню вопросов местного значения поселения. В штатном расписании администрации городского поселения в таком варианте оставались всего одна или две штатные единицы, предназначенные для обеспечения исполнения полномочий по вопросам местного значения, которые не связаны с критическими рисками для существования местного городского сообщества. Отдельная специфика имела место в тех городах, где отсутствовали военные комиссариаты и где в соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹ полномочия по первичному воинскому учету должна осуществлять администрация поселения. В таких случаях в структуре городской администрации сохранялся на переходный период также и военно-учетный стол.

Второй вариант временной модели объединения администраций муниципального района и поселения состоит в том, что, по соглашению администрации муниципального района, на переходный период передаются лишь полномочия какой-то

¹ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

одной группы, как правило, вопросы культуры, и прочие, связанные с социальной сферой. Другая же часть полномочий первого уровня, которая составляет жилищно-коммунальную сферу, оставалась за администрацией городского поселения на более длительный срок. Этот вариант переходной модели имел место, в частности, в Выборгском и Приозерском районах.

Таким образом, в большинстве муниципальных районов Ленинградской области параллельно с подготовкой и внесением изменений в уставы муниципальных районов и центральных городских поселений была начата работа по передаче части полномочий городской администрации району в рамках соглашений, которые заключаются в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131. Это позволило более мягко и планомерно решить организационные, кадровые, финансовые и прочие проблемы, связанные с образованием объединенной администрации района и центрального поселения, а также дало возможность, не отлагая, устранить дублирование в работе исполнительно-распорядительных органов, вызывавшее негативную оценку жителей городов.

В завершение охарактеризуем последствия описанного преобразования. Самый прагматический эффект состоит в сокращении расходов на содержание органов местного самоуправления в результате исключения дублирующих функций. Максимальное количество высвобожденных штатных единиц выражается в 15% от совокупной штатной численности администраций поселения и района. Например, в Тихвинском районе в результате передачи полномочий администрации городского поселения районному исполнительно-распорядительному органу на основе соглашений (первый вариант временной модели) было сокращено 28 штатных единиц, что составляет 13,5 % от совокупной численности сотрудников двух администраций. В районной администрации до передачи полномочий было 142 штатных единицы, в городской — 61. После заключения соглашений, внесения изменений в структуры и штатные расписания количественный состав районной администрации составил 175 штатных единиц, в городской администрации осталось 0,5 ставки.

В администрациях Выборгского района и города Выборга (второй вариант временной модели) в переходный период было сокращено 30 штатных единиц, что составляет 15,7 % совокупной численности сотрудников двух администраций до передачи полномочий. В районной администрации было 119 штатных единиц, в городской — 72. После частичной передачи полномочий штат районной администрации составила 131 единица, а городской администрации — 30 штатных единиц.

Следует учитывать, что год перехода на эту модель исполнительного органа сопряжен с дополнительными расходами на выплаты в связи с сокращением работников. Таким образом, в немалой степени это «отложенная» экономия, которая будет получена в последующее время.

Авторы идеи, занимавшиеся подготовкой и реализацией возможностей, представленных ФЗ № 315, полагают, что в административных центрах муниципальных районов Ленинградской области удалось сделать организацию местной власти более понятной и, таким образом, доступной для граждан. И граждане, и инвесторы, заинтересованные в согласовании различных проектов, оказались избавлены от необходимости посещать смежных специалистов в разных администрациях, что, безусловно, вызвало категорическое непонимание и служило серьезным поводом для критики реформы местного самоуправления.

Возможно, наибольшее достижение состоит в том, что объединение администраций позволило исключить одну из предпосылок социальной нестабильности. Устранена сама возможность для неконструктивных противоречий в местной исполнительной власти. Прежде неоднократно можно было наблюдать, как глава районной администрации решал, где в городе нужно отремонтировать внутривозровые проезды; глава городской администрации, напротив, испытывал искушение

«поруководить» какими-то социальными учреждениями, которые располагаются в административном центре района. Созданием единой администрации минимизирована возможность для политического конфликта между различными локальными политико-административными элитами.

Литература

1. Андриченко Л. В., Постников А. Е. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 17–27.
2. Белоусова Е. В. К вопросу о компетенции в системе местного самоуправления // NB: Административное право и практика администрирования. 2014. № 5. С. 49–68 [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/al/article_12223.html
3. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования / Т. М. Бялкина. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2006. 408 с.
4. Волкова Е. А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 48–50.
5. Гриценко Е. В. Муниципальный район и совместная администрация: проблемы соотношения // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран : сб. матер. междунар. конф. М., 2010. С. 429–434.
6. Костикова Г. В. Особенности формирования компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 50–54.
7. Мадьярова А. В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19–24.
8. Мадьярова А. В. Нормативный договор в муниципальном праве // Российский юридический журнал. 2008. № 4. С. 88–94.
9. Макаров И. И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 23–24.
10. Маркварт Э. «Два в одном», или Еще раз о единых администрациях // Практика муниципального управления. 2013. № 8. С. 9–13.
11. Мирзалиев М., Юрков А., Юркова С. Как оценить эффективность работы местной власти? На примере исследовательских работ в Ленинградской области и Республике Коми // Муниципальная власть. 2008. № 1. С. 36–49.
12. Морунова Г. В. Оценка качества управления финансами и мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления на примере Ленинградской области // Экономика и предпринимательство. 2014. № 7. С. 187–189.
13. Мотякова О. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций // Муниципальная власть. 2010. Март-апрель. С. 13–15.
14. Нанба С. Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 110–117.
15. Овчинников В. А., Барбарова Н. Г. Реформирование местного самоуправления в России (на примере Ленинградской области) // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 32–40.
16. Постовой Н. В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М. : Юриспруденция, 2013. 112 с.
17. Праскова С. Единая администрация поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 6–19.
18. Стародубровская И., Миронова Н. Новая инициатива по ограничению прав поселений остановлена // Экономика-политическая ситуация в России. 2010. № 5. С. 49–51.

References

1. Andrichenko L. V., Postnikov A. E. *Legal bases of creation of uniform administration of the settlement and municipal region* [Pravovye osnovy sozdaniya edinoi administratsii poseleniya i munitsipal'nogo raiona] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2013. N 7. P. 17–27.
2. Belousova E. V. *On a question of competence of system of local government* [K voprosu o kompetentsii v sisteme mestnogo samoupravleniya] // NB: Administrative law and practice of

- administration [NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya]. 2014. N 5. P. 49–68. [Electronic resource]. URL: http://e-notabene.ru/al/article_12223.html
3. Byalkina T. M. *Competence of local government: Problems of the theory and legal regulation* [Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: Problemy teorii i pravovogo regulirovaniya]: monograph / T. M. Byalkina. Voronezh : Publishing house the Voronezh State University [Izd-vo Voronezhskogo gos. un-ta], 2006. 408 p.
 4. Volkova E. A. *Formation of uniform local administration of the municipal area and settlement which is an administrative center of the municipal area: realization problems* [Obrazovanie edinoi mestnoi administratsii munitsipal'nogo raiona i poseleniya, yavlyayushchegosya administrativnym tsentrom munitsipal'nogo raiona: problemy realizatsii] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 8. P. 48–50.
 5. Gritsenko E. V. *Municipal district and joint administration: ratio problems* [Munitsipal'nyi raion i sovmestnaya administratsiya: problemy sootnosheniya] // Modern problems of the constitutional and municipal construction: experience of Russia and foreign countries: Collection of works of International conference [Sovremennye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo stroitel'stva: opyt Rossii i zarubezhnykh stran : Sb. mater. mezhdunar. konf]. M., 2010. P. 429–434.
 6. Kostikova G. V. *Features of formation of competence of local governments* [Osobennosti formirovaniya kompetentsii organov mestnogo samoupravleniya] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 8. P. 50–54.
 7. Madyarova A. V. *Inter-municipal agreements on transfer of part of powers: some problems of the theory, legislative regulation and practice of application* [Mezhmunitsipal'nye soglasheniya o peredache chasti polnomochii: nekotorye problemy teorii, zakonodatel'nogo regulirovaniya i praktiki primeneniya] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2008. N 1. P. 19–24.
 8. Madyarova A. V. *The standard contract in the municipal right* [Normativnyi dogovor v munitsipal'nom prave] // Russian legal journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2008. N 4. P. 88–94.
 9. Makarov I. I. Actual problems of legal status of the head of municipality [Aktual'nye problemy pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniya] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2007. N 7. P. 23–24.
 10. Markvart E. *“Two in one”, or Once again about uniform administrations* [«Dva v odnom», ili Eshche raz o edinykh administratsiyakh] // Practice of municipal management [Praktika munitsipal'nogo upravleniya]. 2013. N 8. P. 9–13.
 11. Mirzaliev M., Yurkov A., Yurkova S. *How to estimate overall performance of local government? On the example of research works in the Leningrad region and the Komi Republic* [Kak otsenit' effektivnost' raboty mestnoi vlasti? Na primere issledovatel'skikh rabot v Leningradskoi oblasti i Respublike Komi] // Municipal authority [Munitsipal'naya vlast']. 2008. N 1. P. 36–49.
 12. Morunova G. V. *Assessment of quality of management of finance and monitoring of efficiency of activity of local governments on the example of the Leningrad region* [Otsenka kachestva upravleniya finansami i monitoring effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya na primere Leningradskoi oblasti] // Economy and business [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2014. N 7. P. 187–189.
 13. Motyakova O. *On a question of possibility of merger of regional and city administrations* [K voprosu o vozmozhnosti ob'edineniya raionnoi i gorodskoi administratsii] // Municipal authority [Munitsipal'naya vlast']. 2010. March-April. P. 13–15.
 14. Nanba S. B. *Concept and structure of competence of municipalities* [Ponyatie i struktura kompetentsii munitsipal'nykh obrazovaniy] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2008. N 6. P. 110–117.
 15. Ovchinnikov V. A., Barbarova N. G. *Reforming of local government in Russia (on the example of the Leningrad region)* [Reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossii (na primere Leningradskoi oblasti)] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2007. N 2. P. 32–40.
 16. Postovoy N. V. *Problems of competence of system of local government and way of their decision* [Problemy kompetentsii v sisteme mestnogo samoupravleniya i puti ikh resheniya]. M. : Jurisprudence [Yurisprudentsiya], 2013. 112 p.
 17. Praskova S. *Uniform administration of the settlement and municipal area: step forward or two back?* [Edinaya administratsiya poseleniya i munitsipal'nogo raiona: shag vpered ili dva nazad?] // Municipal law [Munitsipal'noe pravo]. 2011. N 3. P. 6–19.
 18. Starodubrovskaya I., Mironova N. *The new initiative of restriction of the rights of settlements is stopped* [Novaya initsiativa po ogranicheniyu prav poseleniy ostanovlena] // Economical and political situation in Russia [Ekonomiko-politicheskaya situatsiya v Rossii]. 2010. N 5. P. 49–51.

Резервы внешней политики России

Ширяев Борис Анатольевич

Санкт-Петербургский государственный университет
Заведующий кафедрой американских исследований
Доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник образования РФ
shiriaev@mail.sir.edu

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается один из важнейших аспектов внешней политики России — необходимость использования внешнеполитических резервов, которые не требуют больших экономических затрат, но волевых решений и четко выверенной стратегии. Среди них — возвращение в утраченные сферы стратегического присутствия и, особенно, разработка и использование идеологии внешней политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

внешняя политика России, идеология, геополитика, российские национальные интересы, тактика и стратегия внешней политики России

Shiryayev B. A.

Reserves of Foreign Policy of Russia

Shiryayev Boris Anatolyevich

Saint- Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of the Chair of the American Researches
Doctor of Science (History), Professor, Honored worker of Education of the Russian Federation
shiriaev@mail.sir.edu

ABSTRACT

The author of the article analyzes one of the major aspects of Russian foreign policy, that is the need to use the political reserves that do not require much economic expenditures, but assertive decisions and calculated strategy. Among those are the return to the spheres of strategic presence once lost, and, above all, the development and implementation of ideology of foreign policy.

KEYWORDS

Russian foreign policy, ideology, geopolitics, Russian national interests, tactics and strategy of Russian foreign policy

Внешняя политика — важнейшая функция государства. Реализация этой функции требует огромных затрат, однако у каждого государства есть резервы, использование которых не требует значительных расходов, но в первую очередь политической воли и грамотно выстроенной стратегии. У российской внешней политики есть значительные неиспользуемые или забытые ресурсы, которые заслуживают того, чтобы обратить на них должное внимание.

Первое. Совершенно очевидно, что в последнее время со всей остротой встает потребность России в возвращении утраченных в прежнее время позиций на международной арене. Есть прямой смысл методично шаг за шагом восстанавливать до прежнего уровня отношения с некоторыми прошлыми стратегическими союзниками. Среди них такие страны, как Куба, Монголия, Вьетнам. О геополитическом значении этих стран в мировой политике говорить не приходится. Конечно, возвращение в эти страны затрудняется усилившимся в последнее время влиянием третьих государств. Однако на них следует обратить внимание в первую очередь, потому что отношения с ними имеют сильную эмоциональную подоплеку. Благодаря поддержке СССР Монголия стала независимым государством. Советские войска помогли Монголии

отразить нападение Японии в 1939 г. — знаменитое сражение на реке Халхин-Гол. Всеми миру известно, что военная помощь Вьетнаму помогла отразить агрессию США. Куба также существует как независимое государство благодаря военной и экономической поддержке СССР. В этих странах среди значительной части населения существует чувство симпатии по отношению к России. В деле восстановления утраченных позиций нужно спешить, пока значительная часть руководящих кругов этих стран еще помнит о том, что они получали образование в СССР и говорят по-русски. Здесь время работает против нас.

Второе. Огромную роль во внешней политике великой державы играет идеология. Внешняя политика без идеологии — это абсурд. Россия в своей внешней политике должна нести некую идею, определенную миссию. Например, мы видим, что США в своей внешней политике проповедуют идею распространения свободы и демократии. Нет сомнения в том, что эти идеи привлекательны. Правда, методы их реализации значительно подорвали привлекательность идей свободы и демократии.

В первые послевоенные годы, в эпоху начала атомной дипломатии, когда США обладали монополией на ядерное оружие, СССР энергично выступал за запрещение этого оружия и выступал под лозунгом «СССР — оплот мира». И этот лозунг имел определенное влияние на мировое сообщество. В последующем, в период распада колониальной системы, когда многие колониальные державы руководствовались тезисом «Уйти, чтобы остаться», Советский Союз выступал под лозунгом защитника слабых, угнетаемых, колониальных и полуколониальных народов. Этот лозунг немало содействовал росту популярности СССР среди стран третьего мира.

В последние годы основополагающие нормы международного права, касающиеся безопасности и суверенитета, используются прежде всего в своих интересах странами НАТО и США. Тем самым отвергается принцип универсальности и обязательности норм международного права для всех, больших и малых, слабых и сильных. В этой ситуации Россия имеет очень перспективные шансы выступать в качестве главного поборника и защитника норм международного права под лозунгом «Международные законы обязательны для всех». Россия имеет очень хорошие шансы убеждать мировое сообщество в том, что именно политика США является причиной дестабилизации в мире, для иллюстрации того, что Соединенные Штаты Америки используют те международные нормы, которые могут оправдать их действия, и решительно осуждают нормы и правила, не отвечающие их интересам.

Современный мир является свидетелем поразительного явления: спустя 70 лет после разгрома нацизма мы становимся свидетелями возрождения неонацизма, что находит поддержку правительств даже тех стран, которые жестоко пострадали от зверств фашизма. Россия велением самой судьбы должна стать бастионом на пути возрастающей угрозы неонацизма, и такая позиция должна стать сердцевиной внешнеполитической идеологии.

Современная европейская цивилизация переживает серьезный морально-нравственный кризис. Разрушается институт семьи, серьезно подорваны позиции христианской церкви, институтами массовой культуры насаждается в сознание людей культ насилия и наживы. В Европе и Америке под влиянием этих негативных процессов нарастает довольно-таки заметная волна сопротивления. Правительства и руководящие круги европейских стран и США фактически своей позицией поддерживают тенденции нравственного падения в обществе. Сегодня у России есть шанс выступить на мировой арене в качестве защитника и оплота традиционных человеческих ценностей, таких как семья, религия, национальная культура и этническая самобытность.

Третье. Эффективность внешней политике придают инициатива и решительность, так называемая работа на опережение. Такой метод чрезвычайно важен, когда существует ситуация неопределенности или чрезвычайно сложные коллизии, име-

ющие многие варианты своего решения. В такой ситуации важно выступить первым, а не плестись в хвосте событий, выдвигая разные проекты вдогонку. Примеров в подтверждение этой идеи можно привести множество. На рубеже XIX–XX вв. Англия и Франция стояли на грани войны в ходе колониальных разделов в Африке. Однако в Лондоне все больше осознавали, что главную опасность Британии представляет быстро растущая Германская империя. Англо-французский антагонизм мог подтолкнуть Францию к сближению с Германией. Дабы не допустить этого, Лондон выступил с инициативой, которая удивила всю Европу. В 1903 г. английский король Эдуард VII прибыл с визитом в Париж и совершенно неожиданно для французских политических кругов предложил урегулировать все расхождения по колониальным вопросам, в итоге чего было подписано военно-политическое соглашение, вошедшее в историю под названием Антанта.

В наши дни, в период сложнейшего и острейшего сирийского кризиса, когда над Сирией нависла угроза военной акции со стороны США, президент России В. В. Путин сработал «на опережение». Как известно, он предложил поставить химическое оружие Сирии под международный контроль, тем самым нейтрализовав мотивы военной акции против этой страны.

Воссоединение Крыма с Россией войдет в учебники по истории международных отношений как пример блестящей реализации модели «стратегии на опережение». Дружно истеричная реакция Запада только лишь подтверждает историческую и стратегическую справедливость этого шага для России. Нет сомнения в том, что Крым под властью украинских путчистов стремительно превратился бы в самую опасную для России базу НАТО.

Четвертое. В современную эпоху, когда в мире набирают силу интеграционные процессы, привлекательная модель интеграции на пространстве СНГ представляет собой неисчерпаемый резерв для успешной внешней политики России. Евразийская идея имеет все шансы на успех, если Россия сможет убедить своих соседей в преимуществе и выгодах процесса евразийской интеграции.

Существует три веские объективные причины, которые являются фундаментом этой интеграции. Во-первых, все бывшие республики Советского Союза до сих пор объединены единым экономическим и культурным пространством. Они имеют продолжительную общую историю и прочную историческую память о существовании в едином большом государстве. Во-вторых, все эти государственные новообразования могут сохранить независимость только при наличии сильной России, ибо наличие сильной России является серьезным препятствием для распространения влияния третьих стран на эти новые государства. В-третьих, опыт последних нескольких десятилетий доказал эффективность интеграционных объединений, таких как Европейский союз, НАФТА, АСЕАН. В условиях все более ужесточающейся конкуренции за источники сырья и рынки сбыта только интеграционные институты могут противостоять давлению внешних конкурентов. Бывшие республики СССР, учитывая вышеизложенные обстоятельства, могут найти наиболее легкие и эффективные пути для создания интеграционного объединения.

Вступившие в силу с 1 января 2015 г. соглашения о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС) объединяет мощный экономический, интеллектуальный и военный потенциал. Это новое сильное региональное объединение, в случае успешной реализации оно станет прочным фундаментом для многих государств в современном неустойчивом и непредсказуемом мире. Это объединение будет представлять прочный заслон на пути вмешательства третьих стран в пространство, окружающее Российскую Федерацию.

На пути реализации такой модели стоит много препятствий, и большинство из них существует благодаря вялой, неумелой, а порой корыстной политике России. Белоруссия, например, крайне медленно идет к более тесной интеграции с Рос-

сией, ибо там существуют опасения по поводу того, что российский бизнес поглотит наиболее прибыльные отрасли белорусской экономики. Следует также иметь в виду сильное противодействие со стороны Соединенных Штатов Америки намерениям создания нового интеграционного объединения. Известно изречение бывшего Госсекретаря США Хилари Клинтон о том, что Соединенные Штаты Америки ни под каким видом не допустят, как она выразилась, «ресоветизации» на территории бывшего СССР. Серьезно осложняют процессы интеграции в рамках Евразийского проекта сильные русофобские настроения в ряде бывших советских республик, которые тщательно выращиваются Соединенными Штатами на протяжении последних 25 лет. Это мы замечаем на позициях правящих кругов Грузии, Молдавии, Прибалтийских республик и особенно в поведении нынешнего правящего режима в Киеве.

Каждому непредвзятому наблюдателю очевидно то, что Евразийский экономический союз не является даже тенью бывшего СССР. Однако известно и то, что этот союз может стать крупным шагом к более тесной интеграции республик бывшего СССР. На этом пути очень важно избежать ошибок Европейского союза и Советского Союза.

Эффективная модель евразийской интеграции приобретает характер жизненно важной необходимости, принимая во внимание массированное наступление Запада на постсоветском пространстве. Учитывая многочисленные доктрины, концепции, заявления самых высокопоставленных руководителей США, следует исходить из того, что это наступление не ограничится «украинским фронтом». Чем глубже и масштабнее будет интеграция в первую очередь стран ЕАЭС, тем меньше будет шансов для новых «цветных революций» на пространстве СНГ. Если Запад так ожесточенно выступает против реинтеграции бывших территорий СССР, значит, участниками этого процесса выбран правильный путь.

Изучение и использование некоторых методов внешней политики США могут стать источником дополнительных резервов эффективности внешней политики России. Внешнеполитическим ведомствам и институтам России следовало бы поучиться американскому практицизму и даже, если позволительно так сказать, цинизму в достижении внешнеполитических целей. Хорошо известно, что высокопоставленные руководители Америки любят давать уроки демократии для России, но в то же время имеют в качестве стратегических союзников страны с одиозными авторитарными и монархическими режимами. России целесообразно, исходя из необходимости защиты национальных интересов и обеспечения безопасности, установить отношения с теми странами, которые считаются по меркам Запада изгоями. Такие страны известны всем сведущим в международных делах, и утверждение там нашего присутствия только бы укрепило геополитические позиции России.

На протяжении всего периода холодной войны США вели активную подрывную деятельность на территории стран советского блока. События в Венгрии в 1956 г. и в Чехословакии в 1968 г. были инициированы не без участия западных спецслужб, а участие Запада в поддержке польского движения «Солидарность» даже не скрывается. Как теперь известно, американские спецслужбы активно работали в некоторых автономных республиках СССР, в частности на Северном Кавказе. Советский Союз подобной подрывной деятельности на территории западных стран не проводил. Такие сведения следует извлечь из запасников информационного материала и использовать для опровержения мифов об «извечной угрозе» Европе со стороны России.

Пятое. Внушительный резерв внешней политики России представляют русские диаспоры, находящиеся на территории бывших советских республик. В ряде вновь образовавшихся государств русские и русскоговорящие составляют значительную часть населения. Но в силу пассивности и слабой организованности они не оказывают заметного влияния на политику этих стран. Многочисленные исторические

факты говорят нам о том, что многие государства активно используют национальные диаспоры в своих внешнеполитических интересах. Москва просто обязана активно работать в русских диаспорах, которые могут выступить внушительной силой в процессах евразийской интеграции. Деликатность и политкорректность в этих вопросах неуместны. Тем более если речь идет о защите национальных интересов и Русского мира.

Известно, что Россия израсходовала миллиарды долларов на поддержку вечно падающей экономики Украины. Из этих сумм, очевидно, не было выделено ни гроша для работы с русской диаспорой на Украине и вообще в пользу проекта интеграции с Россией. Однако только по официальным признаниям Вашингтон использовал для формирования там русофобской атмосферы 5 млрд долл. И нет счета тем суммам, которые были вложены в «проект Украина» многочисленными фондами, НПО, многочисленными канадскими и американскими объединениями украинского происхождения.

Нет необходимости говорить о значении информационных войн в наше время. К величайшему сожалению, Россия информационную войну на Украине не просто проиграла, она эту войну не вела вообще. Тем не менее в наших руках есть огромные информационные ресурсы. Взять хотя бы материалы Государственной комиссии по расследованию преступлений германских фашистов и их пособников на оккупированных территориях Советского Союза. В этих материалах содержатся многочисленные материалы о кровавых преступлениях бандеровцев, эстонских и латышских эсэсовцев — всех тех, кого сегодня поднимают на щит как героев борьбы против «русских оккупантов». Все эти материалы должны быть известны европейцам, американцам, всему миру. Это особенно необходимо в год 70-летия окончания Второй мировой войны.

Россия нуждается в консолидированной информационной внешней политике, в которую активно должны быть вовлечены средства массовой информации, общественные организации, бизнес. В современных международных условиях, которые, скорее всего, будут еще ухудшаться, есть прямой смысл создания специального органа на уровне президентской власти, который бы занимался координацией информационной политики. Более того, такой орган необходим для создания условий консолидированной внешней политики. В США намного раньше осознали необходимость такой координации, для чего в соответствии с законом «О национальной безопасности» 1947 г. был создан специальный орган — Совет национальной безопасности, — главной задачей которого была координация деятельности всех ведомств, вовлеченных в реализацию внешней политики.

Против России ведется ожесточенная информационная война, это осознается и признается на всех официальных и неофициальных уровнях. В этой войне Россия ведет пока оборонительные бои и отступает. Любая война, обыкновенная или информационная, требует того, чтобы все вовлеченные в нее силы были объединены единой стратегией и единым руководством. В современной ситуации настоящим является создание консолидирующего центра по аналогии с Совинформбюро времен Отечественной войны. Наши недруги в этой сфере опережают нас.

Многие решения нынешнего киевского режима поражают своим экстравагантным отсутствием здравого смысла. Однако заслуживает внимания одно из последних решений — создать министерство информационной политики. Это ведомство явно было создано по рекомендации консультантов из Вашингтона, где, по всей видимости, долго и тщательно изучали опыт нацистской пропаганды 1930-х гг. На такую мысль наводят приемы и методы информационной войны, которая ведется против России с территории Украины уже многие годы под руководством американских наставников. Подобному интенсивному наступлению следует противопоставить консолидированную информационную стратегию.

И еще один немаловажный резерв внешней политики — это изучение прошлого опыта и истории внешней политики России. Знание прошлого, как убеждают нас многие печальные события современности, избавит нас от обычая наступать на одни и те же грабли. Известно, что в КНР был создан специальный исследовательский центр, который детально изучил причины распада Советского Союза. И сегодня Пекин проводит свою политику, во многом учитывая негативный опыт СССР. Мы же до сих пор не можем разобраться в том, что случилось с нашей страной, и выявить те «грабли», на которые не следует больше наступать.

В предшествующие десятилетия, в эпоху холодной войны советские руководители неоднократно позволяли втягивать страну в невыгодные для нас конфронтации и дискуссии. Это одно из слабых мест российской внешней политики: мы даем спровоцировать себя на действия, которые нам не выгодны, и начинаем вести игру по чужим правилам. Так, совершенно не было необходимости втягиваться в ожесточенную дискуссию по «делу Магнитского», на выпады с американской стороны по поводу этого печального события просто не следовало реагировать. Также напрасно мы втянулись в бесплодную дискуссию по поводу выходки девиц сомнительного поведения в храме Христа Спасителя. И это ничего не значащее событие нашими оппонентами было превращено в сенсацию глобального значения, а сомнительных девиц превратили в жертв политического режима и символ борьбы за свободу в России — прямо-таки современные Жанны д'Арк.

Конечно, современное состояние России не позволяет вступать в открытое противостояние с Соединенными Штатами так, как это было во времена Советского Союза. Однако Россия имеет все основания придерживаться определенной модели поведения на мировой арене, учитывая откровенно враждебное отношение Вашингтона к России. В рамках формальной дипломатии и общепринятых норм внешняя политика России имеет широкие возможности нажимать на болевые точки в политике США, которые не могут вызвать обратной реакции и дать повод для ответных шагов Вашингтона. Например, намечающиеся перспективы активного сотрудничества с Турцией, которая является членом НАТО и считается стратегическим союзником США на Ближнем Востоке, наверное, не вызывают больших восторгов в Вашингтоне. К категории таких же действий можно отнести активизацию политики России в Латинской Америке, которую США издавна считают зоной своего влияния.

Внутри Европейского союза нарастают процессы, известные под названием евроскептицизм. Эти процессы дают хороший шанс России расколоть консолидированную позицию ЕС по вопросам санкций и изоляции России, тем более что в Европе есть немало стран и влиятельные силы, которые тяготеют диктатом США. Выстраивание отношений с европейскими странами на двухсторонней основе — это внушительный резерв внешней политики России, который может принести огромные выгоды.

Имеются совершенно неиспользованные резервы воздействия на США, учитывая гипертрофированное и порой болезненное отношение Америки к проблемам своей безопасности. И в этой связи было бы полезно и интересно довести до сведения американской общественности то, что создание Исламского халифата, а не проблема Украины представляет для Америки смертельную угрозу. Ибо хорошо известно, что для исламских фанатиков, стоящих у истоков создания такого халифата, Америка представляется как исчадие ада и смертельный враг номер один.

Если говорить о некоторых моделях поведения на международной арене в современных условиях, то следует обратить внимание на использование определенной риторики, или, как говорят психологи, использование вербальных средств воздействия. Не может не вызывать недоумение то, что устами российских высших руководителей наших откровенных соперников и недругов называют партнерами и даже коллегами. Одновременно, как мы знаем, со стороны этих так называемых

«коллег» звучат открытые угрозы в адрес России, они позволяют себе оскорбительные выпады в адрес высших руководителей страны, что по канонам классической дипломатии служит поводом для войны. Странно, но в ответ на подобные оскорбления и выводы мы слышим какие-то вялые и невразумительные заявления со стороны пресс-службы МИДа. Россия все-таки великая страна, и она может себе позволить металл в голосе некоторых своих заявлений по поводу оскорбительных выпадов «партнеров и коллег» по международной деятельности, тем более что они уже обозначили Россию как главного геополитического врага.

Конечно, было бы неразумно возвращаться к жесткой риторике официального языка эпохи холодной войны, однако уроки этого стиля следовало бы иметь в виду. Хорошо известно, что в прошлые времена иногда бывали случаи, когда одного жесткого заявления со стороны советского правительства было достаточно для того, чтобы остановить неприглядные действия в отношении СССР.

Для использования вышеназванных резервов не нужны многомиллиардные расходы, а нужны политическая воля, определенные интеллектуальные усилия и некоторые организационные преобразования. Хотя внешнюю политику как важнейший фактор обеспечения безопасности нельзя оценивать с позиции выгодно — невыгодно. То, что невыгодно и затратно сегодня, завтра может принести колоссальные преимущества. И наоборот, то, что сегодня кажется выгодным с точки зрения момента, завтра может обернуться колоссальными потерями.

Шумилов М. М., Исаев А. П., Гуркин А. Б.

Афганская наркоугроза и меры противодействия ей в контексте реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г.

Шумилов Михаил Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры международных отношений
 Доктор исторических наук, профессор
 mshumilov@mail.ru

Исаев Алексей Петрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Заведующий кафедрой истории и политологии
 Доктор исторических наук, профессор
 fef@szags.ru

Гуркин Александр Борисович

Санкт-Петербургский государственный технологический институт (технический университет)
 Заведующий кафедрой истории Отечества, науки и культуры
 Кандидат исторических наук, доцент
 rgurkin@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье наркотрафик из Афганистана рассматривается как комплексная проблема, тесно связанная с террористической активностью в Центральной Азии и представляющая реальную угрозу национальной безопасности РФ. Авторы оценивают результативность государственной антинаркотической политики РФ и формулируют предложения относительно системы мер политического, военного и правоохранительного характера по ее урегулированию в среднесрочной перспективе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

антинаркотическая политика, борьба с незаконным оборотом наркотиков, Евразийский экономический союз, международная антинаркотическая кампания, наркоторговля, транзит наркотиков из Афганистана, угрозы терроризма и наркотрафика, Управление ООН по наркотикам и преступности, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков

Shumilov M. M., Isaev A. P., Gurkin A. B.

The Afghan Drug Threat and Measures of Counteraction to it in the Context of Realization of Strategy of the State Anti-drug Policy of the Russian Federation till 2020

Shumilov Mikhail Mikhailovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of International Relations
 Doctor of Science (History), Professor
 mshumilov@mail.ru

Isaev Aleksey Petrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Head of the Chair of History and Political Science
 Doctor of Science (History), Professor
 fef@szags.ru

Gurkin Aleksander Borisovich

Saint-Petersburg State Technologic Institute (Technical University)
 Head of the Chair of National History, Science and Culture
 PhD in History, Associate Professor
 rpgurkin@mail.ru

ABSTRACT

The paper highlights that the current drug trafficking from Afghanistan is a complicated issue, closely linked to terrorist activities in Central Asia which poses a real threat to Russia's national security. The authors evaluate the effectiveness of the state anti-drug policy of the Russian Federation and elaborate proposals for the system of political, military and law enforcement measures to regulate it in the medium term.

KEYWORDS

Anti-drug policy, fighting drug trafficking, Eurasian Economic Union, international anti-drug campaign, drug trafficking, drug trafficking from Afghanistan, the threat of terrorism and drug trafficking, United Nations Office on Drugs and Crime, Federal Drug Control Service of the Russian Federation

Для современной организованной преступности особый интерес представляет наркобизнес, включающий в себя незаконные производство, транспортировку и сбыт наркотических средств и психотропных веществ. В настоящее время, по разным оценкам, мировой объем наркоторговли оценивают в 500–800 млрд долл.¹ При этом наркоторговля играет все большую роль в глобальной экономике в целом, а не только в ее криминальном сегменте. В планетарном масштабе действуют мощное нарколобби и стоящая за ним банковская система. В конечном счете, наркоденьги и трансграничный наркотрафик, спонсируя мировую банковскую систему, подрывают устойчивость глобальной финансово-экономической системы.

Высмеивая предложение Глобальной комиссии ООН о легализации некоторых видов наркотиков для регулирования их употребления и распространения, директор Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) В. П. Иванов предложил сторонникам этой идеи лечь на операционный стол к хирургу, употребившему наркотики. «Здесь мы видим, — заявил он, — яркий пример мощного, могучего нарколобби. Во многом за ними стоит банковская система, которая является одним из бенефициаров торговли наркотиками»². По его словам, наркоденьги и трансконтинентальный наркотрафик выступают донорами дефицитной ликвидности для нездоровой мировой банковской системы, в свою очередь формирующей финансово-экономический и социальный заказ на продолжение наркопроизводства³. Ссылаясь на данные международных экспертов, председатель Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ)⁴ Ю. А. Чиханчин указывает, что в период мирового финансового кризиса

¹ ФСКН оценила мировой рынок наркотиков в 500–800 млрд долларов // Взгляд. Деловая газета. 2013. 5 июня: [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/news/2013/6/5/635868.html> (дата обращения: 01.01.2015).

² Глава ФСКН: сторонники легализации пусть летают с пилотами-наркоманами // РИА Новости. 2014. 12 сентября: [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/society/20140912/1023756371.html> (дата обращения: 01.01.2015).

³ ФСКН: США раскрыли отмыв наркоденок на сумму 6 млрд долларов // РИА Новости. 2013. 5 июня: [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/world/20130605/941584577.html> (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Создана 6 октября 2004 г. по инициативе РФ, поддержанной Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Международным валютным фондом, Всемирным банком и рядом государств. В июне 2011 г. в Москве подписано Соглашение о ЕАГ, установившее статус Евразийской группы как межправительственной организации. Участниками соглашения стали Беларусь, КНР, Киргизия, Россия, Таджикистан, Туркмени-

в банковскую систему были вброшены деньги, полученные от продажи наркотиков, которые стабилизировали ряд банковских структур¹.

Несмотря на все российские перипетии 1990-х гг., проникновение и сбыт наркотиков, угрозу наркомании тогда не рассматривали как одну из первостепенных. Более того, во исполнение указа основателя движения Талибан и главы Афганистана Мухаммада Умара от 27 июля 2000 г. о запрете на выращивание опия в Афганистане власти этой страны добились значительных успехов в деле сокращения маковых посевов и, соответственно, урожая мака в 2001 г. По оценке В. П. Иванова, «в год прихода талибов к власти объем собранного опиума в Афганистане составлял 3600 т. А вот в 2001 г. — всего 185 т. При этом они были произведены на севере Афганистана, который не был подконтролен талибам. Но тут началась операция „Несокрушимая свобода“ — и уже на следующий год объем собранного в Афганистане опиума вернулся на прежний уровень»².

С началом военной операции США в Афганистане и вводом туда контингента НАТО (сил «международной коалиции») эта страна быстро восстановила маковые посевы и вскоре стала «абсолютным лидером по производству прежде всего героина»³. В Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., вступившей в силу 9 июня 2010 г., прямо говорится о том, что «ключевым фактором негативного развития наркоситуации в Российской Федерации является масштабное производство опиатов на территории Афганистана и их последующий транснациональный трафик на территорию России»⁴. Согласно докладу Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC), в 2013 г. посевы опиатов в Афганистане заняли рекордные по масштабам за все время наблюдений площади⁵.

Масштабное наркопроизводство в Афганистане «разогревает» террористические и экстремистские организации в Центральной Азии и на Ближнем Востоке. В 2011 г. главы государств — членов Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) квалифицировали афганское наркопроизводство как угрозу международному миру и безопасности. Сегодня масштабный транзит афганского героина служит возобновляемой финансовой базой функционирования «Исламского государства» (ИГИЛ), который, в свою очередь, «начинает заявлять о себе в качестве актора афганской жизни не только в военном отношении»⁶. По словам В. П. Иванова, разветвленный конгломерат антиправительственных вооруженных формирований общей

стан и Узбекистан. В июле 2011 г. к соглашению присоединился Казахстан, а в ноябре того же года — Индия.

¹ ФСКН оценила мировой рынок наркотиков в 500–800 млрд долл.

² Ростовский М. Героин и Россия: кто кого? // Московский Комсомолец. 2010. 29 октября: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mk.ru/politics/interview/2010/10/28/540270-geroin-i-gossiya-kto-kogo.html> (дата обращения: 01.01.2015).

³ Средняя Азия придерживается «спонсорской» философии // Российский институт стратегических исследований (РИСИ). 2012. 25 июля: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.riss.ru/my-v-smi/509-srednyaya-aziya-priderzhivaetsya-laquo-sponsorskoj-raquo-filosofii#.VGcsfWerFg8> (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации № 690 от 9 июня 2010 г. // Российская газета. 2010. 15 июня: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2010/06/15/strategiya-dok.html>.

⁵ Малишевский Н. На игле у «миротворцев» // Фонд стратегической культуры. 2014. 23 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fondsk.ru/news/2014/01/23/na-igle-u-mirotvorcev-25351.html> (дата обращения: 01.01.2015).

⁶ Берсенев О. Афганистан: НАТО уходит, угрозы остаются // РИА Новости. 2015. 2 февраля: [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/cj_analytics/20150202/1045414757.html (дата обращения: 02.01.2015).

численностью более 0,5 млн боевиков «логически вовлекается в качестве силовой компоненты в высокодоходное наркопроизводство и международный милитаризованный наркотранзит, а с другой стороны, служит неиссякаемым резервом для рекрутинга наемников в региональные конфликты Центральной Азии и Ближнего Востока»¹.

Казалось бы, такие радикальные организации, как «Исламское движение Узбекистана», «Союз исламского джихада», «Исламское движение Туркестана», «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами, «Акромия», «Салафия» и др., не только вовлечены в нарко-трафик, но и осуществляют экспорт наркотиков и терроризма в соседние страны, а также стремятся к свержению законных правительств государств Центрально-Азиатского региона (ЦАР)². Однако так думать не все. Исследователь из университета Джорджа Вашингтона (США) Себастьян Пейруз считает, что смещение акцента на поиск взаимосвязи героинового экономики с террористической активностью и чрезмерное увлечение проблематикой безопасности в ущерб вопросам сокращения спроса на наркотики и лечения наркозависимых свидетельствуют об отсутствии политической воли и личной заинтересованности коррумпированных региональных элит³.

Немаловажным фактором, осложнившим наркоситуацию в регионе, явилось резкое ослабление российского присутствия на таджикско-афганской границе. Еще в 2002 г. первый заместитель директора Федеральной пограничной службы (ФПС) РФ начальник Главного штаба Н. С. Резниченко отмечал стабильное положение на этой границе, хотя и признавал большой поток идущих через нее наркотиков⁴. В том же году, реагируя на слухи о перспективах нахождения российских пограничников в Таджикистане, особенно после решения американцев предоставить помощь таджикским пограничникам, директор ФПС К. В. Тоцкий отмечал: «Насколько мне известно, в настоящее время вопрос об отказе от нашей помощи в охране таджикско-афганской границы руководством Таджикистана даже не рассматривается. Тем более что опасность распространения наркотиков с территории Афганистана по-прежнему остается более чем реальной»⁵.

Тем не менее в октябре 2004 г. во время переговоров В. В. Путина и Эмомали Рахмона в Душанбе было принято политическое решение, и в следующем году российские пограничники оставили таджикско-афганскую границу. Лишь немногие из них смогли продолжить службу в качестве советников, инструкторов, специали-

¹ 26 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге впервые состоялось расширенное заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — членов ОДКБ // ОДКБ. 2014. 26 ноября: [Электронный ресурс]. URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=4164 (дата обращения: 01.01.2015).

² Наркотрафик в Афганистане «разогревает» терроризм в Средней Азии — Иванов В. // MFD.RU. 2009. 10 сентября: [Электронный ресурс]. URL: <http://mfd.ru/News/View/?ID=1474425>; Револьвер с Семеном Багдасаровым // FINAMFM. 2014. 20 февраля: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.youtube.com/watch?x-yt-ts=1422579428&x-yt-cl=85114404&v=gbJAEKZtLA#t=12> (дата обращения: 01.01.2015).

³ Peyrouse S. Drug Trafficking in Central Asia: A Poorly Considered Fight? // PONARS Eurasia. 2012. September. Policy Memo N 218. P. 2–6: [Электронный ресурс]. URL: http://www.ponars Eurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_218_Peyrouse_Sept2012.pdf (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Сварцевич В. Кому мешают «зеленые фуражки» // Аргументы и факты. № 22 (1127) от 29 мая 2002 г.: [Электронный ресурс]. URL: http://gazeta.aif.ru/_online/aif/1127/15_01 (дата обращения: 01.01.2015).

⁵ Тоцкий К. В. На страже российских рубежей // Право и безопасность. 2002. № 2–3 (3–4). Август: [Электронный ресурс]. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_3_2.htm (дата обращения: 01.01.2015).

стов¹. Из обнародованных WikiLeaks депеш американского посольства в Таджикистане следует, что президент Эмомали Рахмон велел России вывести своих пограничников, «потому что те плели против него заговор и, кроме того, их подозревали в торговле наркотиками»².

Вопреки мнению о том, что «после ухода с таджикско-афганского рубежа российских пограничников количество афганских наркотиков, поступающих на черные рынки России через Таджикистан, сократилось в разы»³, наркоторговля в России увеличилась в десятки раз, а наркобизнес освоил всю территорию страны (в 9 из 10 случаев российские наркоманы употребляли героин, на 95% имевший афганское происхождение). Если в 1995 г. героин распространялся в 14 российских регионах, то на рубеже веков им торговали уже повсеместно. С конца 2001 г. от афганского героина в мире погибли более 1 млн человек, в транснациональную организованную преступность от продажи героина инвестировано более 1 трлн долл.⁴.

В стране возникла устойчивая, структурированная и разветвленная наркосеть, ставшая частью международной наркомафии. Общее количество героиновых наркоманов увеличилось до 2–3 млн человек⁵. 4 сентября 2002 г. Президент РФ В. В. Путин заявил, что масштабы наркомании в России стали «сопоставимы с бедствием». Объявив данную проблему «экзистенциальной угрозой», он тем самым «секьюритизировал» ее и признал правомерность любых мер противодействия. Одновременно была создана Федеральная служба по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (ФСКН) численностью свыше 30 000 сотрудников⁶.

Весной 2004 г. в Берлине проводилась международная конференция по Афганистану, в которой приняли участие представители более 50 стран и 10 организаций. Россию на конференции представлял министр иностранных дел С. В. Лавров. Участники встречи проявили особую обеспокоенность в связи с глобальной нарко-

¹ Литовкин В. Российские пограничники не ушли из Таджикистана // РИА Новости. 2006. 12 апреля: [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/analytics/20060412/45723729.html> (дата обращения: 01.01.2015).

² Российские пограничники больше занимались контрабандой героина, чем противодействием ей Таджикистана // МК.RU. 2011. 31 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mk.ru/politics/2011/01/31/561853-rossiyskie-pogranichniki-bolshe-zanimalis-kontrabandoy-geroina-chem-protivodeystviem-ey.html>; Паршин К. Таджикистан: Россия зондирует почву для возвращения на таджикско-афганскую границу // EURASIANET.org. 2011. 3 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.eurasianet.org/node/58571> (дата обращения: 01.01.2015).

³ Юлдашев А.: «Зачем Таджикистану нужны российские пограничники?» // ЦентрАзия. 2010. 20 декабря: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1292835000> (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Глава ФСКН о геополитическом характере наркомании в РФ: Россия стала главным потребителем афганского героина // NEWSRU.COM. 2008. 23 сентября: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newsru.com/russia/23sep2008/druggss.html>; Россияне потребляют 20% мирового героина // LENTA.RU. 2009. 22 октября: [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2009/10/22/drugs/>; Ростовский М. Героин и Россия...; Производство героина с начала операции НАТО «Несокрушимая свобода» в Афганистане выросло в 40 раз // ИТАР-ТАСС. 2013. 3 апреля: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.itar-tass.com/c11/694841.html>; Доходы мирового наркобизнеса // РИА Новости. 2013. 26 июня: [Электронный ресурс]. URL: http://ria.ru/beznarko_help/20130626/828973392.html (дата обращения: 01.01.2015).

⁵ Уровень наркотизации населения в России в 5–8 раз превышает показатели в странах ЕС // NTERFAX.RU. 2009. 19 мая: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru/society/news.asp?id=80417>; Россияне потребляют 20% мирового героина...; Ростовский М. Героин и Россия...; Интервью В. П. Иванова журналу «Российская Федерация сегодня» // Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков. 2013. 16 ноября: [Электронный ресурс]. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/events_main/2013/1116/235027340/detail.shtml (дата обращения: 01.01.2015).

⁶ Хашимбеков Х. Расцвет преступного бизнеса // Азия и Африка. 2000. № 2. С. 28; АИФ. 2000. № 43, Труд-7. 2001. 21 июня; Советская Россия. 2002. 15 июня.

угрозой, исходившей с афганской территории. Поэтому 1 апреля 2004 г. министр иностранных дел Афганистана и представители правительств — соседей Афганистана: Китая, Ирана, Пакистана, Туркменистана, Таджикистана и Узбекистана — подписали Берлинское заявление по борьбе с наркотиками. Договоренность предусматривала сотрудничество этих стран в обеспечении действенного контроля на границах Афганистана с целью перекрытия каналов сбыта наркотических веществ, улучшения координации деятельности правоохранительных органов и спецслужб, в том числе налаживание более эффективного обмена информацией. В перспективе предусматривалось создание «буферной зоны» по периметру афганской границы — своего рода «пояса безопасности», призванного положить конец торговле опиумом и героином.

К сожалению, антинаркотические усилия российских властей на протяжении последнего десятилетия вызывают много нареканий. Реализация федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 годы» не привела к сокращению масштабов незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ по сравнению с 2004 г.¹ В последние годы правоохранители перехватывали только 3–4% от общего потока наркотиков, достигающих российской территории. На границе между Россией и Казахстаном задерживали всего 4% от общего объема перемещаемых через нее наркотиков². По этой причине вызывает недоверие вывод докторской диссертации А. И. Кирсанова «Противодействие наркобизнесу и наркомании в системе национальной безопасности России» (2010) о том, что опыт проведения секретариатом ОДКБ «серии международных комплексных оперативно-профилактических операций под условным наименованием „Канал“ показал их высокую эффективность в деле пресечения контрабанды наркотиков из Афганистана через пограничные с Россией государства Средней Азии и Кавказа»³. Достаточно сказать, что в 2009 г. в Таджикистане было конфисковано только 1132 кг героина по сравнению с 4794 кг в 2004 г., несмотря на рост наркопроизводства в Афганистане и усиление центрально-азиатского транзита по «северному маршруту»⁴.

Отметим также, что в последнее время в СМИ широко обсуждается вопрос о ликвидации ФСКН и передаче ее полномочий МВД России⁵. По данным издания

¹ Кирсанов А. И. Противодействие наркобизнесу и наркомании в системе национальной безопасности России: политологический анализ. Автореф. дисс. ... д-ра полит. наук / Моск. гос. обл. ун-т. М., 2010. С. 45; Шурыгин А. Как будет Россия бороться с наркоманией в ближайшие годы? // Русская народная линия. 2009. 28 декабря: [Электронный ресурс]. URL: http://ruskline.ru/analitika/2009/12/29/kak_budet_rossiya_borotsya_s_narkomaniej_v_blizhajshie_gody/ (дата обращения: 01.01.2015); Блок-паспорт // Взгляд. Деловая газета. 2013. 11 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/society/2013/3/11/623809.html> (дата обращения: 01.01.2015).

² Интервью первого заместителя директора ФСКН России В.А. Каланды радио «Эхо Москвы» // Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков. 2009. 26 июня: [Электронный ресурс]. URL: http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_kalanda/2009/0626/19026845/detail.shtml; Россияне потребляют 20 процентов мирового героина: [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2009/10/22/drugs/>; Махровский В. Россия стала лидером по потреблению тяжелых наркотиков // Российская газета. 2009. 22 октября: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2009/10/22/geroin-site-anons.html>; Виктор Иванов: НАТО превращается в «демократическую альтернативу ООН» // Российская газета. 2009. 23 октября: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2009/10/23/afghanistan-oon-site-anons.html>; Ростовский М. Героин и Россия...; Фролов А. Третья опиумная война // Советская Россия. 2009. 29 октября; Револьвер с Семенов Багдасаровым (дата обращения: 01.01.2015).

³ Кирсанов А. И. Противодействие наркобизнесу... С. 46.

⁴ Peyrouse S. Drug Trafficking in Central Asia... P. 3.

⁵ В Кремле задумались о ликвидации ФСКН и ФМС // РБК. 2015. 30 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/politics/30/01/2015/54cb8f679a7947f8bbcf2f52>; В Кремле задумались о включении ФСКН и ФМС в состав МВД: [Электронный ресурс] // Финансы. 2015.

«Коммерсантъ», предполагается уволить 27 000 аттестованных наркополицейских и передать оставшихся 7000 в подразделения МВД, по данным которого, в общем количестве раскрытых преступлений, связанных с оборотом наркотиков, на полицию приходится 64,2% против 33,5% на ФСКН (остальные раскрывают таможня и ФСБ)¹.

Серьезная причина сохранения сложившейся неопределенности заключается в нежелании «натовских миротворцев» участвовать в уничтожении полей опийного мака и сотрудничать в данном вопросе с российскими коллегами. Представители Североатлантического альянса объясняют свое поведение заботой о крестьянах беднейшей страны мира, невозможностью оставить их без средств к существованию. При этом они до последнего времени отвергали любые предложения ФСКН о создании «антинаркотической коалиции» для борьбы с распространением афганского героина. Вопреки их заявлениям о прекращении внимания на уничтожение нарколабораторий, число последних продолжает увеличиваться. На словах Вашингтон сочувствовал озабоченности Москвы ростом поставок наркотиков из Афганистана. На деле же американские «миротворцы» активно участвовали в наркобизнесе, избегая таким образом конфликта с местными наркобаронами, политическая поддержка которых была важна для существования правительства Карзая².

Более того, по словам В. П. Иванова, «военная операции НАТО “Несокрушимая свобода” в Афганистане повлекла тектонические сдвиги в Центральной Азии, направленные на дестабилизацию государств в регионе»³. Фактически, утверждает международный аналитик Анатолий Несмиян, американцам в Афганистане удалось создать самоподдерживающуюся систему, которая не только не нуждалась во внешней помощи, но и объективно отвергала ее: «Если ранее существовали иллюзии того, что в Афганистане возможно создать промышленность, систему образования, запустить процессы урбанизации и разрушения родоплеменного уклада, которые постепенно смогут вывести эту страну на модернизационные рельсы, то созданная экономика, опирающаяся исключительно на один — но чрезвычайно выгодный товар, — делает любые усилия по „цивилизации“ региона практически бесперспективными. Никто не сможет предложить афганской элите проект, приносящий ей больший доход, чем наркоторговля»⁴. Годовой оборот наркогруппировок в размере 18 млрд долл., по словам Несмияна, не является исключительно их доходом — «значительные суммы уходят в карманы чиновников режима Афганистана, коррумпированных военных и гражданских чиновников ISAF, более

2 февраля: [Электронный ресурс]. URL: <http://finance.rambler.ru/news/economics/157486546.html> (дата обращения: 02.01.2015).

¹ *Сергеев Н.* На силовиках экономят из последних сил // Коммерсант.ru. 2015. 31 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2658565> (дата обращения: 01.01.2015). В свою очередь в ФСКН отмечают, что ее сотрудники расследовали почти 82% (56 000 из 69 000) наркопреступлений, совершенных в организованной форме. На их долю также приходится 288 из 322 уничтоженных преступных наркосообществ (89%), более 90% всех перехваченных оптовых поставок наркотиков. Общий же вес изъятых ФСКН наркотиков и психотропных веществ за 5 лет составил 126 т из 191 т, изъятых всеми органами [Там же].

² *Ростовский М.* Героин и Россия: кто кого?; НАТО отказалось уничтожать поля опийного мака в Афганистане // РБК. 2010. 25 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/politics/25/03/2010/383977.shtml>; Доходы мирового наркобизнеса...; МИД РФ обвинил военных США в потакании афганским наркопроизводителям // РИА Новости. 2010. 25 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20100325/216420505.html>; *Малишевский Н.* На игле у «миротворцев»...; *Peyrouse S.* Drug Trafficking in Central Asia... P. 5 (дата обращения: 01.01.2015).

³ 26 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге впервые состоялось расширенное заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — членов ОДКБ.

⁴ Эль Мюрид — Наркоугроза // EL-MURID.LIVEJOURNAL.COM. 2014. 23 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://el-murid.livejournal.com/1519017.html> (дата обращения: 01.01.2015).

чем вероятно, что часть наркодолларов оседает в «черных кассах» ЦРУ и пакистанской ISI, уходят на подкуп чиновников, сидящих на транзитных путях в странах Центральной Азии и России»¹.

По этой причине «ликвидация наркопроизводящего анклава выглядит чрезвычайно тяжелой задачей для всех стран региона, которая будет отвлекать сопоставимые с доходами наркокартелей ресурсы — финансовые и военные. Фактически США создали пылесос, высасывающий у только-только образующегося военно-политического союза ШОС возможности на поддержание хотя бы видимости стабильности в этой точке региона. Естественно, отвлекая их от других насущных задач — в первую очередь, на противостояние американским проектам в этом регионе»².

Как можно заметить, политика США противоречит решениям, принятым по афганской наркопроблематике в рамках ООН и других международных форумов. Примером могут служить положения коммюнике, одобренного на Лондонской конференции по Афганистану от 28 января 2010 г.³. Более того, эта политика фактически несет в себе прямую угрозу национальной безопасности РФ, поскольку в условиях начавшегося вывода из Афганистана миротворческого контингента отмечается снижение давления со стороны властей на производителей мака и расширение зоны маковых посевов⁴.

В связи с выводом в 2014 г. большей части воинского контингента НАТО с территории Афганистана и угрозой дестабилизации обстановки на всем постсоветском пространстве руководству и общественности страны в целом удалось системно проанализировать создающуюся ситуацию и наметить в тесном сотрудничестве со странами ЦАР, включая Афганистан, Китай, Пакистан и Иран, меры противодействия масштабной наркоугрозе. При этом оговариваются следующие моменты.

Во-первых, Россия продолжит предпринимать действия, ведущие к подрыву экономических основ преступного бизнеса путем борьбы с легализацией доходов от него и пресечения каналов перемещения денег. Это потребует активизации работы ЕАГ, ее сотрудничества с организациями-наблюдателями, прежде всего Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС). В этой связи следует отметить участие делегации исполнительного комитета Региональной антитеррористической структуры (РАТС) ШОС во главе с директором Чжан Синьфэнем в 20-м Пленарном заседании ЕАГ, проводившемся 19–22 июня 2014 г. в Москве. Результатом встречи стало подписание сторонами Протокола о сотрудничестве между РАТС ШОС и ЕАГ. Чжан Синьфэн провел переговоры с председателем ЕАГ К. П. Кришнаном и исполнительным секретарем ЕАГ Б. В. Тороповым, в ходе которых стороны определили сферы совместной работы и наметили план первоочередных мероприятий по реализации положений Протокола⁵.

Во-вторых, должны быть продолжены рабочие встречи высших должностных лиц ШОС, Содружества Независимых Государств (СНГ), Евразийского экономического

¹ Там же.

² Там же.

³ Яновская М. Международная конференция по Афганистану: Вывести войска, амнистировать талибов и дать еще денег // Фергана. Информационное агентство. 2010. 29 января: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fergananews.com/article.php?id=645>; Комментарий Департамента информации и печати МИД России относительно случая отказа командования американского контингента уничтожить посевы опийного мака в Афганистане // Постоянное представительство Российской Федерации при международных организациях в Вене. 2010. 25 марта: [Электронный ресурс]. URL: <http://rusmission.org/15/1/188> (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Малишевский Н. На игле у «миротворцев»...

⁵ РАТС ШОС и ЕАГ подписали Протокол о сотрудничестве // 12NEWS.UZ. 2014. 23 июня: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.12news.uz/news/2014/06/23> (дата обращения: 01.01.2015).

союза (ЕАЭС) и ОДКБ. В связи с этим, считает В. П. Иванов, необходимо добиться фиксации в итоговых документах саммита ШОС в 2015 г. ликвидации наркопроизводства в Афганистане в качестве приоритетной задачи¹. При этом следует понимать, что ее решение будет затруднено тем, что «у ШОС нет 18 млрд долл. ежегодно на Афганистан. Что означает только одно — афганская проблема на нынешнем этапе будет неразрешимой, и для России единственная тактика — это укрепление границ стран Центральной Азии с Афганистаном. Тактика оборонительная, а потому малоэффективная. Однако другой пока нет и быть не может — мы физически не способны противостоять таким колоссальным возможностям наших противников»².

В-третьих, необходимо активизировать деятельность Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — членов ОДКБ (КСОПН), созданного в соответствии с решением Совета коллективной безопасности ОДКБ от 23 июня 2005 г. Взаимодействуя с соответствующими органами СНГ и ШОС, он призван повысить свою роль в координации деятельности антинаркотических сил ЦАР и дальнейшем совершенствовании борьбы с транснациональной наркопреступностью.

Отметим, что 26 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге состоялось первое расширенное заседание КСОПН с участием делегаций компетентных органов Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Киргизской Республики, а также главных наркологов государств — членов ОДКБ и председателей комитетов и комиссий парламентов стран ОДКБ, занимающихся законодательной деятельностью в сфере противодействия наркотрафику. На заседании были подведены итоги работы КСОПН в 2014 г., в том числе результаты специальных антинаркотических операций «Канал — Южный капкан» и «Канал-Долина», проведенных в рамках региональной антинаркотической операции «Канал». Состоялся конструктивный обмен мнениями о борьбе с наркоугрозой, исходящей с территории Афганистана. Участники заседания признали ликвидацию масштабного наркопроизводства в этой стране необходимым условием обеспечения безопасности в Центральной Азии и на Ближнем Востоке³. В перспективе приходится ожидать не только продолжения инициированной в 2003 г. антинаркотической операции «Канал», преобразованной в 2009 г. в постоянно действующий региональный проект, заслуживший похвалу руководства государств — членов ОДКБ и ООН, но и усилий по привлечению Узбекистана и Туркменистана к сотрудничеству в рамках общих усилий, направленных на обеспечение стабильности в регионе.

В-четвертых, требуется последовательное участие РФ в реализации принятых антинаркотических программ, обеспечивающих ее интересы в Центральной Азии, дальнейшее повышение качества межгосударственного и межведомственного взаимодействия в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков. Речь идет о программах финансового, материально-технического и организационного содействия России Государственной службы по контролю наркотиков при Правительстве Киргизской Республики и Агентства по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан.

В-пятых, необходимо активизировать усилия ОДКБ по координации антитеррористической и антинаркотической деятельности по противодействию афганской наркоугрозе посредством организации разработки, планирования, подготовки и

¹ 26 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге впервые состоялось расширенное заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — членов ОДКБ.

² Эль Мюрид — Наркоугроза...

³ 26 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге впервые состоялось расширенное заседание Координационного совета руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств — членов ОДКБ.

проведения скоординированных мероприятий (операций) по выявлению и пресечению каналов наркотрафика, проходящих через территории государств ЦАР, с привлечением всех ресурсов государств — членов ОДКБ. Речь идет о проведении оперативно-тактических учений подразделений антинаркотических ведомств и служб, внутренних войск и органов внутренних дел государств — членов ОДКБ, выделенных в состав формирований сил специального назначения Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ.

В-шестых, надо стремиться к дальнейшему расширению партнерских отношений с ООН, Контртеррористическим комитетом СБ ООН, Управлением ООН по наркотикам и преступности. Еще в феврале 2011 г. главы государств — членов ОДКБ впервые обратились с призывом к Совету Безопасности ООН рассмотреть вопрос о квалификации наркопроизводства в Афганистане в качестве угрозы международному миру и безопасности. Несмотря на то что основные положения соответствующего заявления все еще не реализованы, государства — члены ОДКБ по-прежнему убеждены, что ООН должна официально признать глобальный характер угрозы, который несет миру наркоиндустрия в Афганистане. Они сохраняют уверенность в том, что это развяжет руки многим международным организациям и сформирует международно-правовую почву для дальнейшей борьбы с афганским наркопроизводством¹.

В-седьмых, призывая к сотрудничеству с Афганистаном, Россия и ее союзники по ОДКБ должны будут оказать ему поддержку в случае дестабилизации ситуации после вывода международных сил. Вместе с тем, выражая готовность содействовать укреплению силовых структур Афганистана, РФ не предусматривает ввода своих контингентов на территорию этой страны или участия в каких-либо операциях на ее территории. Поскольку же порой раздаются призывы к наращиванию не только политического, но и военно-технического сотрудничества непосредственно с Афганистаном², следует прислушаться к словам директора Центра изучения стран Ближнего Востока и Центральной Азии С. А. Багдасарова о том, что в условиях неизбежного обострения в Афганистане гражданской войны и активизации движения «Талибан» по свержению любой власти в Кабуле Москва должна застраховать себя от повторения негативного опыта 1990-х гг. По мнению этого автора, при условии отказа «Талибана» от агрессивной политики по отношению к соседним странам последние тоже должны воздержаться от вмешательства во внутренние дела Афганистана, включая поставки оружия и боеприпасов³. При этом нельзя исключить размещения на таджикско-афганской границе протяженностью около 1400 км многонациональных КСОР ОДКБ в виде моторизованных маневренных групп, а также использования дислоцированных в Центральной Азии войск для противодействия региональному наркотрафику⁴.

Несмотря на создание ЕАЭС, существует понимание, что основной поток наркотиков в РФ идет через пункты пограничного контроля. Следовательно, на рос-

¹ Государства — члены Организации Договора о коллективной безопасности убеждены, что Организация Объединенных Наций должна официально признать глобальный характер угрозы, который несет миру наркоиндустрия в Афганистане // ОДКБ. 2014. 16 сентября: [Электронный ресурс]. URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=3902; Совместное обращение КСОПН, председателей парламентских комитетов и комиссий по безопасности государств — членов ОДКБ по борьбе с наркоугрозой в планетарном масштабе // ОДКБ. 2014. 3 декабря: [Электронный ресурс]. URL: http://www.odkb-csto.org/ksopn/detail.php?ELEMENT_ID=4170 (дата обращения: 01.01.2015).

² Берсенев О. Афганистан: НАТО уходит, угрозы остаются...

³ Чуйков А. Грабли для Америки // Аргументы недели. 2014. 21 августа. № 31 (423): [Электронный ресурс]. URL: <http://argumenti.ru/society/n451/359937> (дата обращения: 01.01.2015).

⁴ Револьвер с Семеном Багдасаровым.

сийско-казахстанской границе необходимо сохранить контрольно-следовые полосы и пункты пропуска с техническими средствами досмотра.

Определенную роль в урегулировании обсуждаемой проблемы по-прежнему будут играть качественное состояние миграционного законодательства, устанавливающего правила пребывания в РФ трудовых мигрантов, компетентность и профессионализм сотрудников Федеральной миграционной службы (ФМС) России¹. В этой связи важно отметить, что с 1 января 2015 г. для граждан Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана въезд в Россию возможен только по загранпаспорту; для всех трудовых мигрантов за исключением высококвалифицированных специалистов вводится обязательный экзамен на знание русского языка, истории и основ российского законодательства. Совместная деятельность парламентариев стран ОДКБ в интересах обеспечения широкой общественной поддержки также может стать важным ресурсом противодействия наркоугрозе из Афганистана.

Таким образом, трансграничная наркопреступность занимает видное место в перечне новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ. В результате наркотрафика из Афганистана в год умирает примерно 100 000 россиян, стране наносится колоссальный материальный и моральный ущерб. Следовательно, только комплексный «мультиmodalный» подход к рассматриваемой проблеме позволит сдержать темпы проникновения на территорию РФ афганского героина, остановить дальнейшую наркотизацию населения, в целом оздоровить политическую, социально-экономическую и военную обстановку в ЦАР, укрепить ЕАЭС, ОДКБ, ШОС и другие организации, действующие на благо своих народов.

¹ В СМИ обсуждается вопрос о возможной ликвидации ФМС в 2015 г. и передаче ее функций с некоторым количеством сотрудников МВД России.

К вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации

Алехина Ирина Сергеевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заместитель декана научно-исследовательского факультета программ магистратуры и аспирантуры
Доцент кафедры конституционного и административного права
Кандидат юридических наук
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 3-го класса
kp@szags.ru

РЕФЕРАТ

В статье автор обращается к вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации, отмечая, что данный вид ответственности, который в настоящее время динамично развивается, является одним из видов конституционно-правовой ответственности, возникшей в рамках конституционно-правового регулирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах

Alekhina I. S.

On a Question of the Bases of Occurrence of Constitutional and Legal Responsibility for the Election Legislation Violation in the Russian Federation

Alekhina Irina Sergeevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Dean of the Research Faculty of the Magistracy and Postgraduate Programs
Associate Professor of the Chair of Constitutional and Administrative Law
PhD in Jurisprudence
State Counsellor 3rd Class of the Saint-Petersburg
kp@szags.ru

ABSTRACT

The author of the article is considering the question of constitutional responsibility for violation of the electoral law of the Russian Federation. The author notes that this type of responsibility currently develops at the rapid pace and that the constitutional responsibility for violation of the electoral law is a type of constitutional liability arising within the constitutional regulation.

KEYWORDS

constitutional responsibility for violation of the electoral law

Все большее количество российских теоретиков права и конституционалистов готовы признать, что в российской правовой системе динамично формируется институт конституционно-правовой (конституционной) ответственности, элементы которого появились еще в советский период [2]. Научные исследования, проводимые на протяжении уже значительного времени, указывают на несомненную необходимость легального признания этого вида юридической ответственности в качестве самостоятельного. Кроме того, действующее законодательство уже в настоящее время содержит ряд норм, которые фактически устанавливают отдельные основания конституционно-правовой ответственности, называют специфич-

ные для этого вида ответственности санкции [3]. Как справедливо отмечается в литературе, этот вид юридической ответственности пока законодательством прямо не признан, в отличие, скажем, от уголовной, гражданско-правовой, административной, дисциплинарной и материальной ответственности [4, с. 21].

Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательных прав является подвидом конституционно-правовой ответственности и наступает за совершение избирательных правонарушений. Последние представляют собой не любые нарушения законодательства о выборах, а особую разновидность виновных, противоправных, общественно-вредных правонарушений. Они могут проявляться в форме действия или бездействия, посягающих на избирательные правоотношения, за совершение которых на основании законодательства о выборах применяются меры конституционно-правовой ответственности [1, с. 192].

По мнению Л. Б. Ескиной, новый вид ответственности, возникший в рамках конституционно-правового регулирования, можно определить следующим образом: конституционно-правовая (конституционная) ответственность — это возникшее в результате конституционно-правового регулирования сложное правовое отношение, предполагающее сложное (правомерное) поведение субъектов этих отношений (позитивная ответственность), либо наступление для них предусмотренных конституционно-правовыми нормами негативных последствий как результат недолжного (неправомерного) поведения (негативная ответственность) [2, с. 7].

Ответственность в конституционном праве напрямую связывает субъекта с его конституционным статусом, нарушение с его стороны конституционных норм влечет прекращение (аннулирование) такого статуса, и, наоборот, добросовестное законопослушное поведение должно рассматриваться как основа для расширения и повышения этого статуса, поощрительных мер [Там же, с. 6].

Конституционно-правовая ответственность выступает в качестве правового средства обеспечения правопорядка в сфере конституционно-правовых отношений. В рамках отдельных групп указанных отношений, составляющих предмет конституционного (государственного) права, конституционно-правовая ответственность проявляет некоторые особенности, находящие свое выражение в круге оснований наступления ответственности, круге субъектов ответственности, особенностях применяемых к ним санкций и др. [Там же, с. 7].

Основания для наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации содержатся в Конституции РФ, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², в Федеральном законе «О выборах Президента РФ»³, а также в законах о выборах субъектов Федерации.

Негативная конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам избирательного процесса определенных конституционно-правовых санкций. Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности является совершение *избирательного правонарушения*. Привлечение правонарушителей к конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах возможно как в адми-

¹ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп.). Далее — ФЗ «Об основных гарантиях...».

² «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ.

³ «О выборах Президента Российской Федерации» (с изм. и доп.) : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ.

нистративном порядке (например, избирательной комиссией, организующей выборы), так и в судебном.

Отдельного рассмотрения, ввиду его важности и возникающих множественных вопросов при анализе избирательного законодательства, требует вопрос об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности. Рассмотрим его более подробно.

Основаниями отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов являются:

- наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен;
- несоздание кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда;
- использование и (или) превышение кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании средств собственного избирательного фонда, иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом, избирательным объединением установленных ограничений в течение агитационного периода;
- неоднократное использование кандидатом, уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;
- установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, уполномоченным представителем избирательного объединения, уполномоченным представителем кандидата, избирательного объединения по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основанием отказа в регистрации кандидата также является сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, которые должны быть представлены в соответствии с избирательным законодательством.

Основаниями исключения кандидата из заверенного списка кандидатов являются: установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом установленных избирательным законодательством ограничений в течение агитационного периода, а также неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения.

Отмена регистрации кандидата (в том числе кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов), списка кандидатов. Согласно ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях...», регистрация кандидата, списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению зарегистрировавшей кандидата, список кандидатов избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу в случаях вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата¹, списка кандидатов². При этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации кандидата, списка кандидатов, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, список кандидата. Для наступления конституционно-правовой ответственности этими обстоятельствами являются, например:

¹ Предусмотренные пп. «а», «б», «е», «з» — «л» или «о» п. 24 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Предусмотренные пп. «а», «е», «ж», «и», «к» или «н» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях...».

- сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости¹, несоблюдение требований к выдвижению кандидатов, нарушение порядка финансирования избирательной кампании и др.;
- использование кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%;
- неоднократное использование кандидатом, руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;
- установление факта подкупа избирателей кандидатом, избирательным объединением, доверенным лицом, уполномоченным представителем кандидата по финансовым вопросам, уполномоченным представителем избирательного объединения, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;
- несоблюдение кандидатом², избирательным объединением ограничений, предусмотренных избирательным законодательством.³ Особое внимание при этом необходимо обратить на недопустимость использования призывов к экстремистской деятельности либо побуждения иным способом к таким деяниям, а также на обосновывание или оправдывание экстремизма⁴ в предвыборных программах кандидатов, избирательных объединений, иных агитационных материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), в выступлениях кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет). Кроме того, запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости. Отметим, что избирательное объединение, в отношении которого возбуждено дело о защите избирательных прав граждан, вправе исключить из выдвинутого им списка кандидатов кандидата, действия которого послужили поводом для обращения в суд. Исключение избирательным объединением такого кандидата из списка кандидатов до принятия судом решения по делу является основанием для прекращения производства по делу;
- установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости;
- неоднократное использование кандидатом, избирательным объединением эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленного ему для размещения агитационных материалов, в целях: распро-

¹ Должны быть представлены в соответствии в п. 2.1 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Не обладают пассивным избирательным правом лица, осужденные за экстремистскую деятельность (ст. 4 п. 32, пп. «Г» ФЗ «Об основных гарантиях...».

³ Пункт 1 или 11 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...».

⁴ Экстремистская деятельность определена в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

странения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов; описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Процедуры осуществления санкций конституционно-правовой ответственности предполагают различие и в субъектах, осуществляющих эту ответственность. Так, регистрация кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, может быть отменена судом¹ по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, также в случае, если кандидат является членом иной политической партии.

Отмена регистрации кандидата возможна только в определенный период избирательной кампании. Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее, чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования.

Перечень участников избирательного процесса, к которым может быть применена конституционно-правовая ответственность, достаточно широк. В стороне от широкого правового подробного обсуждения обычно остаются меры, применяемые к СМИ и самим организаторам выборов — избирательным комиссиям.

Так, например, согласно ст. 161 Закона РФ «О средствах массовой информации», выпуск СМИ может быть приостановлен, если в период избирательной кампании вступило в силу решение суда о привлечении главного редактора или редакции радио- и телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства Российской Федерации. В случае если этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение, соответствующая избирательная комиссия вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения этих нарушений. Указанный орган с привлечением заинтересованных лиц в кратчайшие сроки осуществляет проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска соответствующего СМИ. Приостановление выпуска по предусмотренным этой статьей основаниям осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на соответствующих выборах.

К конституционно-правовой ответственности относится также расформирование избирательных комиссий².

Основанием расформирования избирательной комиссии является нарушение норм избирательного права, которое обладает всеми традиционными элементами состава правонарушения. Такими основаниями являются:

- нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

¹ Подпункты «в», «д» или «з» п. 7 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях...».

² Порядок и условия расформирования избирательных комиссий установлены ст. 31 ФЗ «Об основных гарантиях...».

- неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии;
- невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

Следующим важным моментом конституционно-правовой ответственности являются четкие временные рамки конституционно-правовой ответственности. Так, заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее, чем через три месяца со дня окончания избирательной кампании. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее, чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее, чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии. При проведении соответствующего повторного голосования заявление в суд о расформировании участковой комиссии может быть также подано только в период после установления итогов голосования на рассматриваемом участке, но не позднее, чем за семь дней до дня повторного голосования.

Закон не исключает возможности одновременного обращения в суд сразу нескольких субъектов с заявлением о расформировании избирательной комиссии соответствующего уровня. В представленных случаях суд рассматривает эти заявления одновременно в рамках одного дела.

Ранее уже указывалось на то, что институт расформирования избирательных комиссий направлен на повышение ответственности комиссий, как коллегиальных органов, за существенные нарушения в их деятельности, при этом с целью недопущения произвольного усмотрения в применении этой санкции устанавливается особый порядок ее применения.

Впервые в своей практике Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла постановление о расформировании избирательной комиссии субъекта РФ¹.

В Санкт-Петербурге в 2005 г. была расформирована окружная избирательная комиссия № 4, не исполнившая обязанность составить новый протокол о результатах дополнительных выборов по избирательному округу № 4. Кроме того, ОИК № 4 позволила уклониться от исполнения решения суда². В результате этого избиратели были лишены иметь своего представителя в числе депутатов Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Таким образом, к основаниям наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации можно отнести: отказ в регистрации кандидата, избирательного объединения, отмену решения о регистрации кандидата, о регистрации избирательного объединения, исключение кандидата из заверенного списка кандидатов *за совершенные ими правонарушения*³ (например, за использование должностного или служебного по-

¹ «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края» в связи с неисполнением судебного решения об определении результатов выборов губернатора Красноярского края, состоявшихся в сентябре 2002 года : постановление от 25 декабря 2002 года № 167/1422–3.

² Решение Санкт-Петербургского городского суда о расформировании окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа от 18 мая 2005 года № 4, дело № 190/2005.

³ Еще раз отметим: не является конституционно-правовой ответственностью отмена решения избирательной комиссии о регистрации избирательного объединения на основании того, что в списке кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, осталось меньше кандидатов, чем того требует законодательство (в связи с тем, что кандидаты сняли свою кандидатуру по собственному желанию).

ложения, за нарушение правил предвыборной агитации); отмену результатов выборов на основании решения суда, в случае установления судом факта нарушений, допущенных кандидатом или его представителями; расформирование избирательной комиссии.

Литература

1. Арановский К. В., Игнатенко В. В., Князев С. Д. Избирательное право России : учеб. пособие / К. В. Арановский, В. В. Игнатенко, С. Д. Князев. Владивосток : изд-во Дальневосточного университета, 2007.
2. Ескина Л. Б. К вопросу об основании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. № 8. 2012. С. 4–15.
3. Игнатенко В. В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Адвокатский кабинет. Академический юридический журнал. 2002. № 3(9). Июль—сент.
4. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций. М. : Изд-во МГУ, 1999.

References

1. Aranovsky K. V., Ignatenko V. V., Knyazev S. D. *Election Legislation of Russia* [Izbitatel'noe pravo Rossii] : tutorial / K. V. Aranovsky, V. V. Ignatenko, S. D. Knyazev. Vladivostok : publishing house of Far East University [izd-vo Dal'nevostochnogo universiteta], 2007.
2. Eskin L. B. *On a question of foundation of institute of constitutional and legal responsibility in the Russian legal system* [K voprosu ob osnovanii instituta konstitutsionno-pravovoi otvetstvennosti v rossiiskoi pravovoi sisteme] // Constitutional and Municipal Law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. N 8. 2012. P. 4–15.
3. Ignatenko V. V. *Constitutional and legal responsibility in electoral process* [Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' v izbitatel'nom protsesse] // Lawyer office. Academic law Journal [Advokatskii kabinet. Akademicheskii yuridicheskii zhurnal]. 2002. N 9. July—Sept.
4. Kolyushin E. I. *Constitutional (state) Law of Russia* [Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo Rossii] : Course of lectures. M. : Publishing house of MSU [Izd-vo MGU], 1999.

Особенности формирования и реализации социальных прав мигрантов в России и Китае*

Клюев Анатолий Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой социологии и социальной работы
Доктор философских наук, профессор
ssr@szags.ru

Моу Сяобо

Пекинский административный институт (Пекин, Китайская Народная Республика)
Отдел права
Помощник профессора
moux@126.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются миграционные процессы, происходящие в России и Китае. Особое внимание уделяется законодательной базе, на основе которой осуществляется регулирование миграционных потоков.

Акцентируется внимание на становлении социальной поддержки мигрантов России и внутренних мигрантов в Китае. Показано, что специфика социально-правовых статусов внешних и внутренних мигрантов в этих странах обуславливает и разные формы социальной поддержки.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

миграционные процессы, внутренняя миграция, патент, социально-правовой статус мигранта, социальное страхование

Клюев А. В., Моу С.

Specificities of Formation and Realization of Migrants' Social Rights in Russia and China

Клюев Anatoly Vladimirovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of the Department of Sociology and Social Work
Doctor of Philosophy, Professor
ssr@szags.ru

Mou Syaobo

Beijing Administrative Institute (Beijing, the People's Republic of China) Department of law
Assistant of Professor
moux@126.com

ABSTRACT

In this article are shown migration processes, which are happening in Russia and China. A special attention is given to legislative framework, on which is based migration pressure's regulation.

There is an accent on the social support development of migrants in Russia and internal migrants in China. It's shown, that specific of social and legal statuses of external and internal migrants in these countries determines different forms of social support.

* Статья подготовлена в рамках совместного исследовательского проекта Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС с Пекинским административным институтом на тему «Сопоставительный анализ социально-правового положения мигрантов в России и Китае».

KEYWORDS

migration processes, internal migration, work permission, social and legal status of migrants, social insurance

Миграционные процессы представляют собой закономерное социальное явление, обусловленное целым рядом факторов (экономических, политических, демографических, социально-психологических и т. д.). Рост миграции населения, особенно в современных условиях, обусловлен глобальными перемещениями по всему миру товаров, капиталов, трудовых ресурсов.

В миграционных перемещениях заинтересованы как принимающие страны, так и сами мигранты, стремящиеся к реализации своих интересов, повышению уровня жизни и т. д.

К странам, заинтересованным в мигрантах, относится и Россия, которая принимает их, в первую очередь, по стратегическим соображениям, с целью обеспечения трудовыми ресурсами и отчасти по демографическим причинам.

Что касается Китая, то востребованность в рабочей силе, представленной внутренними мигрантами, также имеет место, хотя и со своей спецификой.

В Китае понятие «внутренние мигранты» часто используется как «внешнее население», «временное население» и «незарегистрированное население», но содержание и оттенки значений этих понятий разные. Более конкретным является определение: «внутренние мигранты — это китайские граждане, которые приезжают из других провинций в города» [1, с. 25].

Потоки внутренних мигрантов направляются в свободные экономические зоны, крупные города, в новые регионы, охваченные процессом урбанизации. Не случайно особенностью крупных городов является значительный удельный вес сельских жителей. Например, число внутренних мигрантов в Пекине составляет 7 776 000 чел.

Для самих внутренних мигрантов основными проблемами выживания является недостаточная трудовая квалификация для работы на производстве и других сферах деятельности, нуждающихся в специалистах.

Большинство рабочих-мигрантов трудоспособного возраста не проходили профессиональную подготовку. Правительство не проводит особую политику занятости в отношении внутренних мигрантов и не имеет каких-либо обязательств по их трудоустройству.

Неконтролируемые потоки мигрантов из сельской местности создают определенную проблему для социальной стабильности крупных городов, тем более при отсутствии рабочих мест.

Существует сдерживающий механизм прописки (как в свое время в СССР), который недостаточно эффективен и зачастую стимулирует коррупционный механизм для легализации внутренних мигрантов.

Следует обратить внимание на различия между внутренними мигрантами в Китае и внешними мигрантами в России.

В Китае внутренние мигранты являются гражданами Китая, владеют общим языком, обладают общей культурой.

Внешняя миграция в России была обусловлена распадом СССР, возросшим потоком трудовых мигрантов из бывших союзных республик, переживающих серьезные экономические проблемы.

Особенность внешних мигрантов, прибывающих из ближнего зарубежья, т. е. бывших советских республик, в Россию, обусловлена, в какой-то мере, прежними экономическими социально-культурными связями, но которые постепенно теряют свое значение, особенно у молодых поколений, родившихся после распада СССР.

Миграционные процессы порождают много проблем и требуют выработки последовательной миграционной политики. Для их решения на государственном уровне в России с начала 90-х гг. разрабатывалась миграционная политика, которая постоянно корректировалась с учетом возникновения проблем и включала целый ряд этапов.

При всех объективных причинах привлечения мигрантов важно было учитывать реальную востребованность в них и соблюдение определенного баланса, а также создание социально-правовой базы, регулирующей их потоки и правила пребывания в России.

Естественно, что для продуктивного включения трудовых мигрантов в трудовой процесс необходимо соблюдение определенных социальных гарантий и обеспечение социальной защиты.

В обобщенном виде широко используется понятие «социальная поддержка» мигрантов, включающая разные виды социальной помощи в зависимости от их социально-правового статуса.

В общем понимании относительно легальных мигрантов *социальная поддержка* предполагает создание благоприятных условий для их адаптации в принимающее общество и включения в трудовой процесс.

К основным направлениям социальной поддержки легальных мигрантов со стороны органов государственной власти и общественных организаций в определенных социально-экономических условиях конкретной страны (например, в России) относятся следующие:

- экономическая поддержка, предполагающая натуральную помощь, выдача пособий в сложной жизненной ситуации;
- медико-социальная помощь в экстренной ситуации и добровольное медицинское страхование;
- юридическое консультирование по мере необходимости;
- помощь в трудоустройстве для разных категорий мигрантов;
- поддержка молодой семьи;
- повышение культурного уровня при участии общественных организаций, национально-культурных диаспор и т. д.

Но социальная поддержка предполагается в отношении не собирательного образа мигрантов, а в первую очередь — легальных трудовых мигрантов. Она, в зависимости от социально-правового статуса мигранта, может быть максимальной, минимальной или направленной на организацию выдворения нелегальных мигрантов.

Если обратиться к состоянию организации *социальной поддержки внутренних мигрантов в Китае*, то возникает ряд проблем с ее реализацией. В первую очередь, это обусловлено нарастанием большого потока нелегальных мигрантов, как уже отмечалось, их низким профессиональным уровнем и неопределенным социально-правовым статусом. Все это затрудняет процесс организации социальной помощи для данной категории жителей Китая.

Что же касается осуществления социальной политики Китая в целом, следует отметить, что государство создает систему основного страхования по старости, медицинское страхование, обеспечение прожиточного минимума для городского населения и т. д.

Ежегодно количество людей, участвующих в системе базового страхования по старости (т. е. пенсионного обеспечения), увеличивается и уже превышает более 60% населения.

Одним из главных направлений социальной политики Китая является рост личных доходов населения. Социальные гарантии обеспечивает государство — в виде роста рабочих мест, в форме инвестиций в конкурентно-способную экономику, в развитие инфраструктуры. Повышение доходов населения позволяет им реализо-

вать свои социальные потребности. Хотя многие формы социального страхования и социальной защиты не распространяются на внутренних незарегистрированных мигрантов, но постепенно складываются отдельные виды социальной поддержки. Например, в Пекине внутренние мигранты могут арендовать жилье в общественных (муниципальных) домах, но в квалификационных требованиях подачи заявки для аренды социального жилья есть много различий между внутренними мигрантами и зарегистрированными жителями Пекина.

В примечании, сделанном Национальным департаментом строительства и аренды Пекина, говорится: «С конца 2013 года городские власти должны определить требования, процедуры и правила очереди для внутренних трудовых мигрантов для аренды общественного жилья».

Вследствие этого правительство Пекина добавило примечание в юридический документ. Там сказано, что внутренние мигранты, продолжающие работать в течение определенного срока (определенного количества лет), имеющие постоянный доход и разрешение на постоянное проживание, а также подтверждение на оплату жилья и социальной страховки, не имеющие жилья в Пекине (включая их родственников), имеют право подать заявку на аренду общественного жилья.

Что касается медицинской помощи, то мигранты могут ее получать в чрезвычайных ситуациях в медицинских учреждениях. Но местные власти не оплачивают медицинские услуги. Работодатель должен соблюдать режим труда и отдыха работающего мигранта. Мигранты могут рассчитывать на получение пенсии, если до ее выхода они были включены в программу накопительного страхования.

Таким образом, внутренние мигранты в Китае, согласно оценке китайских специалистов, испытывают определенное рода трудности, связанные в первую очередь с их социально-правовым положением.

Ряд этих затруднений вызван наличием бюрократических запретов и стратегий, проводимых национальным правительством и администрациями городов. Например, большинство внутренних мигрантов не могут получить статус зарегистрированных резидентов в городе, в котором они фактически проживают и, более того, их дети не могут поступить в начальную школу и сдать экзамены для поступления в университет в том же городе, в котором проживают. Кроме того, вновь прибывающие состоятельные мигранты сталкиваются с проблемами покупки дома или машины. Хотя, в соответствии с конституционным правом на передвижение, обычно в стране внутренние мигранты (китайские граждане) должны иметь возможность совершенно без труда получить статус зарегистрированного резидента в новом месте проживания.

Основная масса внутренних мигрантов лишена практически базовой социальной поддержки. Но это уже зависит от реальной востребованности рабочей силы, квалификации работников и ее переизбытка в конкретных городах.

Представляется важным проанализировать опыт миграционной политики в России и уровень осуществления социальной поддержки внешних мигрантов, а также сопоставить социально-правовое положение внешних мигрантов в России и внутренних мигрантов в Китае.

Существенное влияние на миграционные процессы имеют как регулирующие правовые факторы, так и объективные условия, которые определяют поведенческие действия мигрантов. Те и другие факторы взаимосвязаны между собой и воздействуют в той или иной степени на приток или отток мигрантов. Например, уже в начале 2015 г., как отмечает глава ФМС К. Ромодановский, сокращается число приезжих из стран Средней Азии в Россию. Причиной тому являются курсовые колебания рубля по отношению к доллару, а также вступление в силу с 1 января 2015 г. новых изменений в российском законодательстве. В соответствии с ними трудовые мигранты из стран СНГ освобождаются от обязанностей получать раз-

решение на ведение трудовой деятельности в России. Они обязаны теперь в течение 30 дней после прибытия в страну подать документы в ФМС для получения патента, дающего право на трудовую деятельность.

Среди документов, позволяющих получить патент, необходимо представить полис добровольного медицинского страхования на весь срок действия патента (от 1 до 12 мес.), справки из психоневрологического и наркологического диспансеров, сертификаты о прохождении экзаменов на знание русского языка, истории и законодательства России, а также российский ИНН. При этом устанавливается плата за получение патента. Предполагается более строгое наказание за нарушение установленных норм законодательства.

Таким образом, совершенствование законодательной базы и изменение социально-экономической ситуации в России, несомненно, будут влиять на динамику миграционных потоков и их качество, но это может быть лишь временный тренд. Востребованность в мигрантах и их потоки могут колебаться, и, возможно, достаточно существенно, в сторону их сокращения. Помимо отмеченных факторов эксперты прогнозируют уменьшение спроса на труд мигрантов. Однако общая тенденция необходимости в них сохранится.

Можно предположить также, что освобождающиеся трудовые ниши, которые занимали мигранты, и востребованность в замещении их трудовых функций может приводить к изменению социальных статусов в социальной структуре общества и повышению или снижению социальной напряженности.

Возможно некоторое изменение в социальной структуре самих мигрантов, поскольку востребованность в профессиональных работниках будет возрастать. Но вместе с тем тенденция въезда в Россию неквалифицированных работников сохранится. В этой связи Ромодановский отмечает, что на протяжении последних четырех лет число мигрантов, въезжающих в Россию, выросло на 40%. Почти половина из них — неадаптированные мигранты, они не знают русского языка и вряд ли имеют профессию¹.

Важным стимулирующим фактором легализации мигрантов является социальная поддержка трудовых мигрантов, находящихся в России на законных основаниях.

Необходимость продуктивного включения мигрантов в трудовую деятельность, а также снятие социальной напряженности актуализирует проблему их социальной поддержки и социальной адаптации. Действительно, «фокус проблем миграционной политики России смещается в социокультурную сферу, особое значение приобретают вопросы социализации иммигрантов» [3, с. 34].

Неслучайно одной из важных задач государственной миграционной политики Российской Федерации является создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности.

В «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., сформулированы положения о создании центров содействия иммиграции в РФ и медицинского освидетельствования мигрантов, создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая курсы изучения русского языка и культуры РФ.

В «Концепции» также ставится цель обеспечения доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от правового статуса. Но среди легальных мигрантов существуют *разные категории, которые разделяются по формально-статусным признакам:*

- временно пребывающий в РФ;
- временно проживающий в РФ;

¹ Как встретит Россия мигрантов в 2015-м // Российская газета. 2014. 29 дек. : [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/29/romodanovskij.html>

- постоянно проживающий в РФ;
- обладающий особым статусом.

Не случайно, что для установления конкретного статуса трудового мигранта в миграционной карте указывается вид трудовой деятельности, фиксируется, что она является целью приезда в Россию и т. д.

Если этого не указано, то мигрант не имеет права на получение работы и социальную поддержку. Как уже отмечалось, значительная часть мигрантов трудится нелегально, на них не распространяются базовые формы социальной поддержки.

Легальные трудовые мигранты могут рассчитывать на следующие формы социальной поддержки:

- денежные выплаты (единовременные и ежемесячные);
- натуральная помощь (выдача одежды, продуктов питания);
- предоставление жилья;
- медицинское и пенсионное страхование;
- предоставление возможности трудиться и получать образование на территории России и т. д.

Социальные гарантии предоставляются мигрантам не в полной мере по сравнению с россиянами. Вместе с тем, если мигрант оформлен в штат организации по трудовому договору, то он обладает теми же гарантиями, что и российские работники. Однако само отношение к соблюдению социальных гарантий различается у мигрантов и граждан России.

Для самих мигрантов первостепенное значение имеет уровень заработной платы. Как показывают опросы, соблюдение режима труда и отдыха, установленного Трудовым кодексом РФ, не представляется для мигрантов значимым. Российские работники внимательнее относятся к соблюдению социальных гарантий [2, с. 90].

Средняя заработная плата мигрантов отличается от заработка россиян в меньшую сторону. При этом мигранты работают интенсивнее, чем россияне. Отчасти это обусловлено тем, что мигранты занимают менее качественные рабочие места в силу их более низкой квалификации и образования. При этом следует учитывать наличие теневого сектора экономики, где нередко заняты мигранты, получающие меньшее вознаграждение за свой труд.

Имеют место факты нарушения трудового законодательства и социально-трудовых прав мигрантов со стороны работодателей.

Наиболее часто встречающиеся *нарушения трудовых прав мигрантов*:

- несвоевременная выплата заработной платы;
- предоставление трудового отпуска меньшей продолжительности, чем это установлено законом;
- незаконное увольнение с работы;
- нарушение охраны труда и техники безопасности и т.д.

Действующая в РФ законодательная база не позволяет пока в полной мере осуществлять правовое обеспечение равенства трудовых прав мигрантов с правами граждан принимающей страны.

Но, тем не менее, мигрантам гарантируются основные формы социальной поддержки.

Это относится к получению *медицинской помощи*.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 186 «Об утверждении правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» прописаны порядок, условия получения медицинской помощи иностранными гражданами, а также субъекты, имеющие право оказывать медицинскую помощь. К ним относятся медицинские организации (государственные и частные, независимо от организационно-правовой формы).

Наравне с гражданами РФ иностранцы вправе получить бесплатную медицинскую помощь, если у них возникло внезапное, острое состояние, обострились хронические заболевания, которые представляют угрозу для жизни гражданина.

Иностранные граждане, которые оформили полис обязательного медицинского страхования, имеют право воспользоваться им для получения бесплатной медицинской помощи в рамках ОМС.

При необходимости срочного медицинского вмешательства (заболевания, несчастные случаи, травмы, отравления и т. д.) иностранным гражданам оказывается скорая медицинская помощь бесплатно (государственными и муниципальными медицинскими организациями) наравне с гражданами РФ.

Неотложная форма медицинской помощи (не включая скорую и скорую специализированную) оказывается на основе договоров о предоставлении платных медицинских услуг. А также иностранный гражданин вправе оформить добровольное медицинское страхование.

Плановая форма медицинской помощи оказывается в обычном порядке, при оплате фактической стоимости медицинских услуг. При этом в некоторых случаях иностранный гражданин обязан предоставить необходимую медицинскую документацию при ее наличии (данные обследований, историю болезни и т. д.).

Безусловно, с момента действия данного постановления у мигрантов расширились возможности для получения доступа к медицинским услугам.

В дополнение к Постановлению Правительства РФ в России действуют соглашения с рядом стран, которые регламентируют положение мигрантов в РФ. Например, это Соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации¹.

В ст. 12 данного Соглашения прописано, что непосредственно работодатель несет ответственность за ОМС (обязательное медицинское страхование) сотрудников, за возмещение вреда, причиненного работнику в результате трудового увечья, профессионального заболевания или иного повреждения здоровья, если оно возникло в процессе выполнения трудовых обязанностей. Данные действия выполняются в соответствии с законодательством РФ.

Работающие *женщины-мигранты*, временно пребывающие на территории РФ, имеют право получить отпуск по беременности и родам и по уходу за ребенком, если они работают по трудовому договору. Для получения отпуска необходимо написать на имя работодателя заявление о предоставлении отпуска по указанной причине, приложив листок о нетрудоспособности, выданный медицинским учреждением.

Однако работающие женщины-мигранты не имеют права на получение пособия по беременности и родам, даже если они работают по трудовому договору.

Предполагается, что для мигрантов будет установлен пониженный тариф страховых взносов (1,8% против 2,8 у россиян), т. е. задача состоит в том, чтобы трудовые мигранты имели возможность получать медицинскую помощь, больничный в случае болезни.

Существенное значение имеет *создание условий для проживания иностранных граждан*, привлекаемых к ведению трудовой деятельности.

Согласно данным социологического исследования:

- менее 3% мигрантов имеет собственное жилье;
- 27,68% снимают жилье с родственниками;
- 34,5% снимают жилье с другими людьми, не являющимися их родственниками;

¹Раздел «Прочие документы» // ФМС : [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ufms.spb.ru/desc/prochie-cid-24/> (дата обращения: 02.02.2014).

- 8,8% проживают у родственников;
- 14,6% проживают в общежитии;
- 10,6% проживают там, где работают;
- 0,7% проживают в подвалах, бытовках.

Приведенные данные по некоторым позициям совпадают с типами жилья внутренних китайских мигрантов, которые проживают: на строительной площадке — 2,1%; по месту работы — 2,9; имеют собственное жилье — 5,9; живут в общежитии — 18,7; проживают у друзей или родственников — 5,4; арендуют жилье — 50,0; другое — 8,3% [1, с. 29].

В регионах РФ вопросы с жильем для мигрантов решаются по-разному. Так, в Санкт-Петербурге реализуется программа обеспечения мигрантов жилой площадью в доходных домах, как для временного, так и для постоянного проживания, за счет средств самих мигрантов, а также из средств федерального бюджета, жилищных субсидий, районных и городских бюджетов.

Пока в Санкт-Петербурге несколько таких домов (12), а в дальнейшем планируется открытие десятков новых зданий. Однако в соответствии с принятыми законодательными нормами проживать в них могут лишь определенные категории трудовых мигрантов при соблюдении целого ряда условий и ограничений.

Иностранные граждане *имеют право на образование*.

В соответствии с положением ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. на 30.12.2012) иностранные граждане пользуются правом на получение образования наравне с гражданами Российской Федерации.

Пункт 2 ст. 78 Закона РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» подтверждает право иностранных граждан на получение общего образования, а также на профессиональное обучение (по профессиям рабочих и должностям служащих) в пределах образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе.

Дети мигрантов имеют право обучения в общеобразовательной школе на бесплатной основе, хотя следует заметить, что в Госдуму внесен законопроект, по которому предлагается давать образование детям мигрантов только в том случае, если их родители представляют из налоговой инспекции справки о том, что они являются налоговыми резидентами и платили налоги в России в течение года до поступления ребенка в школу.

Таким образом, в России разрабатывается социально-правовая база для оказания социальной поддержки мигрантам, в особенности трудовым. Данный процесс не является завершенным, он требует дальнейшего развития в зависимости от складывающийся социально-экономической ситуации, заинтересованности работодателей и трудовых мигрантов в сотрудничестве, базируясь на международных правовых документах, касающихся социальной защиты трудовых мигрантов. Одним из них является Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей¹ (принята Резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.). В частности, ст. 43 Конвенции включает основные социальные права и направления социальной защиты, которые касаются трудящихся-мигрантов наряду с гражданами принимающей страны.

Однако не все формы социальной поддержки трудовых мигрантов в полной мере реализуются в разных странах в зависимости от многих причин, которые частично были отмечены на примере Китая и России.

¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей : [Электронный ресурс]. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=95. (дата обращения: 12.02.2014).

Сегодня можно говорить о формировании разных моделей социальной поддержки мигрантов. Так, в России социальные права и законодательная база, регулирующие миграционные процессы, находятся в стадии развития и проходят несколько этапов.

Социальная поддержка мигрантов формируется и конкретизируется не по опережающему сценарию, а в зависимости от реальных социально-экономических процессов, а также от динамики и востребованности мигрантских потоков. Специфика же социальной поддержки внутренних мигрантов в Китае обусловлена многочисленным и недостаточно регулируемым перемещением сельских жителей из провинции в города. Это вызывает необходимость дифференцированного подхода к мигрантам и выработки адекватных форм социальной поддержки в зависимости от их социально-правового статуса.

Литература

1. Га Жида, Ли Чженфен, Ключев А. В. Структура и тенденции внутренней и внешней миграции в Китае и России (на примере Пекина и Санкт-Петербурга) // Управленческое консультирование. 2014. № 4. С. 23—33.
2. Григорьева К., Мукомель В. И. Мигранты и россияне на рынке труда: условия, режим труда, заработная плата // Мигранты, мигрантофобия и миграционная политика / отв. ред. В. И. Мукомель. М. : Московское бюро по правам человека ; Academia, 2014. С. 82—98.
3. Мукомель В. И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России, 2011. № 1. С. 34—50.

References

1. Ga Zjida, Li Zhenfeng, Klyuev A. V. *The Structure and Trends of Internal and External Migration in China and Russia (Exemplarily Discussed on the Instances Beijing and Saint-Petersburg)* [Struktura i tendentsii vnutrennei i vneshnei migratsii v Kite i Rossii (na primere Pekina i Sankt-Peterburga)] // Administrative consultation [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2014. N 4. P. 23—33.
2. Grigorieva K., Mukomel V. I. *Migrants and Russians in labor market: conditions, work mode, salary* [Migranty i rossiyanе na rynke truda: usloviya, rezhim truda, zarabotnaya plata] // Migrants, migrant-phobia and migration policy [Migranty, migrantofobiya i migratsionnaya politika] / General edition V. I. Mukomel. M. : The Moscow bureau on human rights ; Academia [Moskovskoe byuro po pravam cheloveka, «Academia»], 2014. P. 82—98.
3. Mukomel V. I. *Integration of migrants: calls, policy, social practitioners* [Integratsiya migrantov: vyzovy, politika, sotsial'nye praktiki] // World of Russia [Mir Rossii], 2011. N 1. P. 34—50.

К вопросу об обеспечении уплаты таможенных платежей банковской гарантией

Лабоськин Михаил Алексеевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры таможенного дела и управления рисками
Кандидат юридических наук
laboskin07@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются правовая природа банковской гарантии, правовой статус субъектов правоотношений, возникающих в связи с ее выдачей, особенности применения банковской гарантии как одного из способов обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в случаях, установленных Таможенным кодексом Таможенного союза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

банки, страховые организации, банковская гарантия, гарант, принципал, бенефициар, таможенные пошлины, налоги

Laboskin M. A.

On a Question of Providing Customs Payment by the Bank Guarantee

Laboskin Mikhail Alekseevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Customs Affairs and Risk Management
PhD in jurisprudence
laboskin07@rambler.ru

ABSTRACT

In the article the legal nature of the bank guarantee, legal status of subjects of the legal relationship arising in connection with its delivery, features of application of the bank guarantee as one of ways of ensuring payment of the customs duties, taxes in the cases established by the Customs code of the Customs union is considered.

KEYWORDS

Banks, insurance companies, bank guarantee, guarantor, principal, beneficiary, customs duties, taxes

Одной из основных функций таможенных органов является взимание таможенных платежей, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию в пределах своей компетенции (пп. 4 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации (далее — закон № 311-ФЗ)).

Перечень случаев, когда обеспечивается исполнение обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, устанавливается п. 1 ст. 85 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее — ТК ТС), ч. 1 ст. 137 закона № 311-ФЗ.

Цель обеспечения обязательства — побудить должника исполнить обязательство надлежащим образом [2].

К способам обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов, определенных п. 1 ст. 86 ТК ТС, относится банковская гарантия.

Банковская гарантия, как гражданско-правовой институт обеспечения обязательств, введена в российское гражданское право Гражданским кодексом РФ в 1994 г. (далее — ГК РФ).

Российская доктрина определяет банковскую гарантию как одностороннее обязательство гаранта, которое возникает в результате совершенной им односторонней сделки — выдачи гарантии¹.

При этом в соответствии с п. 8 ст. 5 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее — Закон о банках) выдача банковской гарантии является банковской операцией.

В соответствии с ч. 2 ст. 141 закона № 311-ФЗ к правоотношениям, связанным с выдачей банковской гарантии, представлением требований по банковской гарантии, выполнением гарантом обязательств и прекращением банковской гарантии, применяются положения законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности, гражданского законодательства Российской Федерации и настоящего Федерального закона.

Таким образом, к банковской гарантии как к сделке надлежит применять положения ГК РФ, как к банковской операции — положения Закона о банках, как к способу обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов — положения ТК ТС и закона № 311-ФЗ.

Банковская гарантия не является платежным инструментом. В коммерческом обороте банковская гарантия выполняет следующие функции:

- *обеспечительную*. Позволяет обеспечить исполнение коммерческих и финансовых обязательств должником (принципалом) перед кредитором (бенефициаром) путем предоставления последнему компенсации гарантом в случае неисполнения обязательств должником²;
- *распределительную*. Отвечает за распределение рисков между сторонами, подписавшими основной контракт, которое зависит от механизма выплаты гарантийной суммы. Так, гарантия с оплатой по первому требованию в значительной степени исключает риски для бенефициара;
- *стимулирующую*. Предполагает стимулирование должника (принципала) к точному и своевременному исполнению своих обязательств под угрозой предъявления гарантии к оплате;
- *защитную*. Предусматривает защиту интересов бенефициара от рисков, связанных с недобросовестным и ненадлежащим исполнением принципалом своих обязательств по основному контракту;
- *сигнальную*. Свидетельствует о финансовом положении принципала и его способности выполнить свои обязательства по основному контракту, так как согласие банка выдать гарантию свидетельствует с высокой степенью вероятности о достаточно устойчивом финансовом положении принципала [8, с. 45].

¹ См.: [3, с. 25; 4, с. 265–266; 7, с. 330, и др.]. Данной позиции придерживается ВАС РФ, отраженной в постановлении Пленума от 23 марта 2012 г. № 14 «Об отдельных вопросах практики разрешения споров, связанных с оспариванием банковских гарантий».

Между тем в ряде работ зарубежных авторов высказывается мнение, что банковская гарантия является договором между гарантом и кредитором по обеспеченному гарантией обязательству. См.: [9, Р. 201; 10, Р. 31–32; 11, Р. 395–396, 417; 12, Р. 381 et seq.]. Среди отечественных ученых данное мнение разделяют, в частности, Е. А. Крашенинников и Ю. В. Байгушева [5, с. 94; 6, с. 42].

² Обеспечительный характер банковской гарантии (п. 1 ст. 369 ГК РФ) противоречит положению о ее независимости от основного обязательства (ст. 370 ГК РФ). В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., в данной связи предлагается внести соответствующие изменения в положения ГК РФ, исключив, в частности, п. 1 ст. 369 ГК РФ и, напротив, предусмотрев положения, закрепляющие независимость гарантийного обязательства гаранта перед бенефициаром как от обеспечиваемого обязательства, так и от отношений гаранта с принципалом.

В отношениях, возникающих по поводу банковской гарантии, субъектами являются: *гарант, принципал, бенефициар*.

Гарант. Гарантами обеспечения обязательств по уплате таможенных пошлин, налогов могут быть только банки, иные кредитные организации или страховые организации¹.

При этом выдавать банковские гарантии правомочны:

- банки, имеющие действующую лицензию Банка России, в которой указано право выдачи банковских гарантий;
- небанковские кредитные организации, имеющие лицензию Банка России на осуществление депозитно-кредитных операций².

Страховым организациям для выдачи банковской гарантии лицензия Банка России не требуется. По данному вопросу Минфин России в письме от 14 мая 2010 г. № 05-04-03/102 разъяснял, что страховщик, не являясь кредитной организацией, не может получить лицензию Банка России на осуществление банковской операции, в связи с чем страховая организация не имеет права выдавать банковские гарантии. В данном случае страховые организации, выдавая банковскую гарантию, совершали банковскую операцию не на основании Закона о банках, а на основании ч. 4 ст. 25 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Редакция ст. 25 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1, установленная Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ, вступившим в силу 21 января 2014 г., право выдавать банковские гарантии страховыми организациями не предусматривает. При этом изменения в ст. 368 ГК РФ до настоящего времени не внесены, в связи с чем страховые организации продолжают оставаться субъектами выдачи банковской гарантии, что противоречит Закону о банках.

Следует отметить, что в случае неуплаты таможенных пошлин, налогов их плательщиком данная обязанность переносится на гаранта. При этом гарант не становится участником таможенных правоотношений, так как он не является плательщиком таможенных пошлин, налогов. Гарант в данном случае только возмещает за свой счет финансовые потери государства от недобросовестных действий плательщика таможенных пошлин, налогов.

Принципал. Им в случае обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов банковской гарантией будет являться декларант. В определенных случаях им может быть таможенный представитель, владелец склада временного хранения, владелец таможенного склада, перевозчик или экспедитор, владелец магазина беспошлинной торговли, оператор почтовой связи.

Бенефициар. Им является кредитор принципала по обеспечиваемому банковской гарантией обязательству. В случае взимания таможенных пошлин, налогов в качестве бенефициара и кредитора принципала будет выступать РФ, представляемая таможенными органами. При этом таможенный орган выступает не в качестве обычного участника гражданского оборота, а в качестве органа государства, выполняющего определенные функции государства, наделенного для этого соответствующей компетенцией и действующего в соответствии с указанной компетенцией [1, с. 46].

¹ В Концепции развития гражданского законодательства отмечается, что на момент принятия ГК РФ подобное ограничение являлось обоснованным. В настоящее время сохранение такого рода ограничений, препятствующих выдаче независимых гарантийных обязательств от имени иных, не указанных в ГК РФ субъектов, неоправданно сужает сферу использования данного инструмента, создает затруднения в международной торговой практике.

² Положение об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции / Утв. Банком России 21 сентября 2001 г. № 153-П (ред. — от 16 декабря 2003 г.) // Вестник Банка России. 2001. № 60. С. 28–31.

Обязанность по уплате гарантом денежных средств по обязательствам принципала, обеспеченных банковской гарантией, наступает в случае неисполнения принципалом основного обязательства (неуплаты таможенных пошлин, налогов).

К особенностям банковской гарантии, обеспечивающей уплату таможенных пошлин, налогов, следует отнести следующее:

- независимость банковской гарантии от основного обязательства. Предусмотренное банковской гарантией обязательство гаранта перед бенефициаром не зависит в отношениях между ними от того основного обязательства, в обеспечение исполнения которого она выдана, даже если в гарантии содержится ссылка на это обязательство (ст. 370 ГК РФ);
- безотзывность банковской гарантии. Банковская гарантия не может быть отозвана гарантом, если в ней не предусмотрено иное (ст. 371 ГК РФ, ч. 4 ст. 141 Закона № 311-ФЗ);
- непередаваемость прав по банковской гарантии. Принадлежащее бенефициару по банковской гарантии право требования к гаранту не может быть передано другому лицу, если в гарантии не предусмотрено иное (ст. 372 ГК РФ).

В случае если в гарантии оговаривается право требования по гарантии иному лицу, то таким лицом может быть только таможенный орган;

- срок действия предоставленной банковской гарантии не может превышать 36 месяцев и должен быть достаточным для своевременного направления таможенным органом гаранту требования по банковской гарантии в случае неисполнения обязательств, обеспеченных банковской гарантией (ч. 5 ст. 141 Закона № 311-ФЗ);
- банковская гарантия должна быть выдана банками, иными кредитными организациями или страховыми организациями, включенными в Реестр банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов, который ведет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела (ч. 1 ст. 141 Закона № 311-ФЗ)¹;
- банковская гарантия на момент ее представления в таможенный орган должна вступить в силу (п. 6 ст. 141 Закона № 311-ФЗ).

На основании ч. 7 ст. 141 Закона № 311-ФЗ плательщик таможенных пошлин, налогов при выборе банковской гарантии в качестве обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов представляет в таможенный орган с сопроводительным письмом банковскую гарантию. Банковская гарантия также может быть представлена в таможенный орган банком, иной кредитной организацией или страховой организацией, которые выдали банковскую гарантию (гарант). Вместе с банковской гарантией в виде оригиналов или засвидетельствованных в нотариальном порядке копий предоставляются документы, подтверждающие соответствующие полномочия лиц, подписавших банковскую гарантию.

При этом порядок представления банковской гарантии, а также форма, в которой она должна быть представлена в таможенный орган, законом не определены. Образец банковской гарантии, рекомендованный для принятия таможенными органами, разработан ФТС России и доведен до таможенных органов письмами от 12 января 2011 г. № 01-11/109 и от 23 января 2014 г. № 01-11/02556.

На практике приобрел актуальность вопрос о соблюдении письменной формы банковской гарантии в случае направления банком-гарантом бенефициару соответствующего документа в форме электронного сообщения, в том числе с использованием телекоммуникационной системы SWIFT².

¹ Реестр утвержден приказом ФТС России от 1 декабря 2014 г. № 2339, в который по состоянию на 1 декабря 2014 г. включено 220 банков, 563 филиала банков и 17 страховых организаций.

² SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) — международная

Пленум ВАС РФ в постановлении от 23 марта 2012 г. № 14 «Об отдельных вопросах практики разрешения споров, связанных с оспариванием банковских гарантий» разъяснил, что ГК РФ не запрещает совершение односторонней сделки путем направления должником кредиторам по обязательству, возникающему из односторонней сделки, соответствующего документа посредством почтовой, телеграфной, телетайпной, телефонной, электронной или иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от лица, совершившего одностороннюю сделку¹. Следовательно, требования ст. 368 ГК РФ о письменной форме банковской гарантии считаются соблюденными, в частности, когда гарантия выдана в форме электронного сообщения с использованием телекоммуникационной системы SWIFT.

Таким образом, ВАС РФ признал равнозначными электронную и простую письменную формы сделок.

При этом согласно разъяснению, содержащемуся в указанном постановлении Пленума ВАС РФ, даже несоблюдение простой письменной формы банковской гарантии не влечет ее недействительности; заинтересованные лица вправе приводить письменные и другие доказательства, подтверждающие сделку и ее условия (п. 1 ст. 162 ГК РФ).

Следует отметить, что в данном случае позиция ВАС РФ соответствует международным стандартам, установленным Унифицированными правилами для гарантий по требованию 2010 г. (URDG № 758)² и Конвенции ООН о независимых гарантиях и резервных аккредитивах от 11 декабря 1995 г.³.

Пленум ВАС РФ также разъяснил, что отсутствие подписи главного бухгалтера юридического лица, выдавшего банковскую гарантию, не является основанием для признания гарантии недействительной.

В соответствии с ч. 3 ст. 141 Закона № 311-ФЗ банковская гарантия принимается таможенным органом при условии непревышения максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, указанных в Реестре для данного гаранта.

Максимальная сумма одной банковской гарантии и максимальная сумма всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной иной кредитной организацией, одной страховой организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов установлены приказом Минфина России от 10 октября 2011 г. № 126н⁴.

На основании ч. 9 ст. 141 Закона № 311-ФЗ в случае приема банковской гарантии таможенный орган выдает плательщику таможенных пошлин, налогов таможенный приходный ордер⁵ (ч. 9 ст. 141 Закона № 311-ФЗ).

В соответствии с п. 1 ст. 374 ГК РФ требование бенефициара (таможенного органа) об уплате денежной суммы по банковской гарантии должно быть пред-

система передачи информации и осуществления платежей, позволяющая обмениваться защищенными электронными сообщениями и предназначенная для коммуникации между банками разных стран.

¹ Вестник ВАС РФ. 2012. № 5. С. 82.

² В случае если в тексте банковской гарантии содержится специальное указание, могут применяться не положения ГК РФ, а данные Унифицированные правила.

³ РФ в Конвенции не участвует.

⁴ Об установлении максимальной суммы одной банковской гарантии и максимальной суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком либо одной иной кредитной организацией, одной страховой организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 октября 2011 г. № 126н // — Российская газета. 2011. 5 дек.

⁵ Форма таможенного приходного ордера, порядок его заполнения и применения утверждены решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 288.

ставлено гаранту (банку, иной кредитной организации, страховой организации) в письменной форме с приложением указанных в гарантии документов. В требовании или в приложении к нему бенефициар должен указать, в чем состоит нарушение принципалом основного обязательства, в обеспечение которого выдана гарантия, равно как и от виновных действий принципала.

Гарант отказывает бенефициару в удовлетворении его требования, если это требование либо приложенные к нему документы не соответствуют условиям гарантии либо представлены гаранту по окончании определенного в гарантии срока (п. 1 ст. 376 ГК РФ).

Прекращается обязательство гаранта перед бенефициаром по гарантии по основаниям, установленным ст. 378 ГК РФ.

В результате вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

- Банковская гарантия как способ обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов применяется с целью компенсации возможных потерь федерального бюджета от неуплаты таможенных пошлин, налогов декларантом или иным лицом, на которого законом возлагается обязанность по уплате таможенных платежей.
- Гарант при наступлении «гарантийного случая» не будет являться лицом, на которого законом возлагается обязанность по уплате таможенных платежей. Гарант в таком случае будет лицом, компенсирующим потери федерального бюджета от неуплаты таможенных пошлин их плательщиками.
- Субъектом выдачи банковской гарантии в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей обладают только банки, иные кредитные организации и страховые организации, включенные в реестр, ведущийся ФТС России.
- Форма банковской гарантии и порядок ее предоставления законом не определены.
- Банковская гарантия для таможенных целей должна быть безотзывной, и срок ее действия не может превышать 36 месяцев.
- Требования ст. 368 ГК РФ о письменной форме банковской гарантии считаются соблюденными, когда гарантия выдана в форме электронного сообщения.
- Выдача банковской гарантии страховыми организациями противоречит федеральному закону «О банках и банковской деятельности».

Литература

1. *Бадулин О. Г.* Обеспечение уплаты таможенных платежей // *Право и экономика*. 2004. № 7. С. 44–48.
2. *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Общие положения. 3-е изд., стер. М.: Статут, 2001. Кн. 1.
3. *Ерпылева Н. Ю.* Банковские гарантии в современном российском и белорусском законодательстве // *Банковское право*. 2010. № 3.
4. *Ефимова Л. Г.* Банковские сделки: Комментарий законодательства и арбитражной практики / Юридич. фирма «Контракт». М.: Инфра-М, 2000.
5. *Крашенинников Е. А., Байгушева Ю. В.* Заключение договора // *Вестник ВАС РФ*. 2013. № 5. С. 60–104.
6. *Крашенинников Е. А., Байгушева Ю. В.* Односторонние и многосторонние сделки // *Вестник ВАС РФ*. 2012. № 7. С. 30–50.
7. *Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный)* / Под ред. В. П. Мозолина, М. Н. Малейной. М.: Норма, 2004.
8. *Трофимов К.* Использование банковских гарантий в международных и отечественных контрактах // *Хозяйство и право*. 1999. № 11. С. 44–47.
9. *Holden M.* Law and Practice of Banking. London, 1993.
10. *Horn N.* Burschaften und Garantien: aktuelle Rechtsfragen der Bank-, Unternehmens- und Aussenwirtschafts-praxis. 8 Aufl. Köln, 2001.
11. *Larenz K.* Lehrbuch des Schuldrechts. 11 Aufl. Munchen, 1977. Bd. 2.
12. *Lwowski H.-J.* Das Recht der Kreditsicherung. 8 Aufl. Berlin, 2000.

References

1. Badulin O. G. *Providing customs payments* [Obespechenie uplaty tamozhennykh platezhei] // Law and economy [Pravo i ekonomika]. 2004. N 7. P. 44–48.
2. Braginsky M. I., Vitryansky V. V. *Contract law. General provisions* [Dogovornoe pravo. Obshchie polozheniya]. 3rd edition, stereotypic. M.: Statute [Statut], 2001. Book 1.
3. Erpyleva N. Yu. *Bank guarantees in the modern Russian and Belarusian legislation* [Bankovskie garantii v sovremennom rossiiskom i belorusskom zakonodatel'stve] // The Bank law [Bankovskoe pravo]. 2010. N 3.
4. Efimova L. G. *Bank transactions: Comment of the legislation and arbitration practice* [Bankovskie sdelki: Kommentarii zakonodatel'stva i arbitrazhnoi praktiki] / Juridical Firm "Contract" [Yur. firma «Kontrakt»]. M.: INFRA-M Publishing House [Izdatel'skii dom «INFRA-M»], 2000.
5. Krasheninnikov E. A., Baygusheva Yu. V. *Conclusion of the contract* [Zaklyuchenie dogovora] // Bulletin of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation [Vestnik VAS RF]. 2013. N 5. P. 60–104.
6. Krasheninnikov E. A., Baygusheva Yu. V. *Unilateral and multilateral transactions* [Odnostoronnie i mnogostoronnie sdelki] // Bulletin of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation [Vestnik VAS RF]. 2012. N 7. P. 30–50.
7. *The scientific and practical comment to the Civil code of the Russian Federation, part one (itemized)* [Nauchno-prakticheskii kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii, chasti pervoi (postateinyi)] / Under the editorship of the prof. V. P. Mozolin and the prof. M. N. Maleina. M.: Norma, 2004.
8. Trofimov K. *Use of bank guarantees in the international and domestic contracts* [Ispol'zovanie bankovskikh garantii v mezhdunarodnykh i otechestvennykh kontraktakh] // Economy and Law [Khozyaistvo i pravo]. 1999. N 11. P. 44–47.
9. Holden M. *Law and Practice of Banking*. London, 1993.
10. Horn N. *Burgschaften und Garantien: aktuelle Rechtsfragen der Bank-, Unternehmens- und Aussenwirtschafts-praxis*. 8 Aufl. Koln, 2001.
11. Larenz K. *Lehrbuch des Schuldrechts*. 11 Aufl. Munchen, 1977. Bd. 2.
12. Lwowski H.-J. *Das Recht der Kreditsicherung*. 8 Aufl. Berlin, 2000.

Три парадигмы правового познания: к юбилею профессора А. В. Полякова

Разуваев Николай Викторович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры гражданского и трудового права
Кандидат юридических наук, доцент
nrasuvaev@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена 60-летию юбилею профессора кафедры теории и истории права и государства Санкт-Петербургского государственного университета, доктора юридических наук Андрея Васильевича Полякова. В статье освещены некоторые основные идеи коммуникативной теории права, создателем которой является Поляков. При этом коммуникативная теория права А. В. Полякова рассматривается в контексте процессов, характеризующих развитие юридической науки, которой, как и для любых других наук, присуща последовательная смена парадигм познания. В статье выделяются три таких парадигмы, а именно: доклассическая, классическая и постклассическая. Автор полагает, что идеи Полякова, являющегося наиболее известным представителем постклассической теории права в России, стимулируют смену парадигм правового познания и тем самым способствуют преодолению кризисных явлений в юридической науке.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

коммуникативная теория права, парадигма, постклассическое правопонимание, А. В. Поляков

Razuvaev N. V.

Three Paradigms of Juridical Knowledge: to Anniversary of Professor A. V. Polyakov

Razuvaev Nicolay Victorovich

North-West Institute of Management — the branch of Russian of National Economy and State Service (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Civil and Labor Law
PhD in jurisprudence, Associate Professor
nrasuvaev@yandex.ru

ABSTRACT

Article is dedicated to the 60-year anniversary of the professor of the chair of theory and law history and state of St. Petersburg State University, doctor of juridical sciences Andrey Vasilyevich Polyakov. In the article are analyzed some basic ideas of the communicative theory of law, creator of which is A. V. Polyakov. In this case the communicative theory of law by A. V. Polyakov it is considered in context of the processes, which characterize the development of the juridical science, by which, as for any other sciences, is inherent the sequential change of the paradigms of knowledge. In the article are separated three such paradigms, namely pre-classical, classical and post-classical. The author assumes that ideas of A. V. Polyakov, who is the best-known representative of the post-classical theory of law in Russia, they stimulate the change of the paradigms of lawful knowledge and thus contribute to overcoming crisis phenomena in the juridical science.

KEYWORDS

the communicative theory of law, paradigm, post-classical understanding of law, A. V. Polyakov

Коммуникативная теория права, создателем которой, с полным на то основанием, может считаться А. В. Поляков, является крупнейшим достижением российской юридической науки последнего десятилетия, придавшим исключительно мощный и плодотворный импульс к развитию как фундаментальных, так и прикладных правовых

исследований. Думается, не станет преувеличением утверждать, что концепция, разработанная А. В. Поляковым, вполне сопоставима в указанном отношении с либертарно-юридической теорией В. С. Нерсисянца, также открывшей в свое время новую страницу в истории отечественной правовой мысли, вызвав активные дискуссии и породив многочисленные интерпретации. Свидетельством сказанному является уже один тот факт, что коммуникативная теория в последнее время привлекает к себе повышенное внимание российских и зарубежных исследователей, снова и снова обращающихся к ней в поисках решений самых актуальных проблем, стоящих перед юриспруденцией¹.

Будучи событием в научном плане поистине революционным, коммуникативная теория права одновременно может рассматриваться и в качестве глубоко закономерного итога процессов, характеризующих современный этап развития не только юридического или социально-гуманитарного знания, но и научного познания в целом. Речь идет о переходе к постклассической парадигме, в рамках которой правовая реальность, подобно любым иным видам реальности, начинает рассматриваться в качестве специфического продукта познавательной активности субъектов и коммуникативных взаимодействий между ними. Подобное представление сформировалось вследствие осознания теоретико-методологической слабости и уязвимости объективистского подхода к восприятию реальности, присущего классическому естествознанию и иным классическим наукам, видевшим в последней нечто, не зависящее в своих сущностных характеристиках и проявлениях от человеческого познания и практической деятельности.

Между тем представляется очевидным (по крайней мере, в контексте постклассических идей), что объективная реальность как таковая представляет собой своего рода абстракцию. Ведь быть реальным всегда означает быть реальным *для субъекта*, занимая определенное место в его интенциональном восприятии внешнего мира². Учитывая сказанное, представляется возможным сделать вывод о том, что всякая реальность во всех ее проявлениях имеет *либо субъективный, либо intersубъективный* характер. Это касается, разумеется, и реальности правовой, являющейся продуктом коммуникации членов общества, а также самого права, выступающего инструментом такой коммуникации.

Есть все основания полагать, что для юридических наук, в особенности для теории права, переход к постклассической парадигме с ее фундаментальными установками служит важным стимулом дальнейшего развития, способствующим преодолению кризисных явлений, присущих правовому познанию в наши дни [9, с. 136–153]. Не случайно именно в теории права последних десятилетий особую важность приобрела проблема определения четких критериев научности правового познания. Ее решение позволило бы ответить на вопрос, является ли теория права самостоятельной наукой или же она, в лучшем случае, может рассматриваться в качестве специализированного раздела социологической теории, а в худшем — представляет собой совокупность псевдопроблем и подлежит вытеснению, с одной стороны, философией и социологией права, а с другой, — отраслевыми юридическими дисциплинами.

Ответ на вопрос, является ли теория права наукой, может быть дан, исходя из следующей общей предпосылки. Любая наука на каждом этапе своего развития характеризуется наличием определенной системной установки, задающей критерии и идеалы познания, а также определяющей круг решаемых проблем. Такие систем-

¹ Всестороннему обсуждению различных аспектов коммуникативной теории посвящено, в частности, юбилейное издание, приуроченное к 60-летию А. В. Полякова [4].

² Значение категории интенциональности как основной характеристики сознания раскрывается в работах Э. Гуссерля [3, с. 261 и др.], Ж.-П. Сартра [10, с. 318–320] и ряда других представителей феноменологической философии.

ные установки, на примере классического естествознания XVII–XVIII вв., в общих чертах были рассмотрены Т. Куном, давшим им название научных *парадигм* [5, с. 11]. И хотя теория парадигм не принимает во внимание эволюцию гуманитарного знания, существуют достаточные основания полагать, что в истории гуманитарных наук также можно констатировать смену парадигм, аналогичную той, что имела место в истории естествознания. Иными словами, наличие и смена парадигм является, на наш взгляд, тем критерием, который отличает науку от донауки, не науки, а также различных практических форм человеческой деятельности.

Можно утверждать, что юридические науки, включая теорию права, не отличаются в указанном отношении от других наук — как естественных, так и социально-гуманитарных. Историю правовой мысли также можно представить в виде последовательной смены парадигм, определяющей динамику и рост научного знания [8, с. 4–5]. Причем до известного момента парадигма правового познания в целом была тождественной парадигмам, существовавшим в других науках. Так, в период своего становления в Древнем Риме юриспруденция мыслилась как наука нормативная, к тому же имеющая чисто прикладную направленность, чьей главной целью являлось не выявление общих закономерностей, присущих правовой реальности, а описание и каталогизация конкретных случаев (казусов) и выработка на их основе предписаний, как в таких ситуациях надлежит поступать. Таким образом, бесспорными являются как прескриптивность, так и практическая ориентированность правовой науки на раннем этапе ее развития. Сходными чертами характеризовались и другие науки древности — в том числе и те, которые в настоящее время рассматриваются в качестве эталона научности, подобно математике и лингвистике.

Сформировавшаяся в античный период парадигма научного знания (назовем ее *доклассической*) сохраняет свое значение для юриспруденции и в дальнейшем, вплоть до эпохи Нового времени, когда заметно активизировался интерес к римскому праву и трудам римских юристов, опыт и идеи которых оказали значительное влияние на западноевропейскую политико-правовую мысль XVII–XVIII вв., а затем были положены в основу кодификаций частного права. Нетрудно заметить, что даже в современных условиях юриспруденция, в том числе и теория права, сохраняет некоторые черты, характерные для доклассической мысли, в том числе ярко выраженный *догматизм* и *нормативизм*, входящие в явное противоречие с господствующими представлениями о специфике научного дискурса. Отмеченные особенности правовой науки все чаще заставляют говорить о ее кризисе, не в последнюю очередь порожденном отставанием юриспруденции не только от естественных, но и от некоторых наиболее развитых социально-гуманитарных наук (в первую очередь от таких, как экономическая теория, социология или лингвистика).

Это объясняется тем, что уже в XVII в. научное знание перестраивается на качественно новых началах, в результате чего формируется *классическая парадигма*, получившая, как известно, свою наиболее полную реализацию в естествознании, в силу чего именно естественные науки, прежде всего физика, становятся в рамках данной парадигмы образцовыми. При этом разительное отличие классической науки от науки доклассической состояло в принципиально новом понимании законов, открытие которых считалось основной целью познания. Если в доклассической парадигме закон мыслился как предписание, подлежащее практическому применению, то в рамках парадигмы классической он представлял собой констатацию причинно-следственных связей, имеющих объективный и всеобщий характер.

Отсюда проистекали присущие классической естественнонаучной парадигме *объективизм* и *детерминизм*, продиктованные представлением о том, что любые природные процессы имеют непрерывный характер, в них нет места каким-либо скачкам, равно как и изменениям, не обусловленным предшествующими состояниями систе-

мы. При этом для всех изменений в конечном итоге существуют внешние пределы, задаваемые пространственно-временными характеристиками самой Вселенной. И хотя идея развития, *эволюции* первоначально не была присуща классической науке, она появляется с переносом физико-космологических моделей на объекты живой природы и человеческие социумы, которые, в отличие от Вселенной, могут рассматриваться в качестве систем, проявляющих динамику как в пространстве, так и во времени.

Основным постулатом классической парадигмы в общественных науках явилось представление об обществе как особого рода объективной реальности, не зависящей от сознания и воли отдельных, единичных индивидов, являющихся членами этого общества. Как и в природе, в обществе действуют объективные и непреложные законы, определяющие его развитие, именно эти законы выступают предметом научного познания. Социальная эволюция представляет собой однолинейное поступательное развитие, разделенное на ряд стадий, закономерно вытекающих одна из другой, так что в конечном итоге, зная законы исторического развития, можно не только описать эти стадии в диахронной ретроспективе, но и предсказать пути эволюции в будущем. Естественно, что классическая парадигма, получившая распространение в общественных науках, не могла не реализоваться и в юриспруденции, включая теорию права. Следует, однако, заметить, что в юридической науке практически не существует классических трудов, по своему влиянию и значимости сопоставимых с произведениями Н. Коперника, И. Ньютона, А. Смита, Ч. Дарвина или М. Вебера. Единственным исключением, возможно, являются «Три книги о праве войны и мира» Г. Гроция [2], ставшие наиболее полным и всесторонним выражением классического подхода в науке о праве.

Вместе с тем основные идеи, образующие классическую парадигму в юриспруденции, могут быть сформулированы достаточно отчетливо. Важнейшей из них, на наш взгляд, является объективизм, выступающий своеобразной модификацией объективизма, присущего декартовско-ньютоновскому естествознанию, применительно к социально-правовой реальности. Ярчайшим его проявлением выступало убеждение юристов в том, что право и правовая реальность представляют собой объективную данность, не зависящую от сознания и воли отдельных индивидов, являющихся субъектами этой реальности. Пространство правовой реальности (как одно из измерений социального пространства), следовательно, имеет столь же абсолютный характер, как и пространство Вселенной в классической физике. В этом пространстве, как его необходимый момент, действуют объективные всеобщие законы, причем действуют они безотносительно к субъективному, в том числе познавательному, опыту, задача которого состоит лишь в том, чтобы эти законы уяснить и адекватно сформулировать, дав в качестве предварительного условия общее определение права [11, с. 12].

Подобные представления, вполне соответствующие классическим моделям и образцам XVII–XIX вв., оказались неприемлемыми в наши дни, когда не только в физике, но и в ряде социально-гуманитарных наук состоялся переход от классической парадигмы познания к парадигме *постклассической*. Причем впереди снова оказалось естествознание, пережившее научную революцию с созданием теории относительности А. Эйнштейна и квантовой механики Н. Бора. Как следствие, появилась возможность рассматривать человеческое сознание не в качестве простого созерцателя, пассивно регистрирующего происходящие в природе процессы, но как их активного участника, выступающего необходимой онтологической предпосылкой и условием определенности этих процессов.

Данные выводы хорошо согласовывались с идеями, высказанными в трудах Дж. Беркли, Д. Юма, Э. Маха, Б. Рассела, Э. Гуссерля и др. Критикуя объективизм, присущий классической теории познания, представители данной философской традиции рассматривали в качестве единственной достоверной реальности, до-

ступной для восприятия, субъекта, его сознание и опыт, на основе которого конструируется внешний мир во всем своем многообразии. Сказанное, впрочем, отнюдь не означает полного разрыва постклассической философии и науки с теми мировоззренческими основаниями, на которых зиждилась классическая парадигма. Некоторые из них были сохранены, однако радикальным образом переосмыслены и переориентированы на человека, ставшего отныне онтологическим и гносеологическим центром реальности, в том числе и реальности физической, природной. Как следствие, важнейшей чертой формируемой постклассической мыслью картины мира остается *монизм*, требующий сведения всего многообразия феноменов реальности к единому бытийному основанию. Однако в качестве такого основания рассматриваются теперь не «материя», не «абсолютный дух» или иные внеположенные субъекту и потому проблематичные начала, а сознание и опыт самого человека. Вот почему постклассический монизм уместнее всего будет назвать *субъективным*, в отличие от объективного монизма (идеализма или материализма), присущего классической парадигме.

Но если природа в рамках постклассической парадигмы приобрела человеческое измерение, то тем более оправданным и необходимым подобный мировоззренческий переворот сделался применительно к реальности социальной и правовой. К середине минувшего столетия полностью доказало свою несостоятельность представление об обществе как некоем надындивидуальном целом, своего рода «второй природе». По мнению сторонников постклассической парадигмы в социологии, общество имеет процессуальную природу, представляя собой сложную и динамичную конфигурацию взаимоотношений между индивидами [1, с. 30–31; 12; 13, р. 3; 14, р. 85]. Социальную реальность, следовательно, нельзя считать объективной: она *интерсубъективна* и непрерывно создается индивидами в процессе коммуникативных взаимодействий. Общество же как целое, а равно и все его институты, представляют собою *конструкции*, закрепляемые в различных знаковых системах, к числу которых следует, как показал А. В. Поляков, относить и нормативные системы, включая право [6, с. 27–45].

В итоге происходит отказ от характерных для классического эволюционизма представлений о непреложных законах социального развития, детерминирующих человеческую историю на всех ее этапах, и о строго линейном, однонаправленном процессе социальной эволюции. История превращается в процесс заранее неопределенный, имеющий вероятностный характер и зависящий от социальных взаимодействий своих агентов. Вот почему историческое развитие — от отдельных обществ до всего человечества в целом — *потенциально* имеет множество вариантов и альтернатив, а переход на каждую новую ступень этого развития представляет собой выбор одного из этих вариантов, совершаемый в условиях неопределенности. Так называемые «законы истории», следовательно, являются вторичным, и во многом побочным, продуктом деятельности субъектов исторического процесса.

Иными словами, социологи, действующие в рамках постклассической парадигмы в общественных науках, пришли к тому же выводу, к которому несколько ранее пришли физики. Суть его состоит в том, что законы не описывают реальность, но *создают* ее, являясь инструментом организации и осмысления данных интерсубъективного опыта, из которых эта реальность конструируется. Таким образом, формирование постклассической парадигмы в социогуманитарных дисциплинах приводит к кардинальному изменению критериев научности, что, в свою очередь, повлекло за собой новый рост научного знания. А поскольку теория права имеет дело с социальной реальностью в одном из ее важных измерений, было бы логично ожидать, что этот переворот отразится и на ней. Приходится, однако, констатировать, что становление постклассической теории права далеко от своего завершения. Отсутствие же необходимого философско-методологического фунда-

мента правовых исследований, соответствующего современному уровню развития научных знаний, выступает, на наш взгляд, одной из причин того кризиса, который переживает теория права в нашей стране.

Вместе с тем попытки преодоления постигнутой теорией кризиса в настоящее время активно предпринимаются многими учеными, предлагающими собственные концепции, призванные интегрировать теоретико-правовой дискурс в постклассическую картину мира с ее основополагающими мировоззренческими постулатами. Среди них наибольшей разработанностью, полнотой и всесторонним характером обладает именно коммуникативная теория права А. В. Полякова. Даже беглое знакомство с основными идеями, высказанными исследователем, неоспоримо свидетельствует об их принципиальной оригинальности и новизне. В центре внимания Полякова находится коммуникация как конституирующее свойство правовой реальности, однако коммуникация, по мысли ученого, не следует понимать просто как обмен информацией. Коммуникация вообще и правовая коммуникация в частности есть сложный процесс социального взаимодействия членов общества направленный, в идеале, на достижение взаимопонимания и консенсуса и в этом смысле включающий в себя ценностно-нормативное измерение.

Следовательно, право, понимаемое как коммуникативный процесс, выступает, по мнению А. В. Полякова, важным средством достижения общественного согласия, и основной его целью является минимизация тех противоречий, которые, разумеется, неотъемлемо присущи всякому обществу. Однако без правовых (а также иных коммуникативных) механизмов, обеспечивающих взаимопонимание членов общества, такие противоречия становятся непреодолимыми и губительными для общества и, что самое главное, для его членов. Право, иными словами, не навязывается индивидам извне, в качестве некоей не зависящей от них внешней силы, а создается ими самими. Поэтому важнейшей характеристикой права следует считать *не принудительность, а убедительность*, обеспечиваемую выполняемой им смыслообразующей функцией. Подобный подход к пониманию права нуждается в специфической дефиниции последнего, причем такая дефиниция с необходимостью будет являться *интегративной*. В отличие от иных, более традиционных определений, она не акцентирует внимание на отдельных элементах права (нормах, правоотношениях, ценностях и т. п.), а рассматривает право как целостность, как необходимое единство всех элементов, сквозь призму тех функций, которые оно выполняет, и прежде всего функции коммуникативной.

Отсюда следует вывод об ограниченности традиционных (классических) типов правопонимания, будь то позитивизм или юснатурализм, акцентирующих основное внимание на отдельных сторонах, свойствах и признаках права в ущерб его восприятию как целостности, творимой членами общества в процессе intersubjectивной коммуникации. Нельзя не согласиться с мнением ученого о том, что право, «понятое как коммуникация, не нуждается в подпорке из позитивистских или естественно-правовых схем. Идея коммуникации в этом смысле самодостаточна. В ее основе лежит представление о необходимости. Другого как соучастника творения правовой реальности при одновременной „заданности“ такой реальности „объективными“ правовыми текстами» [7, с. 21]. Признание же ограниченности классических типов правопонимания, в свою очередь, стимулирует их более или менее кардинальный пересмотр, обеспечивающий становление нового, постклассического, правопонимания, с одной стороны, вобравшего в себя все лучшее, что было в классической теории права, а с другой стороны, обогатившего его новыми идеями, в том числе воспринятыми и у других (естественных и социально-гуманитарных) наук.

Иными словами, коммуникативная теория права приобретает особое значение именно в контексте постклассической парадигмы научного, в том числе правового, познания, с которой она самым непосредственным образом связана. Появление

данной теории стало, таким образом, грандиозной вехой, ознаменовавшей переход от классической юриспруденции к юриспруденции постклассической, у истоков которой стоит А. В. Поляков.

Литература

1. Гидденс Э. Устроение общества: очерк теории структуризации. Изд. 2-е. М. : Академический проект, 2005.
2. Гроций Г. О праве войны и мира. М. : Ладомир, 1994.
3. Гуссерль Э. Идеи к чистой феноменологии и феноменологической философии. Кн. первая. Общее введение в чистую феноменологию. М. : Академический проект, 2009.
4. Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции : колл. монография : в 2 т. / под ред. М. В. Антонова и И. Л. Честнова. СПб. : Алеф-Пресс, 2014.
5. Кун Т. Структура научных революций. М. : Прогресс, 1977.
6. Поляков А. В. Нормативность правовой коммуникации // Правоведение. 2011. № 5. С. 27–45.
7. Поляков А. В. Прощание с классикой, или Как возможна коммуникативная теория права // Российский ежегодник теории права. 2008. № 1. СПб. : Юридическая книга, 2009. С. 9–42.
8. Поппер К. Р. Эволюционная эпистемология // Эволюционная эпистемология и логика социальных наук. Карл Поппер и его критики / под ред. В. Н. Садовского. М. : Эдиториал УРСС, 2000.
9. Разуваев Н. В. Современная теория права в поисках постклассической парадигмы познания // Правоведение. 2014. № 5. С. 136–153.
10. Сартр Ж.-П. Основная идея феноменологии Гуссерля: интенциональность // Проблемы онтологии в современной буржуазной философии / отв. ред. Т. А. Кузьмина. Рига : Зинатне, 1988. С. 318–320.
11. Штаммлер Р. Хозяйство и право с точки зрения материалистического понимания истории: социально-философское исследование. Изд. 2-е. М. : УРСС, 2010.
12. Etzioni A. *The Active Society*. New York : Free Press, 1968.
13. Giddens A. *Central Problem of Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London : Macmillan, 1979.
14. Touraine A. *Social Movement and Social Change // The Challenge of Social Change* / ed. O. F. Borda. London : Sage, 1985.

References

1. Giddens A. *The Constitution of Society: The Outline of Theory of Structuration* [Ustroenie obshchestva: ocherk teorii strukturatsii]. M. : Academic Project [Akademicheskii proekt], 2005.
2. Grotius G. *On the right of war and peace* [O prave voiny i mira]. M. : Ladomir, 1994.
3. Husserl E. *Ideas to pure phenomenology and phenomenological philosophy*. Book One. General of introduction into pure phenomenology [Idei k chistoi fenomenologii i fenomenologicheskoi filosofii. Kniga pervaya. Obshchee vvedeniya v chistuyu fenomenologiyu]. M. : Academic Project [Akademicheskii proekt], 2009.
4. *Communicative theory of right and the contemporary problems of jurisprudence* [Kommunikativnaya teoriya prava i sovremennye problemy yurisprudentsii] : collective monograph : in 2 v. / ed. by. M. V. Antonov and I. L. Chestnov. SPb. : Aleph-Press [Izdatel'skii Dom «Alef-Press»], 2014.
5. Kuhn T. *Structure of scientific revolutions* [Struktura nauchnykh revolyutsii]. M. : Progress [Progress], 1977.
6. Polyakov A. V. *The normativeness of juridical communication* [Normativnost' pravovoi kommunikatsii] // Jurisprudence [Pравovedenie]. 2011. № 5. P. 27–45.
7. Polyakov A. V. *Farewell to the classics, or as a possible communicative theory of law* [Proshchaniye s klassikoi, ili kak vozmozhna kommunikativnaya teoriya prava] // Russian annual of the theory of the right [Rossiiskii ezhegodnik teorii prava]. 2008. № 1. SPb. : University's Publishing Consortium "Juridical Book" [Universitetskii izdatel'skii konsortsium "Yuridicheskaya kniga"], 2009. P. 9–42.
8. Popper K. R. *Evolutionary epistemology* [Evolyutsionnaya epistemologiya] // Evolutionary epistemology and the logic of social sciences. Karl Popper and its opponents [Evolyutsionnaya

- epistemologiya i logika sotsial'nykh nauk. Karl Popper i ego kritiki] / ed. by V. N. Sadovsky. M. : Editorial URSS, 2000.
9. Razuvaev N. V. *Contemporary theory of law in search of the post-classical paradigm of the knowledge* [Sovremennaya teoriya prava v poiskakh postklassicheskoi paradigmy poznaniya] // Jurisprudence [Pravovedenie]. 2014. № 5. P. 136–153.
 10. Sartre J.-P. *Basic idea of Husserl's phenomenology: intentionality* [Osnovnaya ideya fenomenologii Gusserlya: intentsional'nost'] // Problems of ontology in the contemporary bourgeois philosophy [Problemy ontologii v sovremennoi burzhuaznoi filosofii] / ed. by T. A. Kuzmina. Riga : Zinatne, 1988. P. 318–320.
 11. Stammer R. *Economy and right from the point of view of the materialist understanding of the history: the social-philosophical study* [Khozyaistvo i pravo s toчки zreniya materialisticheskogo ponimaniya istorii: Sotsial'no-filosofskoe issledovanie]. 2nd ed. M. : URSS, 2010.
 12. Etzioni A. *The Active Society*. New York : Free Press, 1968.
 13. Giddens A. *Central Problem of Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London : Macmillan, 1979.
 14. Touraine A. *Social Movement and Social Change* // The Challenge of Social Change / ed. O. F. Borda. London : Sage, 1985.

Yakovleva N. V., Kreer M. Ya., Makrodchenko D. V.

Specific Features of Paradiplomacy in Russia

Yakovleva Natalya Vyacheslavovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Lecturer of the Chair of International Processes of Eurasian Region
nancy-the-great@yandex.ru

Kreer Michael Yakovlevich

Saint-Petersburg branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation
Head of the Chair "Foreign Languages"
mkreer@mail.ru

Makrodchenko Denis Vitalievich

Saint-Petersburg branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation
Lecturer of the Chair "Foreign Languages"
DVMakrodchenko@fa.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the development of paradiplomacy in Western Europe and North America. The author reveals the concept of paradiplomacy and compares it with the trans-border regional cooperation (TbRC) in Russia. In the article author gives and describes all forms of TbRC. The research is based on a comparative analysis which defines the advantages and disadvantages of each form of TbRC. As a result, the author makes his own definition of paradiplomacy, which combines all the previous approaches.

KEYWORDS

paradiplomacy, regions, sub-regions, RF subjects, trans-border cooperation, border cooperation

Яковлева Н. В., Креер М. Я., Макродченко Д. В.

Характерные черты парадипломатии в России

Яковлева Наталья Вячеславовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Преподаватель кафедры международных процессов евразийского региона
nancy-the-great@yandex.ru

Креер Михаил Яковлевич

Санкт-Петербургский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Заведующий кафедрой «Иностранные языки»
mkreer@mail.ru

Макродченко Денис Витальевич

Санкт-Петербургский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Старший преподаватель кафедры «Иностранные языки»
DVMakrodchenko@fa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются различные подходы к определению парадипломатии, анализируются западные и российские взгляды на трансграничное региональное сотрудничество. На основе сравнительного анализа описаны достоинства и недостатки каждой формы трансграничного регионального сотрудничества. В результате предложено определение парадипломатии, которое объединит все изученные подходы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

парадипломатия, регионы, суб-регионы, субъекты РФ, трансграничное региональное сотрудничество, приграничное сотрудничество

The first trans-border cooperation was officially born more than 60 years ago in 1941 with a relevant agreement between the USA and Canada. The states took responsibility to repair any damage happened as a result of unreasonable activity within border districts [13].

The foundation stone of the agreement was a possibility to set rules restricting any economic activity that can result in negative environmental impact for the neighboring state. This cooperation provides economic development of backward border districts, boosting integration processes, cultural and labor exchange, mutually beneficial solutions for legal issues according to the bilateral agreement [18].

In Soviet and Russian literature trans-border regional cooperation (TbRC) is described as a set of bilateral and multilateral relations between authorities, business entities, social organizations and population of border regions for two or more states. The ties forming and developing as a result of the trans-border cooperation further lead to strengthening of all other forms for the trans-border communication [23].

TbRC is formed on the basis of *regionalization and integration*. Regionalization process is one of the main satellites for trans-border cooperation. This statement comes from the following understanding of relations between two concepts — regionalism and regionalization reflected in definitions of a Finnish political scientist K. Lähteenmäki-Smith: «Regionalization as a political and administrative process» [6].

In modern Europe there are quite a number of different institutions implementing TbRC with specific features, goals and targets, as well as specific ways of functioning, competence and resources together forming the concept «trans-border region».

A *Trans-border region* is a «potential region» looking as an entity from geographical, historical, ecological, ethnic groups, and economic points of view but split into several parts by the authorities rulling these territories [2].

Trans-border regional cooperation is a structural unit aimed at forming and implementing programs for the regional development of a country together with the other countries-participants of international cooperation [11].

In the theory of international relations there are a few approaches for understanding of a trans-border region and trans-border relations.

I. «Partnership at internal and external borders of EU where regions play the main part» [14] — It's a definition of TbRC given in one of the European parliament reports. On the basis of this definition we may define the following forms of trans-border cooperation:

- 1) Partnership forms which are typical for North-Western Europe resulting from traditional ways of cooperation supported by EU;
- 2) Partnership forms related to political changes in the states after joining EC;
- 3) Partnership forms directly triggered off by EU through different supporting programs;
- 4) Partnership forms leading to becoming a European Community member or strengthening ties with European Community (Central and Eastern Europe and Mediterranean region);
- 5) A Partnership form which is a combination of the first and the second forms, when European Community through its programs and initiatives forms new trans-border regions instead of out-of-date ones.

II. A professor of Lancaster University M. Perkmann was the first to develop the typology of Euro-regions. His typology partly results from trans-border partnership empiric research having been made for many years and published in the year 2000 as «A practical book of border partnership». The book defines «euro-regions», «working communities» and «Interregional structures» focusing on two fundamentals of the typology: partnership intensity (depth and frequency) and geographical coverage.

Taking into account all the mentioned above TbRC can be divided into 4 types: working communities, euro-regions being currently formed, Scandinavian euro-regions and integrated euro-regions [16].

III. Three forms of TbRC can be defined by subjects and these subjects' relations:

- 1) Local border contacts (Leningradskaya Oblast and the Republic of Finland);
- 2) Cooperation between actors of different levels (where each participant can interact with the other states) without reaching state level (transnational corporations, public associations, national funds) [20];
- 3) Cooperation between territorial units without a common border [15];

In this case, actors of international relations are number of people, authority units, transnational corporations, international, governmental and non-governmental institutions, non-commercial funds, mass media and the states and the regions as well representing their own interests within certain territory, thus having influence on this territory and arranging people and institutions.

The table below illustrates the advantages and disadvantages of these 3 forms (Table 1) [8; 22].

It can be concluded that each form of TbRC has its pluses and minuses. The second and the third forms enhance the opportunities to arrange TbRC. Further researches will be based on the typology. The most interesting forms are the second and the third ones, which include cooperation between political subdivisions of two states without a common border and between actors of different levels without a common border.

TbRC is characterized by decentralization of cooperation, coverage of the main fields of the state's social life, saving historical traditions and regional cooperation [16].

Trans-border cooperation can be divided into three types:

- Trans-border economic cooperation;
- Trans-border ecological cooperation;
- Protection of trans-border waters, national parks etc.

It should be mentioned that in the world practice the first type of TbRC has existed for a long time and has a better legal and regulatory framework as well as the levels of cooperation itself. The second and the third forms have recently appeared in Russia and haven't been studied properly yet. As to Europe, trans-border cooperation and its further integration into European Community reached its peak in the beginning of 1990's after signing Maastricht Treaty where the role of regions on international scene was determined.

Keohane R. and Nye J. studied trans-government relations as an integral part of transnational relations, relations of non-state subjects to distinguish relations between the countries. They analyzed these definitions as «the ways of direct cooperation for different government subdivisions», which are not controlled or guided by the heads of governments» [5].

The reason for the new forms of cooperation was newly appeared diplomatic issues which included everything ranging from international debt management and telecommunications up to flow of refugees and environment, which brought professional diplomats to unknown area and increased demand in different experts. Non-traditional diplomacy was described as «paradiplomacy» or direct international contacts between government departments and the institutions other than Ministries of Foreign Affairs and also private contacts or, in other words, civil diplomacy. Now we are moving towards a new era, «diplomacy without diplomats» and «...diplomacy seems to lose both its professionals and its qualification» [9].

This diplomacy includes processing information and its arranging within cultural, economic, military, scientific fields and government policy consultations as well. This is only one of its sides. It also includes representation of the state-nation functions abroad, taking part in bilateral and multilateral negotiations, consular services, though not all the functions, especially those of consular services and some other services of the territorial subdivisions can be analyzed.

At the same time since the very end of sixties of the twentieth century in the USA began to study a new phenomenon of cooperation between two federal states without

Advantages and disadvantages of TbRC

Forms of trans-border regional cooperation	Regional partnership possibilities between German national formations of Russian Federation and actors of FRG	
	Advantages	Disadvantages
Local border contacts (Altay and Kazakhstan)	<ul style="list-style-type: none"> • Saving historical traditions and regional cooperation; • Coverage of the main fields of the state's social life; • Common interests of the subjects and common problems 	<ul style="list-style-type: none"> • Development of only peripheral regions of the country; • Isolated (detached) development of border regions of the country
Cooperation between actors of different levels without a common border (transnational corporations, public associations, national funds)	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralization of partnerships; • Coverage of the main institutions of the states; • Common interests of the subjects; • Common problems in the fields of the state's social life 	<ul style="list-style-type: none"> • Distance between subjects of both countries; • Formation of new institutions within a company for improving management system; • Cooperation between actors of the two countries at a lower than state level
Cooperation between territorial formations without a common border (Azov German national district in Omskaya oblast and Germany)	<ul style="list-style-type: none"> • Participation of non-state political actors; • Arranged communication channels between actors of the cooperation 	<ul style="list-style-type: none"> • Distance between actors involved in the cooperation; • Cooperation of actors at a lower than state level; • A great number of participants involved in the cooperation

defining this phenomenon as a separate research concept [19]. Research of the activity of subnational entities on the international scene was carried out by such scientists as Hans Michelmann, Panagiotis Soldatos, John Kincade, Andre Lecour, Ivo Duchacek, Earl Frei and many others [7]. A founder of paradiplomacy Ivo Duchacek [3] explained the meaning of expanded concept of diplomacy and introduced a general term to describe foreign relations of federal entities (federal subjects).

In the political science appeared a new term «paradiplomacy» which is interpreted as relations between sub-regions of a state in the developed society. The relations are focused on the regional level between two states. These states used to have international relations and now some of the sub-regions of the country restore their own international ties. First of all, the main purpose of paradiplomacy is economic, cultural, technological development and political support of these relations, development of trans-border regional ties on a long-term basis [7].

Stefan Wolff considered *paradiplomacy* as a form of political relations between sub-regions as legal entities of two countries (or provinces, districts, lands, states, regions) federal or autonomous, independent political subdivisions of unitary states [10].

Such names as Panagiotis Soldatos and Ivo Duchacek took the view that *paradiplomacy* is a new phenomenon and research subject of international relations which refers to international politics and competence of governments of sub-states (their provinces, districts, lands, states, regions), their right, regardless how the states on the international scene follow their own international interests. These questions are conceptually studied very little [Ibid.].

Mainly these authors described relations between subjects of two federal states, having strong political and economic ties.

For the last decades in the history of states and provinces in Canada have appeared new international subjects which «went abroad», wrote A. Lecours [7].

In the 1990's European researchers Michael Kiting, Brian Hoving, Noe Cornago, Francisco Aldecoa focused on that the combinations of formal and informal contacts make it difficult for understanding. Typology of the given subject is diversified and sophisticated because paradiplomacy suggests a lot of actors involved.

Robert Keiser defined three types of paradiplomacy in the global system:

- Regional paradiplomacy which includes all formal and informal cross-border contacts between neighboring regions (trans-border cooperation). These are relations between corporations and governments of two or more countries including lobby groups, local and regional authorities;
- Trans-regional diplomacy is cooperation with regions of different countries;
- Global paradiplomacy which suggests official political ties and contacts between governments, international organizations, industrial private sector, interest groups [4].

More detailed analysis will enable to study relations between subjects of RF and FRG at the level of sub-states between regions (under region we tend to understand relatively independent political system with wide competence). This political system encompasses one or a few areas (lands, provinces, federal subjects etc.) of a country (countries) or a union of several neighboring independent states with some common institutions. The states tend to interact at all levels of authority together and have mutual historical, cultural, economic, geographic, political and other specific features [17]. The regions are involved in the world events where national government and transnational institutions dominate which they (the regions authorities) can hardly resist, but have to work with.

Having analyzed definitions and examples of paradiplomacy in the world, we are able to define it as the following. Paradiplomacy is cooperation of political subdivisions between two countries without a common border but with common culture, ethnos, history which is implemented on the principles of self-reliance and independence of all political, economic, cultural and other actors [22].

In paradiplomacy cooperation between two subregions suggests the following types of relations [12]:

- 1) Region-Foreign state;
- 2) Region-Foreign governments (this type of relations is implemented directly through consulates and embassies of foreign countries);
- 3) Region-Federal authorities- Foreign governments («Rosvooruzenie» cooperates with local authorities of several areas, where military and industrial complexes are located, finding the best opportunities for the weaponry to be exported);
- 4) Region-Region (inter-regional cooperation programs) and also cooperation between two organizations under regional programs;
- 5) Region-International organizations;
- 6) City-Federal center-International organizations (Roszarubezcenter acts in the interests of a few Russian cities within the framework of the European program «Twin cities»);
- 7) Region-Transnational organizations-European organizations (regions taking part in the Forum of the Baltic Sea countries or Barents-Euro Arctic council may be participants of EC programs);

Table 2

Comparative characteristics of the 2nd and 3rd forms of TbRC and «paradiplomacy»

Characteristic	2 nd and 3 rd Forms of TbRC	Paradiplomacy
Decentralization of cooperation	+	+
Coverage of the main fields of state's social life	+	+
Saving of historical traditions and regional cooperation	+	+
Absence of a common border	+	+
Participation of non-state political actors	+	+
Cooperation through agreements	+	+
Common interests of subjects, common problems in different fields of state's social life	+	+
Participation of separatist movements in international relations		+
Political and functional contacts of separate districts with more complicated terms for cooperation		+

- 8) Region-Ethnic diaspora-International organizations (for example, German national district and German national and cultural autonomies);
- 9) Regional enterprises-International organizations (for example, heads of major Russian enterprises are invited to World Economic Forum in Davos);
- 10) Participation of regional structures (enterprises, institutes of higher education, non-profit institutions) in the activity of regional organizations; intermediate members in this case might be federal and regional structures;
- 11) Region-Federal government-Private companies-International bank;
- 12) Regional organizations of Russian region (banks, institutions of higher education, nonprofit institutions etc.) — regional organizations of a foreign country region; agreements are made between the structures without addressing to regional, central authorities and international organizations as possible intermediaries.

This typology is considered to be comprehensive as it includes non-state actors (subjects) of international cooperation, which were formed as a multilayer and multi-level global civil society. Actually, international organizations try to regulate growing dependence of a state from civil society. This process was described by a former general secretary of WTO Mike Moore in his book «The Earth without walls (borders)» [21].

Having analyzed the experience of developed countries in their understanding of trans-border regional cooperation and experience of former Soviet (Russian) researchers, we can come to the conclusion that both schools have much in common.

Paradiplomacy includes the second and the third forms of TbRC. Table 2 compares these two concepts.

In both cases we can consider cooperation between two state subjects. It might be said that the 3rd typology of TbRC is almost similar to the description of paradiplomacy.

A specific feature of paradiplomacy is that this cooperation is only between two countries-partners, unlike border cooperation where more than two regions/subjects may cooperate simultaneously.

Generally, paradiplomacy enhances opportunities to arrange TbRC. It combines all the advantages of the 3rd and some advantages of the 2nd forms of TbRC, including self-reliance and independence.

References

1. Bosold D. *Transatlantische Paradiplomatie. Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundesländer*. Marburg, 2004. P. 120.
2. Charles R. *Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe*. Council of Europe Publishing. 2000. Vol. 4. P. 9–10.
3. Duchacek I. D. *Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations* // *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 230–232; Soldatos P. *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition)*. Bruylant, 1989. P. 305.
4. Kaiser R. *Paradiplomacy and Multivel Governance in Europe and North America: Subnational Governments in International Arenas* // *Participation*. 2003. Vol 27, N 1. P. 17–19.
5. Keohane R. O., Nye Jo. S S. *Power and interdependence*. Longman: New York, 2001. P. 41.
6. Låhteenmäki-Smith K. *Globalisation, regionalization and the rest* // *Spatial Development trends Stockholm*. 2004. P. 23.
7. Lecours A. *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. 2008. P. 120.
8. Magone Jo. M. *Paradiplomay Revisited: The structure of opportunitis of Global Governance and regional actors*: [An electronic resource]. URL: http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf
9. Soldatos P. *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition)*. Bruylant, 1989. P. 168.
10. Wolff S. *Paradiplomacy: Opportunities and Challenges*: [An electronic resource]. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf> (date of the address: 12.12.2013).
11. Babarykina N. A. *Cross-border regional cooperation as the main direction of the European policy of the neighborhood* [Transgranichnoe regional'noe sotrudnichestvo kak osnovnoe napravlenie evropeiskoi politiki sosledstva]: [An electronic resource]. URL: <http://www.tag242217.taghosting.ru/index.php/2010-05-17-09-13-25/23-27-2011-/871-2011-11-24-12-36-02>.
12. Bazarov B. B. *Regional paradiplomacy in cross-border regions of Siberia and East Asia* [Regional'naya paradiplomatiya v transgranichnykh regionakh Sibiri i vostochnoi Azii] // *Russia in system of Euro-Asian interactions* [Rossiya v sisteme Evro-Aziatskikh vzaimodeistvii]. M., 2011. P. 26–36.
13. Ganzey S. S. *Geoecology research of the international cross-border territories of the South of the Far East of Russia* [Geoekologicheskoe issledovaniya mezhdunarodnykh transgranichnykh territorii yuga Dal'nego Vostoka Rossii] // *World economy and international relations* [Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya]: Bulletin of the Far East Branch of Russian Academy of Sciences [Vestnik DVO RAN]. 2004. N 6. P. 82–91.
14. *The declaration on cross-border cooperation between regions – founders of the cross-border union Euroregion “Neman”* [Deklaratsiya o transgranichnom sotrudnichestve mezhdur regionami — uchreditelyami transgranichnogo soyuza Evroregion “Neman”]. Suwałki, 1997.
15. Elyutin V. M. *Potential of the border trade and economic complex “The Boundary — Suifenhe” in realization of a state program to assistance to voluntary resettlement of compatriots in the Far East Russia* [Potentsial prigranichnogo torgovo–ekonomicheskogo kompleksa «Pogranichnyi — Suifen'khe» v realizatsii gosudarstvennoi programmy sodeistviyu dobrovol'nomu pereseleniyu sootchestvennikov na Dal'nem Vostoke Rossii] // *East Finance* [Finansy Vostoka]. 2006. N 7.
16. Kosov Yu. V. *World politics and international relations* [Mirovaya politika i mezhdunarodnye otnosheniya]. SPb.: Piter, 2012. P. 226–230.
17. Kosov Yu. V. *Political regionalistics* [Politicheskaya regionalistika]. SPb.: Piter, 2009. P. 192.
18. Kosov Yu. V. *Cross-border regional communications of the states of the Baltic Sea* [Transgranichnye regional'nye svyazi gosudarstv Baltiiskogo moray] // *Administrative consulting* [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2005. N 3. P. 67–74.
19. Kuznetsov A. S. *Development of schools of paradiplomacy researches in the western political science* [Razvitie nauchnykh shkol paradiplomatcheskikh issledovaniy v zapadnoi politicheskoi nauke] // *Scientific almanac “Pi Discourse”* [Nauchnyi al'manakh «Diskurs Pi»]. 2007. N 7. P. 92–94.
20. Shinkovsky M. Yu. *Cross-border cooperation as lever of development of the Russian Far East* [Transgranichnoe sotrudnichestvo kak ryuchag razvitiya rossiiskogo Dal'nego Vostoka] // *Polical Researches* [Politicheskoe issledovaniya]. 2004. N 5. P. 62–70.

21. Yakovleva N. V. *Cross-border cooperation of regions of the Russian Federation and the lands of Germany as a factor of strengthening of the Russian statehood* [Transgranichnoe sotrudnichestvo regionov RF i zemel' FRG kak faktor ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti] // A great power statehood Paradigm in development of the Russian state: materials of the international scientific conference on June 14–16 2011 [Paradigma derzhavnosti v razvitiu Rossiiskogo gosudarstva: materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii 14–16 iyunya 2011] / General edition V. M. Yuryev. Tambov. Publishing house the house of TSU of G. R. Derzhavin [Izdatel'stvo dom TGU im. G. R. Derzhavina], 2011. P. 309–311.
22. Yakovleva N. V. *Types of paradiplomacy in Russia* [Vidy paradiplomatii v Rossii] // Actual problems of the international relations in diplomacy (the second half of XX — the beginning of the XXI century) [Aktual'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii v diplomatii (vtoraya polovina XX — nachalo XXI v.)]: Materials of the international scientific and practical conference, Vitebsk, on April 25–26, 2013 / Vitebsk State University; A. P. Kosov (executive editor). Vitebsk: VSU of P. M. Masherov [VGU imeni P. M. Masherova], 2013. P. 314–317.
23. Yarovoy G. O. *Regionalism and cross-border cooperation in Europe* [Regionalizm i transgranichnoe sotrudnichestvo v Evrope]. SPb.: Norma, 2007. P. 280.

Литература

1. *Bosold D.* Transatlantische Paradiplomatie. Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundeslander. Marburg, 2004. S. 120.
2. *Charles R.* Handbook on transfrontier co-operation for local and regional authorities in Europe. Council of Europe Publishing, 2000. Vol. 4. P. 9–10.
3. *Duchacek I. D.* Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations // *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 230–232; *Soldatos P.* Le systeme institutionnel et politique des Communautés europeennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition). Bruylant, 1989. P. 305.
4. *Kaiser R.* Paradiplomacy and Multivel Governance in Europe and North America: Subnational Governments in International Arenas // *Participation*. 2003. Vol. 27, N 1. P. 17–19.
5. *Keohane R. O., Nye Jo. S.* Power and interdependence. Longman: New York, 2001. P. 41.
6. *Lähteenmäki-Smith K.* Globalisation, regionalization and the rest // *Spatial Development trends* Stockholm. 2004. P. 23.
7. *Lecours A.* Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. 2008. P. 120.
8. *Magone Jo. M.* Paradiplomay Revisited: The structure of opportunitis of Global Governance and regional actors: [Электронный ресурс]. URL: http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf
9. *Soldatos P.* Le systeme institutionnel et politique des Communautés europeennes dans un monde en mutation: Theorie et pratique (French Edition). Bruylant, 1989. P. 168.
10. *Wolff S.* Paradiplomacy: Opportunities and Challenges: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stefanwolff.com/files/Paradiplomacy.pdf> (дата обращения: 12.12.2013).
11. *Бабарыкина Н. А.* Трансграничное региональное сотрудничество как основное направление европейской политики соседства: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tag242217.taghosting.ru/index.php/2010-05-17-09-13-25/23-27-2011-/871-2011-11-24-12-36-02>.
12. *Базаров Б. Б.* Региональная парадипломатия в трансграничных регионах Сибири и Восточной Азии // *Россия в системе Евро-Азиатских взаимодействий*. М., 2011. С. 26–36.
13. *Ганзей С. С.* Геоэкологическое исследования международных трансграничных территорий юга Дальнего Востока России // *Мировая экономика и международные отношения: Вестник ДВО РАН*. 2004. № 6. С. 82–91.
14. *Декларация о трансграничном сотрудничестве между регионами — учредителями трансграничного союза Еврорегион «Неман»*. Сувалки., 1997.
15. *Елютин В. М.* Потенциал приграничного торгово-экономического комплекса «Пограничный — Суйфэнхэ» в реализации государственной программы содействием добровольному переселению соотечественников на Дальнем Востоке России // *Финансы Востока*. 2006. № 7.
16. *Косов Ю. В.* Мировая политика и международные отношения. СПб.: Питер, 2012. С. 226–230.
17. *Косов Ю. В.* Политическая регионалистика. СПб.: Питер, 2009. С. 192.

18. *Косов Ю. В.* Трансграничные региональные связи государств Балтийского моря // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 67–74.
19. *Кузнецов А. С.* Развитие научных школ парадипломатических исследований в западной политической науке // Дискурс Пи. 2007. № 7. С. 92–94.
20. *Шинковский М. Ю.* Трансграничное сотрудничество как рычаг развития российского Дальнего Востока // Политические исследования. 2004. № 5. С. 62–70.
21. *Яковлева Н. В.* Трансграничное сотрудничество регионов РФ и земель ФРГ как фактор укрепления российской государственности // Парадигма державности в развитии Российского государства: Мат-лы междунар. науч. конф. (14–16 июня 2011 г.) / Гл. ред. В. М. Юрьев; Мин-во обр. и науки РФ, ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет Г. Р. Державина». Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2011. С. 309–311.
22. *Яковлева Н. В.* Виды парадипломатии в России // Актуальные проблемы международных отношений в дипломатии (вторая половина XX — начало XXI в.): Мат-лы междунар. научно-практич. конф. (Витебск, 25–26 апреля 2013 г.) / Витебский гос. ун-т; Редколл.: А. П. Косов (отв. ред.). Витебск: ВГУ имени П. М. Машерова, 2013. С. 314–317.
23. *Яровой Г. О.* Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб.: Норма, 2007. С. 280.

Клименко С. Н.

Регулирование информационных отношений в таможенных органах Российской Федерации (на примере мер по обеспечению информационной безопасности и защите интеллектуальной собственности)

Клименко Сергей Николаевич

Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии
Заместитель декана экономического факультета
Преподаватель кафедры административного и таможенного права
Аспирант кафедры конституционного и административного права
Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)
sergklim08@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются некоторые аспекты, определяющие роль и место правового регулирования информационных отношений, возникающих в сфере обеспечения информационной безопасности таможенных органов Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информационная безопасность, правовое регулирование, таможенные органы, интеллектуальная собственность

Klimenko S. N.

Regulation of Information Relations in Customs Authorities of the Russian Federation (on the Example of Measures for Ensuring Information Security and Protection of Intellectual Property)

Klimenko Sergey Nikolaevich

Saint-Petersburg branch of Russian Customs Academy, named by V. B. Bobkov
Deputy Dean of the Faculty of Economics
Lecture of the Chair Administrative and Customs Law
Graduate student of the Chair of the Constitutional and Administrative Law of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
sergklim08@mail.ru

ABSTRACT

The article discusses some of the aspects that define the role and place of legal regulation of information relations arising in the sphere of ensuring information security of the customs bodies of the Russian Federation.

KEYWORDS

information security, legal regulation, customs, intellectual property

Основой правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, создаваемой в порядке осуществления творческой деятельности, а также информации, созданной в результате иной интеллектуальной деятельности, является институт интеллектуальной собственности, обеспечивающий реализацию конституционных принципов, определяющих наиболее существенные стороны организации и деятельности субъектов правоотношений в информационной сфере.

Конституция Российской Федерации (ст. 29) закрепляет один из основополагающих демократических принципов правового государства, заключающийся в наделении каждого правом на информацию, правом не только знать, быть информи-

рованным, но и правом распространения этой информации¹. Это с одной стороны. С другой стороны, помимо закрепления права на информацию Конституция Российской Федерации содержит также нормы, указывающие на то, в каких случаях и при каких обстоятельствах данное право может быть ограничено. Речь в данном случае идет о том, что кроме общедоступных сведений существует и определенный объем информации, касающейся основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства. Получение, распространение и обработка таких сведений подлежат строгому регламентированию законодательством, которое при определенных обстоятельствах устанавливает ограничения в обороте информации между субъектами правоотношений.

Российская Федерация, являясь одним из таких субъектов, вполне объяснимо обладает собственными интересами в информационной сфере. Эти интересы пронизывают не только область соблюдения конституционных прав и свобод граждан на получение, распространение и использование информации, но и область совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем наиболее важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности².

По сути, информационная безопасность, представляя собой систему общественных отношений, непосредственно связанных с защитой прав и законных интересов личности и общества в отношении информации, в том числе информационных ресурсов государства, является одной из важнейших составляющих национальной безопасности. Понятие системы обеспечения информационной безопасности может быть раскрыто как совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной властей, государственных, общественных и иных организаций и объединений, граждан, принимающих участие в обеспечении информационной безопасности в соответствии с законодательством, регламентирующим отношения в данной сфере.

Органы обеспечения информационной безопасности принимают непосредственное участие в противодействии как реальным, так и потенциальным угрозам национальным интересам в информационной сфере, прежде всего в соответствии с их компетенцией, которая, по существу, и является тем фундаментом, на котором строится вся государственная система обеспечения информационной безопасности. Общая структура государственной системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации включает в себя четыре властные подсистемы, образующие ветви власти, различающиеся функциями в области информационной безопасности и соответственно компетенцией: Президент, законодательная, исполнительная и судебная власти.

Отметим, что одну из ведущих позиций в системе национальной безопасности государства занимают представляющие исполнительную власть таможенные органы. Поэтому уделяется пристальное внимание вопросам, решение которых обуславливает выполнение требований, направленных на организацию и обеспечение информационной безопасности в сфере таможенных правоотношений. Так, в частности, Доктрина информационной безопасности³ декларирует, что таможенная

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в действ. ред.) // Российская газета. 2009. № 7.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (в действ. ред.) : Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 (в действ. ред.) // Российская газета. 2000. № 187.

служба кроме возложенных на нее полномочий, направленных на достижение таможенного регулирования, обеспечивает в установленной сфере деятельности исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации.

С целью реализации мероприятий по обеспечению безопасности информации в таможенных органах создана ведомственная система, представляющая собой совокупность организационной структуры, правового и финансового обеспечения, организационно-технических методов и средств, оперативно-разыскных мер, а также персональной ответственности всех должностных лиц и работников таможенных органов за выполнение требований информационной безопасности. Выстраивание организационной структуры ведомственной системы обеспечения информационной безопасности базируется в первую очередь на разграничении полномочий структурных подразделений Федеральной таможенной службы Российской Федерации (далее — ФТС России) и таможенных органов и включает в себя:

- руководителя Федеральной таможенной службы;
- Совет по информационной безопасности таможенных органов;
- структурные подразделения центрального аппарата ФТС России, принимающие участие в соответствии со своими функциями и полномочиями в обеспечении информационной безопасности таможенных органов, а также иные структурные подразделения центрального аппарата, соблюдающие требования по обеспечению информационной безопасности в служебной деятельности при выполнении возложенных функций и задач;
- Центральное информационно-техническое таможенное управление ФТС России;
- Региональное таможенное управление радиозлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры;
- советы по информационной безопасности региональных таможенных управлений;
- постоянно действующие технические комиссии по защите государственной тайны таможен;
- структурные подразделения таможенных органов, принимающие участие в соответствии со своими функциями и полномочиями в обеспечении информационной безопасности таможенных органов;
- иные структурные подразделения таможенных органов, соблюдающие требования по обеспечению информационной безопасности в служебной деятельности при выполнении возложенных на них функций и задач.

Современные вызовы существенным образом изменили политику Федеральной таможенной службы в информационной сфере¹. Основные усилия ее переориентированы от защиты каждого объекта информатизации таможенных органов к комплексному обеспечению информационной безопасности. Реализация государственной политики в данной сфере возложена на ведомственную систему обеспечения информационной безопасности. К наиболее чувствительным элементам информационной безопасности таможенных органов, исходя из существующих угроз, следует отнести²:

- во-первых, информацию, полученную таможенными органами из различных источников и содержащую конфиденциальные сведения различного характера;
- во-вторых, документы и сведения, используемые для статистических целей;

¹ О решении, принятом на заседании коллегии ФТС России, о Концепции обеспечения информационной безопасности таможенных органов Российской Федерации на период до 2020 года: Приказ ФТС России от 13 декабря 2010 г. № 2401.

² Там же

- в-третьих, технические средства обработки информации;
- в-четвертых, объекты интеллектуальной собственности;
- в-пятых, персональные данные должностных лиц таможенных органов;
- в-шестых, открытые информационные ресурсы таможенных органов, являющиеся, как представляется, одним их наиболее чувствительных элементов;
- наконец, в-седьмых, информационные ресурсы таможенных органов, формирующиеся на базе документов и сведений, представляемых при совершении таможенных операций, а также документов, необходимых для их совершения, и др.¹.

Обеспечивая информационную безопасность указанных объектов, в частности объектов интеллектуальной собственности, создаются необходимые условия для надежного функционирования таможенных органов, эффективности деятельности которых в информационной сфере в значительной степени влияет на эффективность обеспечения экономической безопасности государства.

Пожалуй, главным инструментом в области выполнения задач, возложенных на таможенные органы по обеспечению ведения учета и осуществлению законного контроля за всеми участниками таможенных правоотношений, являются информационные ресурсы. По тематике сведений, сосредоточенных и зафиксированных в документальной информации, ресурс может содержать научную, техническую, экономическую, учебную и иную информацию, в том числе информацию об объектах интеллектуальной собственности.

Формирование и использование ресурсов осуществляется на принципах доступности, достоверности и полноты информации; своевременности предоставления информации; обеспечения информационной безопасности; соблюдения прав и законных интересов третьих лиц; обеспечения конституционных прав лиц в информационной сфере, в том числе защиты персональных данных, информации, создаваемой в результате интеллектуальной деятельности; придания направлению формирования и использования ресурсов статуса самостоятельного вида обеспечения деятельности таможенных органов. Обращает на себя внимание тот факт, что информационные ресурсы таможенных органов, формируемые на базе документов и сведений, представляемых при совершении таможенных операций, а также документов, необходимых для их совершения, имеют ограниченный доступ².

Основным условием формирования информационных ресурсов или отдельных элементов является установление соответствующего правового режима. Для определенных видов информации в силу их особого значения устанавливаются специфические правовые режимы. В первую очередь это относится к категории информации, которая не предназначена для широкого распространения (государственная, коммерческая, профессиональная тайна, персональные данные и др.) и в связи с этим подлежит правовой охране от несанкционированного доступа.

Необходимо отметить, что проблема обеспечения безопасности касается не только информации ограниченного распространения, для которой в соответствии с существующими нормами устанавливается особый правовой режим, но и, что немало важно, информации неограниченного доступа, причем, вероятно, еще более основательно, чем в сфере конфиденциальности. Собственно говоря, конфиденциальность и режим тайн уже сами по себе ограничивают круг пользователей. Открытая же информация может свободно использоваться и распространяться без каких-либо ограничений любыми лицами и, как следствие, подвергаться неправомерному воз-

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза : Приложение к договору о Таможенном кодексе Таможенного союза. Принято Решением Межгос. совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 (в действ. ред.) // Таможенный вестник. 2010. № 2. Ст. 44.

² Таможенный кодекс Таможенного союза : Приложение к договору о Таможенном кодексе Таможенного союза. Принято Решением Межгос. совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 (в действ. ред.) // Таможенный вестник. 2010. № 2. Ст. 44, 333.

действию — модификации (искажению), уничтожению, присвоению — значительно проще. Ресурсы, которыми обладает сеть Интернет, являются наглядным подтверждением данного факта. Информация, однажды выпущенная в свет, в дальнейшем может распространяться практически беспрепятственно, а создатель (первичный обладатель) такой информации фактически утрачивает возможность воспрепятствовать ее дальнейшей передаче.

К такой информации относят, как правило, сведения об общеизвестных фактах; документы, не носящие конфиденциального характера; информацию, ограничения на доступ к которой были сняты самим владельцем, в результате чего режим конфиденциальности в отношении такой информации был прекращен, а также информацию, представляющую собой разнообразные концепции, идеи, алгоритмы, которые лежат в основе охраняемых авторским правом произведений, а также изобретений или полезных моделей и были правомерно опубликованы в открытых источниках.

Рассмотрим, например, программное обеспечение. Несмотря на то что само программное обеспечение охраняется законодательством как объект интеллектуальной собственности, алгоритмы, заложенные в программу, могут быть отнесены к свободно распространяемой информации. Следует учитывать и то, что открытая информация может быть отнесена к объектам возмездных сделок. В этом случае коммерческий интерес могут представлять, например, информационные массивы, содержащие подборку данных по какой-либо теме.

Таким образом, требования к защите общедоступной информации могут устанавливаться с целью обеспечения защиты информации от неправомерного доступа, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, уничтожения, также от иных неправомерных деяний и при обеспечении реализации права на доступ¹. Однако и для информации ограниченного доступа вопросы уяснения, классификации угроз, рисков не остаются простыми и не могут ограничиваться только установлением мер по их усиленной охране.

Немаловажное значение для установления правового режима играет осуществление мероприятий по ограничению доступа к информации. Обладатель ценной информации может предпринимать различные шаги с целью установления мер по охране информации и предотвращению несанкционированного доступа к ней и, как следствие, ограничению ее копирования конкурентами. Одним из таких шагов, к примеру, может являться отнесение такой информации к информации, составляющей коммерческую тайну. Для признания информации таковой, она должна удовлетворять определенным критериям: иметь действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу ее неизвестности третьим лицам; к информации у третьих лиц не должно быть свободного доступа на законном основании; в отношении информации ее обладателем должен быть введен режим коммерческой тайны². Необходимо также обратить внимание на то, что действующее законодательство признает информацию, составляющую коммерческую тайну, секретом производства (ноу-хау), т. е. объектом интеллектуальной собственности.

При соблюдении указанных требований обладатель информации приобретает исключительное право на интеллектуальную собственность. Это, в частности, означает наличие у него права требовать от третьих лиц соблюдения установленного режима конфиденциальности и запрещения доступа к информации путем вве-

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в действ. ред.) // Российская газета. 2006. № 165.

² О коммерческой тайне (в действ. ред.) : Федеральный закон Российской Федерации от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 32. Ст. 3283.

дения превентивных (административно-предупредительных) мер защиты. В случае нарушения этого режима правообладатель вправе использовать гарантированные государством средства защиты.

Однако, как показывает практика, могут присутствовать различные факторы, препятствующие правообладателю защитить свои права в области использования и распространения коммерчески важной информации. К примеру, если информация появляется у третьих лиц правомерно, т. е. без преодоления установленных правообладателем барьеров, или третье лицо получает такую информацию самостоятельно в результате проведенных исследований, то правообладатель будет лишен правомочий воспрепятствовать копированию информации. В другом случае третьи лица получают право использовать информацию свободно, если лицо вводит режим коммерческой тайны в отношении информации, которая в действительности ценностью не обладает либо является доступной из открытых источников. Однако при возникновении спора на третьих лиц будет возложена обязанность представления доказательств того, что информация к коммерческой тайне не относится.

Таким образом, государство, выступая лишь гарантом защиты прав и законных интересов обладателей коммерчески важной информации на ее использование и сохранение в тайне, возлагает на правообладателя всю ответственность за организацию и осуществление мер по защите неприкосновенности этой информации.

В сфере компьютерных технологий к объектам интеллектуальной собственности относятся программы для ЭВМ и базы данных, охраняемые как объекты авторского права, а также различные технические решения, охраняемые в качестве объектов патентного права¹. В соответствии со ст. 1259 Гражданского кодекса Российской Федерации авторские права не распространяются на идеи, концепции, принципы, методы, процессы, системы, способы, решения технических, организационных или иных задач, открытия, факты, языки программирования. Отсюда следует, что охраняемым в качестве объекта интеллектуальной собственности является собственно программа, так называемый «текст» программы, выраженный в какой-либо объективной форме. Сама же идея или концепция такой программы, результат, достигаемый с ее помощью, а также алгоритм его достижения правовой охране не подлежат. В качестве объекта авторского права также подлежат охране базы данных, под которыми Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 1260) понимает представленную в объективной форме совокупность самостоятельных материалов, систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ).

Таким образом, обладателю информации, лежащей в основе интеллектуальной деятельности, законодательством Российской Федерации, регулирующим отношения в области безопасности информации, в том числе и в таможенной сфере, предоставляются достаточно широкие возможности для защиты этой информации. Для реализации этих возможностей необходимо осуществить правильный выбор существующих форм и методов охраны информации и интеллектуальной собственности в зависимости от обстоятельств, сложившихся в конкретной ситуации.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая : Федеральный закон от 18 декабря 2005 г. № 230-ФЗ (в действ. ред.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 52. Ст. 5496.

Кириленко В. П., Демидов Д. Г.

Принципы функционирования Евразийского экономического союза

(международно-правовые аспекты)

Кириленко Виктор Петрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой международного и гуманитарного права
Доктор юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
intl@szags.ru

Демидов Дмитрий Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры международного и гуманитарного права
Кандидат юридических наук
dimitrydemidow@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье анализируются принципы функционирования Евразийского экономического союза в международно-правовых аспектах. Рассматриваются особенности реализации этих принципов в интеграционном пространстве Евразийского экономического союза.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Евразийская интеграция, принципы права, Евразийский экономический союз

Kirilenko V. P., Demidov D. G.

Principles of Functioning of the Eurasian Economic Union (International Legal Aspects)

Kirilenko Viktor Petrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of Chair of International and Humanitarian Law
Doctor of Science (Jurisprudence), Professor
Honored Lawyer of Russia
intl@szags.ru

Demidov Dmitry Gennadievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of Chair of the International and Humanitarian Law
PhD in jurisprudence
dimitrydemidow@gmail.com

ABSTRACT

In the article analyzed the principles of operation of the Eurasian Economic Union in the international legal aspects. The authors examine the characteristics of these principles in the integration space of the Eurasian Economic Union.

KEYWORDS

Eurasian integration, principles of law, the Eurasian Economic Union

Современные евразийские интеграционные процессы обусловлены правом и законом. Каждый этап интеграционного развития предусматривает наличие определенного массива нормативно-правовых актов нескольких уровней. Подробный анализ этих

правовых актов является одним из ключевых инструментов модификации всего процесса интеграционного развития. При этом наиболее важным является рассмотрение основных принципов функционирования интеграционного образования. В связи с тем что основанное на праве интеграционное образование нескольких государств может обладать международной правосубъектностью, рассмотрение международно-правовых аспектов подобных принципов чрезвычайно актуально.

Нормативная база евразийского интеграционного образования до недавнего времени представляла собой совокупность достаточно разрозненных международно-правовых актов. Причем на процесс ее развития негативно влияли и множественность субъектов интеграции, и отсутствие единой международной правосубъектности. Евразийская интеграция только с 2015 г. перешла на новый качественный уровень. С этого года начал действовать Договор о Евразийском экономическом союзе¹.

Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС, Договор) является обобщающим евразийский интеграционный процесс наднациональным нормативно-правовым актом. Безусловно, одним из основополагающих элементов данного документа является закрепление и развитие в нем системы базисных правовых принципов его функционирования как субъекта международного права. Рассмотрим правовую природу этого нового международного правового образования.

По справедливому замечанию А. Я. Капустина, в международно-правовом смысле Единое экономическое пространство и Таможенный союз представляли собой специфический международно-правовой режим, основанный на международном договоре (или группе международных договоров), цели которых достигались путем соблюдения международных обязательств, принятых их государствами-участниками [1].

Евразийский экономический союз обладает международной правосубъектностью (п. 2 ст. 1 Договора о ЕАЭС). Важно отметить, что в ст. 1 Договора о ЕАЭС особо подчеркивается, что в Евразийском экономическом союзе обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Формирование интеграционных образований происходит под влиянием множества факторов, в первую очередь политических и исторических. Они дают основания для начала самих переговоров об интеграции, как правило, экономической интеграции. Развитие всех современных интеграционных образований базируется на основополагающих принципах международного права. Следует уточнить, что данные принципы закрепляются в Уставе Организации Объединенных Наций и в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. Речь идет о таких принципах, как принцип неприменения силы и угрозы силы, принцип разрешения конфликтов мирными средствами, принцип уважения суверенитета (суверенного равенства) и невмешательства во внутренние дела государства и др. Подобные принципы предопределяют конструирование любых интеграционных правовых пространств.

По своей природе ЕАЭС является региональной международной организацией экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью (п. 2 ст. 1 Договора). Общие основания существования подобных организаций в международно-правовом пространстве определяются главами 8 и 9 Устава Организации Объединенных Наций (ООН). Согласно ст. 52 Устава ООН его основания не пре-

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014).

пятствуют существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами ООН.

Особое значение имеет ст. 55 Устава ООН, где закреплено право государств на создание любой международной организации на основе ключевых принципов защиты прав и основных свобод человека с целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов. Из Устава ООН следует, что любая международная организация должна стремиться: к повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии. В свою очередь, ООН обязана содействовать международным организациям в достижении указанных целей на основе общих принципов и норм международного права.

Принципы функционирования ЕАЭС закреплены не только непосредственно в ст. 3 Договора, но и в других статьях Договора и иных международных правовых актах. При этом важно отметить, что основой регионального интеграционного развития выступают основополагающие общие принципы и нормы международного права, и прежде всего такие международные договоры, которые обеспечивают гармоничное взаимодействие национально-правовых систем (унификационные договоры) [2].

Представляется, что принципы функционирования ЕАЭС можно классифицировать, как общие международные, структурно-институциональные (предусматривающие основания функционирования институтов ЕАЭС¹) и правовой интеграции (принципы, применяемые в регулировании правового функционирования ЕАЭС между государствами — участниками ЕАЭС).

В ст. 3 Договора закреплены основные принципы функционирования Совета. К ним относятся уважение общепризнанных принципов международного права, включая принципы суверенного равенства государств-членов и их территориальной целостности; уважение особенностей политического устройства государств-членов; обеспечение взаимовыгодного сотрудничества, равноправия и учета национальных интересов Сторон; соблюдение принципов рыночной экономики и добросовестной конкуренции; функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов.

В Договоре ЕАЭС декларируется априорность соблюдения основных принципов международного права. К числу структурно-институциональных принципов следует отнести только принцип функционирования таможенного союза без изъятий и ограничений, а к принципам правовой интеграции все остальные, перечисленные в ст. 3 Договора.

Рассмотрим структурно-институциональные принципы ЕАЭС. Институциональные начала функционирования в интеграционных экономических образованиях, как правило, закладываются в начальный период становления интеграционного объединения. Правовые положения документов Таможенного союза и ЕврАзЭС стали фундаментом для появления в окончательном виде органов Евразийской интегра-

¹ В настоящей статье понятие «институт» в названии принципа употребляется в значении «учреждение».

ции. Структурно-институциональные принципы, содержащиеся в Договоре о ЕАЭС, включают себя такие принципы, как принцип структурной преемственности, функционирование таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов, принцип равной представленности стран — участниц ЕАЭС, принцип ротации управляющих органов, принцип согласованного экономического регулирования.

По справедливому утверждению А. О. Четверикова, формирование Евразийского союза и его правовой системы осуществляется в рамках особого институционального механизма, основанного на сочетании традиционных форм межправительственного сотрудничества государств-членов и наднациональных элементов, характерных для наиболее развитых интеграционных правопорядков современности (прежде всего, права Европейского союза) [3]. После принятия Договора о ЕАЭС данный тезис не потерял своей актуальности, что и позволяет нам выделить среди указанных принципов принцип структурной преемственности.

Принцип структурной преемственности подразумевает наличие структуры органов ЕАЭС, аналогичной Таможенному союзу и Единому экономическому пространству. Раздел 3 Договора о ЕАЭС регламентирует подробную структуру и практически зеркально отражает органы интеграционных объединений в рамках ЕврАзЭС¹ (ст. 8 Договора о ЕАЭП):

- Высший Евразийский экономический совет,
- Евразийский межправительственный совет,
- Евразийская экономическая комиссия,
- Суд Евразийского экономического союза.

Важно отметить, что Договор о ЕАЭП практически полностью включает ранее принятые акты, они отображаются в Договоре в виде приложений, которые детализируют положения статей рассматриваемого раздела Договора. Непосредственно в п. 3 ст. 8 Договора закрепляется положение о том, что органы Союза действуют на основе принципов, указанных в ст. 3 Договора.

Принцип функционирования Таможенного союза без изъятий и ограничений после окончания переходных периодов также направлен на установление правовой последовательности в евразийском интеграционном процессе. Представляется, что данный принцип тесно связан с общеправовым принципом правовой определенности, который необходим как участникам Договора о ЕАЭП, так и его экономическим партнерам. Достижение целей, установленных ст. 4 Договора, невозможно без реализации этого принципа, который формирует понятную и последовательную стратегию длящейся модернизации на евразийском пространстве.

В силу правового равенства стран — участниц Договора о ЕАЭП закрепляются и такие традиционные для межгосударственных интеграционных образований принципы, как принцип ротации управляющих органов и принцип равной представленности стран — участниц ЕАЭС (ст. 8, 9 Договора, п. 33 Приложения 1 к Договору).

Принцип ротации управляющих органов содержится в п. 4 ст. 8 Договора. В соответствии с этим принципом председательство в Высшем совете, Межправительственном совете и Совете Комиссии осуществляется на ротационной основе в по-

¹Здесь подразумеваются такие органы, как Евразийская экономическая комиссия, учрежденная Договором о Евразийской экономической комиссии 2011 г.; под таким органом, как Высший Евразийский экономический совет, в соответствии со ст. 35 указанного Договора понимался Межгосударственный совет Евразийского экономического сообщества (высший орган Таможенного союза) на уровне глав государств и на уровне глав правительств; Суд Евразийского экономического сообщества, наделен был полномочиями в Таможенном союзе решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 457 «О вводе в действие Статута Суда Евразийского экономического сообщества».

рядке русского алфавита одним государством-членом в течение одного календарного года без права продления.

Принцип согласованного экономического регулирования, на наш взгляд, также следует отнести к данной категории принципов. Так как в интеграционных образованиях ключевым элементом функционирования являются институциональная система и выработанные такой системой решения именно в экономической интеграции играют особую роль и отражают степень функционирования институтов ЕАЭС. Если обратиться к анализу содержания Договора о ЕАЭС, то данный тезис можно обосновать большей частью его положений. Так, правовому регулированию Единого экономического пространства полностью посвящена ч. 3 Договора. В различной степени вопросы согласованного экономического регулирования детализируются и в других частях Договора и приложениях к нему. Безусловно, данный принцип закладывает и потенциал достижения основных целей ЕАЭС, перечисленных в ст. 4 Договора.

Выделение и системный анализ данного принципа позволяют утверждать, что именно он определяет основу всей институциональной системы Евразийского экономического союза.

Следующая группа принципов — принципы правовой интеграции. Справедливо мнение ряда авторов, что на основе Договора создается не просто международная организация, а определенное экономическое пространство (общий рынок, проведение согласованной, скоординированной или единой отраслевой политики), которое с учетом его правовых основ можно назвать экономико-правовым пространством, на котором функционируют сходные и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных или унифицированных правовых норм [1]. Именно принципы правовой интеграции отвечают на основной вопрос, который сводится к пониманию природы правовой системы образованного Евразийского экономического союза и дает представление о формализации принимаемых его органами решений.

В ст. 6 Договора о ЕАЭС закреплены основные элементы понятия «право Союза» и определена система иерархии нормативно-правовых источников ЕАЭС (при этом сам Договор обладает в этой системе наибольшей юридической силой — приоритетом перед международными договорами в рамках Союза, п. 3 ст. 6 Договора). В этой системе особое место занимает Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.¹, который продолжает действовать и в структуре Договора, вынесен в Приложение № 31 к Договору. Поэтому особое внимание следует уделить положениям п. 3 ст. 1 Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы, который указывает, что при последующем присоединении к ВТО другой Стороны (государства-участника) ее обязательства, принятые в качестве условия присоединения к ВТО, относящиеся к правоотношениям, полномочия по регулированию которых в рамках Таможенного союза (здесь и далее в абзаце подразумевается ЕАЭС, в анализируемый договор в отношении терминологии изменения внесены не были) делегированы сторонами-участницами органам Таможенного союза и правоотношениям, урегулированным международными соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, также становятся частью правовой системы Таможенного союза.

¹ В Российской Федерации ратифицирован федеральным законом от 19 октября 2011 г. № 282-ФЗ «О ратификации Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы». В соответствии с решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 11 данный договор вступил в силу с даты присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации — 22 августа 2012 г.

Данный принцип реализуется и через такие формы, как гармонизация и унификация законодательства. Эти понятия раскрываются в ст. 2 Договора. Так, под гармонизацией законодательства понимается сближение законодательства государств — членов ЕАЭС, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах; под унификацией законодательства — сближение законодательства государств — членов ЕАЭС, направленное на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных Договором о ЕАЭС.

Обеспечение единообразного правового регулирования на территориях всех государств — участников ЕАЭС должно быть направлено в первую очередь именно на непротиворечивое нормативное регулирование на наднациональном уровне. И, безусловно, количество возможных коллизий национального и наднационального законодательства должно быть сведено к минимуму. Максимальное прямое применение норм нормативно-правовых актов ЕАЭС на всех территориях государств — членов Союза позволит избежать появления коллидирующих (сталкивающихся) норм. Именно соблюдение принципа правовой интеграции и будет гарантией установления стабильного правового пространства ЕАЭС.

Однако, как показывает практика интеграционного развития, добиться однородного правового пространства на территории таких образований крайне затруднительно. Следует учитывать и влияние принципа суверенного равенства сторон и невмешательства во внутренние дела на анализируемый принцип. Поэтому механизмы гармонизации и унификации законодательства решаются государствами — членами ЕАЭС хоть и самостоятельно, но в рамках принятых на себя обязательств.

Хорошим примером урегулирования единообразного применения норм права является раздел 23 Договора, касающийся охраны интеллектуальной собственности. Ст. 90 Договора определяется непосредственно правовой режим объектов интеллектуальной собственности, а ст. 91 регламентируются общие вопросы правоприменения. В п. 3 ст. 90 Договора о ЕАЭС дается конкретный перечень международных договоров, нормы которых регламентируют деятельность в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, при этом устанавливается, что государства — члены, не являющиеся участниками указанных международных договоров, принимают на себя обязательство по присоединению к ним.

Необходимо также учитывать, что в ст. 32 Договора о ЕАЭС закреплено положение о том, что таможенное регулирование осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (пока находится на стадии разработки¹), данному документу предстоит заменить действующий Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС). Таким образом, еще одним примером реализации принципа правовой интеграции является гармонизация самих нормативно-правовых актов ЕАЭС. Содержание в Таможенном кодексе Таможенного союза большого количества отсылочных норм к национальному законодательству затрудняет взаимодействие государств в таможенной сфере, не позволяет снять излишние таможенные барьеры в силу противоречивости правового регулирования в национальной и наднациональной системах.

На наш взгляд, данную проблему необходимо учитывать при разработке нового Таможенного кодекса ЕАЭС. Ведь сокращение национального сегмента таможенного регулирования является одним из приоритетных направлений совершенствования таможенного законодательства при подготовке проекта ТК ЕАЭС².

¹ Планируется, что Таможенный кодекс ЕАЭС вступит в силу с 1 января 2016 г.

² Кодекс лицом к Декларанту // Российская газета. 2014. 02.09: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/02/tamozh.html>.

Таким образом, сама правовая природа Договора о Евразийском экономическом союзе предопределяет закрепление в нем ключевых принципов взаимодействия государств, участвующих в интеграции. Договор содержит множество существенных отраслевых и межотраслевых принципов, регулирующих общественные отношения на всей территории интеграционного пространства, которые требуют отдельного анализа. Представленные же правовые принципы функционирования ЕАЭС, на наш взгляд, являются базисными, определяющими международную правосубъектность и основу институционального механизма евразийского интеграционного объединения.

Литература

1. Капустин А. Я. Договор о Евразийском экономическом союзе — новая страница правового развития евразийской интеграции // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 98–107.
2. *Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства*: Науч. изд. / Н. Г. Доронина, В. Ю. Лукьянова, Н. Г. Семилютина и др. М.: ИЗИСП; Контракт, 2012. 72 с.
3. *Основы правового регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве* / В. А. Жбанков, С. Ю. Кашкин, В. Ю. Слепак и др.; под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Норма; Инфра-М, 2013. 224 с.

References

1. Kapustin A. Ya. *The contract on the Euroasian Economic Union — the new page of legal development of Euroasian integration* [Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze — novaya stranitsa pravovogo razvitiya evraziiskogo integratsii] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2014. № 12. P. 98–107.
2. *International legal aspects of realization of interests of the Russian Federation in connection with formation of the Common economic space* [Mezhdunarodno-pravovye aspekty realizatsii interesov Rossiiskoi Federatsii v svyazi s formirovaniem Edinogo ekonomicheskogo prostranstva]: Scientific edition / N. G. Doronina, V. Yu. Lukyanova, N. G. Semilyutina etc. M.: ILandCL; Contract, 2012. 72 p.
3. *Bases of legal regulation of integration processes in the former Soviet Union* [Osnovy pravovogo regulirovaniya integratsionnykh protsessov na postsovetском prostranstve] / V. A. Zhbantov, S. Yu. Kashkin, V. Yu. Slepak etc.; Under the editorship of S. Yu. Kashkin. M.: Norma; Infra-M, 2013. 224 p.

Подготовка кадров для рыночной экономики и потребительское восприятие соотношения «цена—качество—сроки» образовательной услуги

Цацулин Александр Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры финансового менеджмента
Доктор экономических наук, профессор
vash_64@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена проблеме качества образования в России в связи с переходом общества к постиндустриальной экономике. Рассматривается и обосновывается необходимость системного подхода к улучшению качества образования. Представлены основные аспекты, которые необходимо учитывать при улучшении системного качества образовательной услуги: профиль подготовки кадров, отношения между специализированными областями образования, цены и тарифы на образовательные услуги.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

системное качество, образовательная услуга, цена образовательной услуги, инновация, исследования и разработки (R&D), подготовка кадров, дистанционное образование

Tsatsulin A. N.

The Staff Training for Market Economy and the Consumer's Perception of the Ratio "Price — Quality — Timeline" of Educational Service

Tsatsulin Alexander Nickolaevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian President Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Financial Management
Doctor of Sciences (Economy), Professor
vash_64@mail.ru

ABSTRACT

The article is dedicated to the issue of quality of education in Russia due to transition to postindustrial economy. Necessity of system approach to improvement in quality of education is validated. Basic aspects that should be taken into account in order to improve system-based quality are indicated: staff training profile, relationships between specialized educational areas, price and tariffs of educational services.

KEYWORDS

system-based quality, educational service, price of educational service, innovation, research and development, staff training, online education

Мы всё учились понемногу
Чемунибудь и какьнибудь.
Так воспитаньем, слава Богу,
У насъ не мудрено блеснуть.

А. С. Пушкинъ. «Евг. Онѣг.»,
гл. 1, строфа 5 (1825)

Для российских потребителей рост доступности услуг высшего образования в эпоху пресловутых рыночных преобразований вовсе не означал, что полученное в разных формах и разными способами образование расценивалось настроенным кри-

тически социумом как профессиональное, на что автор статьи указывал еще 7 лет тому назад [3]. При этом работодатели, включая руководителей предприятий реального сектора экономики, финансового сектора и сферы социально-культурного сервиса и бытового обслуживания, все активнее и более явно выказывали свое недовольство именно качеством подготовки выпускников большинства отечественных вузов, в равной мере — и именитых столичных кампусов. Недостаток квалифицированных кадров уже стал одним из главных сдерживающих факторов для развития всех бизнес-форм российской экономики. Как показало недавнее исследование международной организации *Grant Thornton*, каждый второй отечественный предприниматель проблемой номер один называет персонал, а вовсе не коррупцию или доступ к кредитам¹.

И как представлялось уже тогда (до кризиса финансового ликвидности 2008 г.), изменение количественных и качественных характеристик системы высшего образования страны в лучшую сторону требовало существенно нового *форматирования* этой системы. Затянувшийся L-образный период выхода российской экономики из кризиса (без факта самого выхода) и посткризисные условия глобальной нестабильности внесли в схему форматирования чуть заметные корректировки. Но изменилась ли как-либо обозначенная ситуация с тех пор к лучшему? Многократно поднимаемый в изданиях разного уровня подобный вопрос и уклончивые ответы мотивировали автора данной статьи высказать на сей счет свое мнение.

1. Инвестиции в так называемый человеческий капитал (ЧК) обычно рассматриваются представителями институциональной экономики как целенаправленное действие, ориентированное на повышение квалификации и развитие способностей и качеств любого индивидуума или их группы, а следовательно, и на рост производительности живого труда в самом широком смысле этой сакральной экономической категории. Инвестиции из любых источников государственного финансирования в ЧК осуществляются, как представляется автору, в трех развернутых формах.

Первая форма — это собственно целевые расходы на образование; *вторая форма* — консолидированные бюджетные расходы на здравоохранение, обеспечивающее надлежащую операционную и долгосрочную работоспособность носителя рабочей силы; *третья форма* — предусмотренные федеральными программами расходы на, во-первых, внутреннюю отраслевую и межотраслевую мобильность, т. е. перемещение рабочей силы из мест с низкой производительностью живого труда в места с более высокой (и с соответствующей заработной платой), а во-вторых, на глобальную географическую мобильность молодежи (трудовых ресурсов и резервов до 30 лет) при поисках результативного трудоустройства и благоприятной, перспективной персональной социализации, включая технологию «социального лифта» и планового карьерного роста².

¹ России нужна реформа аграрного образования // Эксперт. № 1 (929). 22.12.2014 — 18.01.2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/expert/2015/01/rossii-nuzhna-reforma-agrarnogo-obrazovaniya/>

² Тем не менее, например, потребность экономики Петербурга в трудовых ресурсах удовлетворяется в последние годы во многом за счет мигрантов. Число их постоянно растет: так, с 2005 г. доля иностранной рабочей силы возросла в 10 раз, а за 2014 г., согласно данным Петростата, в город прибыло 100 000 мигрантов — это на 30% больше, чем в Москву за аналогичный период. И нужно иметь в виду, что официальная статистика учитывает лишь легальную трудовую миграцию. Наиболее остро нехватка персонала ощущается в промышленности, на транспорте, в строительстве, торговле, жилищно-коммунальном хозяйстве, ряде отраслей социальной сферы.

Мнения экономистов о роли трудовой миграции порой кардинально противоположны. Однако все сходятся на том, что безопасность россиян тесно связана с ситуацией в сфере миграции. О необходимости стимулировать переезд граждан России из экономически депрессивных регионов с высокой безработицей в быстро развивающийся Петербург также

Третья форма как таковая, не исключено, с оперативным государственным финансированием затрат (!? — А. Ц.), может приобрести реальные очертания в современной России с ее обременениями кризисного происхождения. И в озабоченное сознание россиян такую любопытную мысль заронил премьер-министр РФ Д. А. Медведев, выступая 30 сентября 2013 г. на пленарном заседании, прошедшем в рамках XII Международного инвестиционного форума в Сочи. «Всех нас ждут не самые простые времена, и именно сейчас нам нужно воспользоваться нашим очень серьезным преимуществом. Оно заключается в том, что у нас очень низкий по сравнению с европейскими странами уровень безработицы, поэтому нужно уйти от политики сохранения занятости населения любой ценой... Кому-то — это может быть довольно значительная часть населения — придется менять не только место работы, но и профессию, и место жительства», — заявил глава правительства¹.

Однако ни одна из трех названных форм финансирования не может быть реализована без надлежащих усилий системы образования-обучения. Обучение — это вид образования, а уже процесс собственно образования — это плановая процедура и совокупность образовательных технологий, по ходу реализации которых индивидууму (объекту образования) передают знания и одновременно формируют его навыки, умения, а также воспитывают необходимые компетенции. Достигнутый и зафиксированный в полученном аттестационном документе уровень образования — это один из способов распределения членов социума в общественной жизни страны в соответствии с зафиксированными индивидуальными природными способностями, подлинными талантами и обнаруженным творческим потенциалом.

Достигнутый уровень образования является одним из счетных компонентов, составляющих Индекс развития ЧК, или человеческого потенциала (ИРЧП), который в известной степени отражает уровень качества жизни той или иной территории. При этом под ключевой компетенцией как категорией и базовым качеством понимается набор конкретных поведенческих характеристик, сформированных конкретным опытом и необходимых индивидууму для успешного выполнения той или иной определенной регламентированной работы или каких-либо отдельных и разнонаправленных функций на капризном, конкурентном и высококонкурентном рынках труда. Причем компетенция в последнее время трактуется как видимая, доступная вербальной оценке и даже количественному измерению совокупность характеристик, проявляющихся на поведенческом уровне индивидуума [4].

Новая образовательная модель предполагает смену очередной педагогической парадигмы, фокус которой смещается с позиций квалификационного на позиции так называемого *компетентного подхода*. Реализация же программ модернизации образования, создание и использование новшеств стали частью профессиональной деятельности ряда вузов страны, которые готовят кадры практически для всех отраслей и секторов народного хозяйства. Естественно, профильное образование всегда было встроено в социально-экономический процесс, который и предопределял, какая модель отраслевой экономики создается, какие специалисты ей потребуются в обозримой перспективе, что они должны знать, уметь и чем

говорят многие специалисты. И, по мнению последних, это могло бы обеспечить город необходимыми качественными трудовыми ресурсами в нужном количестве для исполнения стратегии развития мегалополиса как ведущего гуманитарного, делового и промышленного центра. Но эти эксперты упускают из виду, что депрессивными эти регионы стали в последнее время, а прежде они были промышленными и сельскохозяйственными центрами страны. Обезлюдив сознательно эти территории сегодня, мы лишаем их надежд на какое-либо возрождение завтра.

¹ Медведев прибыл в Сочи на XII Международный инвестиционный форум «Сочи-2013» // ТАСС: экономика и бизнес: [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/682428> (дата обращения 04.11.2014).

владеть. Тем более следует подробнее рассмотреть основные вопросы развития инновационной деятельности в образовательных учреждениях различного уровня.

Современное понятие «образование» неразрывно связывается с толкованием таких краеугольных терминов, как «обучение», «воспитание», «образование», «развитие» и пр. Однако до того как слово «образование» стало связываться с просвещением, оно имело куда более широкое звучание. Словарное значение рассматриваемого понятия/ термина/ слова как существительного от глагола «образовывать» можно в первую очередь трактовать в коннотации «создавать», «формировать» или «развивать» нечто новое. Создавать новое — это, по существу, и есть инновация. Термин «инновация», как известно, был введен в научный оборот Й. Шумпетером, который понимал под этим термином непосредственно *фазу внедрения* новшества, трансформацию изобретения, идеи, модели в реальный производственно-хозяйственный процесс¹.

Поэтому постоянный анализ создания полноценного образовательного продукта и его последующая валидация (*validation*) для конечного потребителя — это плоть и кровь новаторства и изобретательства, что естественным образом связано с искусством пробуждать творческие способности и отдельной личности, и коллектива единомышленников в условиях, как правило, чрезвычайно обширной и сложной научно-исследовательской деятельности всех уровней системы образования и науки в направлении «Исследования и разработки» (*Research & Development — R&D*).

Для специалистов-организаторов, занимающихся профессионально этими вопросами, под термином *R&D* скрываются разные понятия, подчас диаметрально противоположные, так сказать, по «цеховой» принадлежности. Ученый в университете занимается проблемными исследованиями, поисками «знания ради знания», но в режиме реального прибавления, приращения научного знания. Работа ученых и инженеров в отраслях и секторах национальной экономики охватывает уже значительно более широкую область.

Не чуждаясь проблемных исследований, они направляют все же основные свои усилия на то, чтобы прикладным образом использовать научные открытия и найденные методы совершенствования техники и технологии, с тем чтобы поставить их на службу всему социуму. Эта сторона их деятельности, или, как принято говорить, *разработка (D)*, требует особо тщательного планирования и предъявляет повышенные требования к качеству топ-менеджмента соответствующей организации.

С другой стороны, предполагается, что за термином *R&D* маячит поток свежих идей, вращающихся в информационной среде, непрерывный обмен наиболее продвинутыми и ценными идеями. Умелое руководство подобным творческим обменом вполне можно рассматривать, как искусство распорядиться идеями, обладающими очевидной ценностью, для достижения официально сформулированных научно-практических и народно-хозяйственных целей. А это, в свою очередь, требует, чтобы органы государственного управления квалифицированно спроектировали бы желаемую картину будущего, что в системе «менеджмент — маркетинг» называется *озаботиться видением*. Но исходным двигателем всего этого являются идеи, поскольку нет идей — нет и стратегий.

Именно обмен такими идеями внутри одной страны, равно как и между странами в режиме глобализации и функционирования информационно-сетевой экономики, помогает каждому государству развивать свой научно-технический потенциал и совершенствовать собственные абсорбционные возможности реального сектора экономики для инноваций. При этом, конечно, идеи общечеловеческой значимости не

¹ Заметим, что сегодня Йозеф Шумпетер является подлинной иконой для всех адептов инновационного развития национальной экономики. Но, ссылаясь на классика, некоторые авторы достаточно вольно оперируют понятием «инновация» [9].

должны быть навсегда монополизированными одной личностью, одним предприятием-организацией или одним государством.

Весьма относительные, локальные (по приоритетным отраслям и направлениям), но все-таки реальные успехи техники эпохи СССР в значительной степени объясняются тем, что по-настоящему серьезное внимание уделялось именно техническому новаторству. Достаточно сказать, что конкурентноспособные для того времени авиационные двигатели, произведенные в Рыбинске и Перми для самолетов ТУ-134, ТУ-154 и т. п., занимали 27% мирового рынка моторов этого типа (да и по итогам 2013 г. российские авиадвигатели производителей из Уфы, Самары — так называемых центров компетенции и превосходства — были самыми продаваемыми в мире, обогнав США). В учебных планах и рабочих программах (позднее — ООП¹) советских вузов техника стояла наравне с наукой, и немало лучших умов страны посвятило себя именно инженерно-технической деятельности.

В условиях затяжного кризиса, санкций и эмбарго, когда перед большинством отраслей поставлена задача тотального импортозамещения, ситуация с кадрами будет только усугубляться. Для ее решения потребуются новая техника, современные технологии, а главное — специалисты, способные их создавать и эксплуатировать. И наиболее тревожная обстановка складывается в российском агропроме, где вузовская подготовка специалистов для предприятий сельского хозяйства отстает от требований современных технологий сельхозпроизводства, правда, в большинстве своем разработанных за рубежом, по мнению автора, на целых полвека.

Сложность и возможности современной техники почти безграничны, способности же отдельного человека оказываются гораздо более скромными. Поэтому грани индивидуального творчества раскрываются лишь в современных условиях научно-технической специализации. Однако для повышения эффективности всей системы необходимо наладить тесное сотрудничество специалистов, объединить их усилия для достижения общей цели. Только при соблюдении этого требования агрегированный итог может оказаться большим, нежели простая сумма составляющих его частей. Хотя бы по синергетической схеме образования целого.

Желаемое и рациональное объединение усилий релевантных специалистов — это стержень проблемы общественной продуктивности (результативности и эффективности). Как добиться желаемого контакта этих специалистов в конкретных научно-производственных ситуациях, часто бывает не вполне ясным. Безусловно, трудно создать и поддерживать длительное время предельно высокий уровень творческой работы ученых и инженеров различных специальностей. Но наладить между ними связи, объединить их усилия для комплексного и оперативного решения общих вопросов — задача куда более сложная и тонкая. Вдобавок, рост предприятия-организации, меняющий целеполагание, размеры и уровень специализации экономического субъекта, вызывает в означенных связях сбои, подчас с трудом поддающиеся устранению. Тем не менее без прочных связей, основанных на принципах кооперации и комплементарности, между специализированными областями общий процесс совершенствования искомой системы в настоящее время просто немислим.

Сложность работы руководителя программ в области *R&D* усугубляется необходимостью понимать и оценивать в первую очередь роль *личностей*, а не более привычную и понятную для бытового восприятия роль *вещей*. Большинство возникающих в наше время задач может быть решено при коллективном подходе

¹ ООП — основные образовательные программы высшего профессионального образования (ВПО). В настоящее время в редакции ФЗ-500 — просто ВО (федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 500-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

и комплексной координации. Задачи, ставящиеся перед изобретателями, отличаются такой сложностью, требуют таких затрат, что ни один индивидуум не сможет справиться с ними в одиночку. Именно так развитие науки и техники сужает поле деятельности изобретателя-одиночки и вызывает к жизни целые армии соответствующих узких специалистов (иллюстрацией к сказанному является рис. 1). Но где же эти армии отечественных специалистов, готовых к коллективным суждениям, состоящие из чутких и вдумчивых людей, обладающих к тому же критическими способностями конструктивного мышления и обширными познаниями в своей узкопрофессиональной области?

2. Современная жизнь не стоит на месте, она предъявляет российскому социуму быстро меняющиеся и возрастающие требования. С каждым днем разбухают в объеме накопленный новый познания и ветшают еще буквально недавно приобретенные, и эти бурные процессы ставят перед исследованиями и разработками в области педагогики и образования поистине грандиозные задачи. Недаром пересматриваются многие традиционные формы обучения, заново формулируются цели образования и создается внушительный арсенал технических средств обучения и дидактических материалов, рассчитанных на новые и новейшие методы преподавания в рамках формулируемой отечественной образовательной парадигмы.

Таким образом, образование по своей сути уже является своеобразной инновацией. Проблема инновационного развития страны является ключевой для занятия Россией более достойного места в мировом сообществе. Разве может считаться Россия великой державой, если она поставляет на рынок всего 0,2–0,3% от мирового уровня инновационных продуктов, тогда как США — 40%; и если в Западной Европе инновации используют 80% компаний, то в России — только 5% [2; 10].

Инновация как средство и одновременно процесс предполагает введение чего-либо обязательно нового, переломного, кардинального. Применительно к образовательному процессу инновация означает введение нового в контуры целеполагания, в содержание, методы и формы обучения и воспитания, в организацию совместной деятельности преподавателя и обучающегося, например в режиме работы в малых группах (до семи-восьми человек), и даже некий вклад в инновационность индивидуальных занятий (консультации, зачеты, экзамены, коллоквиумы и пр.). В этом случае в малой группе происходит овладение технологией формирования команды в соответствии с социокультурными нормами, овладение технологией демократического общения как технологией «горизонтальных» коммуникаций [5] и приобретение соответствующих компетенций.

Как представляется автору настоящей статьи, общими целями инновационного по замыслу образования в рамках заявленной парадигмы являются:

- 1) обеспечение высокого уровня интеллектуально-личностного и духовного развития обучающегося;
- 2) создание надлежащих условий для овладения им навыками научного стиля мышления;
- 3) освоение и адаптация научной методологии нововведений в соответствующих социально-экономической и профессиональной сферах.

Объявленная МОиН РФ концепция реформы и модернизация образования всю тяжесть ее реализации возлагают на регионы и непосредственно на образовательные учреждения, предоставляя им возможность не только самостоятельного ведения финансово-хозяйственной деятельности в сфере образования, но и ответственности за достигнутые результаты, включая *due diligence* с известными последствиями для неэффективных образовательных структур. Планы Минобрнауки по сокращению числа таких вузов и их филиалов совершенно недвусмысленно свидетельствуют о желании федеральной власти навести порядок в этой сфере.

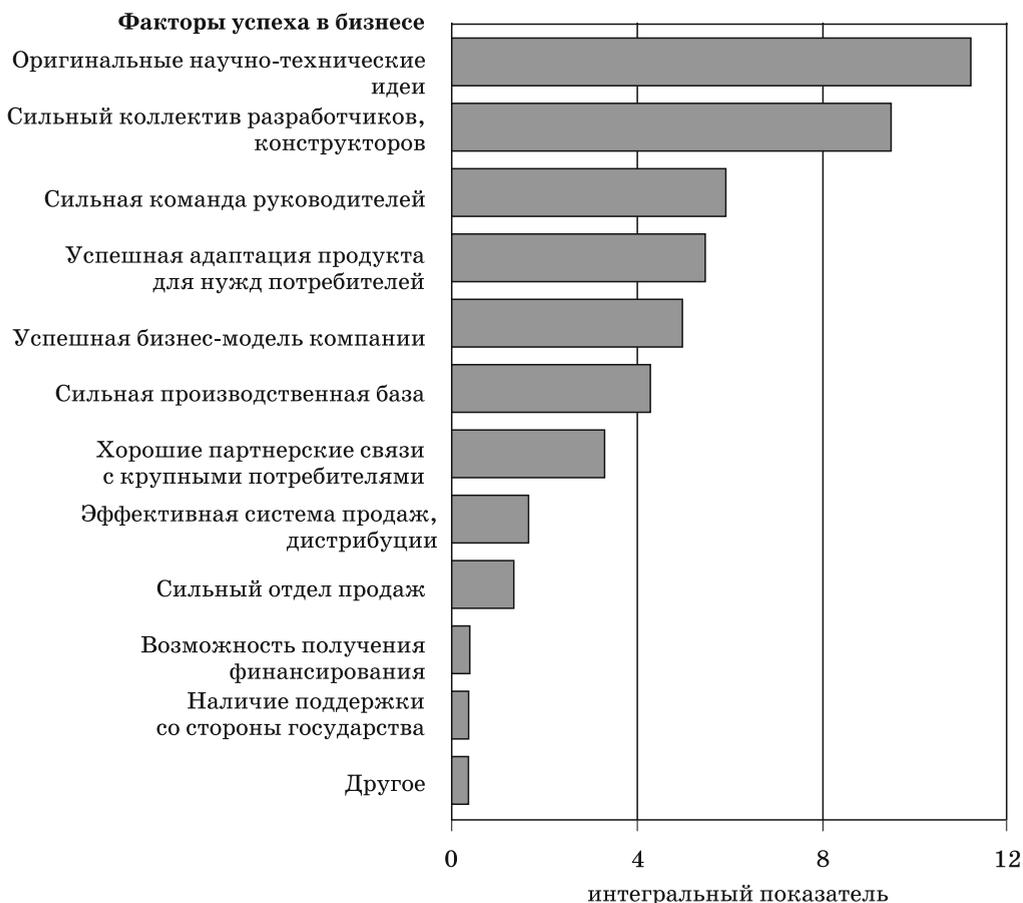


Рис. 1. Интегральный показатель основных факторов рыночного успеха

Источник: Эксперт. № 1 (929). 22.12.2014—18.01.2015.

Реализация национального образовательного проекта, естественно, включает в себя: повышение качества образования, освоение методики и техники профильного дистанционного обучения, внедрение новых информационно-коммуникационных технологий в учебный процесс и в процесс управления системой образования, обеспечение материально-технической базы последней, формулирование новых принципов финансирования вузов и самостоятельного управления ими, вхождение в сетевые структуры родственных вузов. Вот далеко не полный перечень приоритетных задач, решение которых ляжет на плечи руководителей и управленцев системы образовательных учреждений в ближайшее время.

Сейчас все народно-хозяйственные отрасли страны нуждаются в таких работниках, которые проявляют инициативу в поисках заказных работ на товарном рынке и в создании новых рабочих мест. Старая школьная и вузовская системы были вполне эффективны в деле подготовки работников в условиях, когда инициатива и творческие способности не проверялись, не подвергались испытаниям и не вознаграждались надлежащим образом. Но нынче такие навыки, как полезная, разумная инициатива, творческий подход к поиску и рациональному применению найденной научной информации, пользуются на рынке труда наибольшим спросом.

Вопрос заключается в том, сможет ли система профессионального образования в ходе своего реформирования сместить акценты в нужном направлении, чтобы удовлетворить не только эту, но и другие новые и новейшие потребности, которые еще только намечаются и формируются не всегда явно.

Например, знания, навыки, умения и компетенции, необходимые в коммерческой и предпринимательской деятельности сферы туризма, гостиничного хозяйства, ресторанного бизнеса и др., такие как работа с банками и базами данных, подготовка и работа с компьютерными текстами на иностранных языках (в современных ТНК обычное требование к линейным менеджерам — знание трех иностранных языков помимо родного), свободные и продуктивные контакты с клиентами и партнерами, в том числе зарубежными, составление креативных рекламных текстов, посланий, умелое планирование бюджета организации, профессиональное открытие нового бизнеса, создание нового бизнес-процесса и многое другое — все перечисленное составляет облик стандартного менеджера, который вписывается в современную инфраструктуру экономики.

Ключевые и базовые компетенции расширяют этот набор за счет таких важных комплексных характеристик, как интеллектуальное и культурное развитие, ценностные ориентации, профессиональные мотивация и самоопределение, профессионально-этические компоненты, уже упомянутая профессиональная мобильность, способность использовать знания для принятия самостоятельных профессиональных решений, приобретение практического опыта и т. п. Все сказанное в совокупности определяет способность и готовность личности осуществлять профессиональную деятельность в широком и многообразном контексте.

Ведущей фигурой организации современного производства и сбыта продукции в условиях второго десятилетия XXI в. становится информационно-ориентированный работник — этакий «синтетический специалист». По существу — менеджер-исследователь, аналитик потребительских и финансовых рынков, специалист по корпоративным сетям, созданию и поддержанию эффективных коммуникаций, специалист по организации рекламных и PR-кампаний, маркетолог, выстраивающий сети отношений с потребителями целевого рынка. Согласно экономической теории готовый рыночный продукт (собственно товар) в постиндустриальную эпоху становится все более насыщенным информацией и знаниями, что и обеспечивает ему высокую экономическую добавленную стоимость (от англ. *Economic Value Added* — ЭДС) и необходимую подлинную инновационность.

Соответственно, приоритетными становятся профессии, связанные с оперированием информацией по глобальным сетям, обеспечивающие увеличение ЕДС продукта на всех стадиях производственного цикла и технологических цепочек от ресурсов на входе до трансформации в самой организации и сбыта готового продукта потребителю на выходе к рынку. При этом основополагающими качествами такого профессионала, напигованного инновационными технологиями, становятся подлинная образованность (не путать с графой анкеты кадровой службы — «Образование»), креативность, экономическая проницательность и чутье финансового аналитика.

В дальнейшем все более жесткие требования будут предъявляться к качеству ЧК, и «информационный работник» должен наряду и благодаря накопленному ЧК обладать так называемым *проектным* типом мышления. В основе проектного типа лежит не интерес к стабильной, гарантированной и постепенной карьере в рамках одной структуры, а подлинный интерес к конкретному проекту и общественное (цеховое) признание фигуранта среди коллег-профессионалов с эквивалентными личностными характеристиками и параметрами.

Очевидно, что в ближайшие 15 лет неизбежно предстоит смена национальной экономической модели — от ресурсной модели к ее индустриальной (постин-

дустриальной, реиндустриальной и т. п.) разновидности. Появляется острая потребность в отраслевых менеджерах, которые могут работать в реальном секторе экономики. Бизнес идет к развитию информационно-сетевой экономики, к тем или иным формам аутсорсинга. Одновременно должны происходить изменения характера и уровня требований к качеству рабочей силы не только в профессионально-квалификационной сфере труда, но и в социально-психологической, и социально-культурной сферах.

Если основными востребованными морально-психологическими качествами рабочей силы в индустриальную эпоху были прежде всего дисциплина, знание своего места, жестко обозначенного в организационной иерархии и технологической цепочке, регламентная исполнительность, то новые императивы настаивают на большей инициативе и самостоятельности работника, его способностях работать во временных трудовых коллективах, рабочих группах, оперативных творческих командах, его высокой мотивации к переобучению, приобретению нового научного знания, инновационных умениях, территориальной мобильности и иных, востребованных временем навыках.

Плохо, когда самоцелью модернизации становится некая «инновационная» активность, по сути, выливающаяся в пустословие. Еще хуже, если результатом «модернизаторской» деятельности на самом деле становится контрмодернизация, т. е. разрушение, например, некогда сравнительно высококачественной системы ступеней российского образования. Поэтому любая образовательная реформа, или «модернизация», при отсутствии ее правильно осознанной и верно сформулированной цели в лучшем случае — это излишняя суета и затратный официоз, в худшем —вольная или невольная деструкция культурно-образовательных ценностей общества, слом его вех и размывание духовных скрепов.

Поэтому обществу необходимо выработать четкое осознанное представление, каким сегодня должен быть идеальный выпускник российского вуза для национальной экономики на всех уровнях подготовки — бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры, адъюнктуры, ординатуры и т. д. Этот же образ одновременно послужит и целевым ориентиром для подготовки педагогических кадров высшей квалификации для профильных факультетов вузов, готовящих кадры для отраслей народного хозяйства и видов экономической деятельности. А особое внимание следует уделить организации подготовки менеджеров перспективного планирования и использования инноваций в создаваемом новом технологическом укладе национальной экономики.

3. Как же следует относиться к формированию в настоящее время глобальной системы упомянутого выше дистанционного способа получения высшего образования через Интернет? Насколько успешной может оказаться реализация подобной модели на постсоветском пространстве? Окажутся ли заслуживающими доверия дипломы разных степеней и уровней, полученных дистанционно? Ведь не символическая, а подчас и виртуальная учеба в университете предполагает, что студенты часто и тесно общаются с преподавателями, а полноценный учебный процесс, осуществляемый в стенах кампуса и состоящий не только из лекций и презентаций. Здесь следует вспомнить о существовании *идеальной модели* университета всестороннего образования, разработанной еще В. Гумбольдтом (1831–1833) и построенной на синтезе принципов: *академические свободы* (при одновременной ответственности перед потребностями государства и общества) и *единство преподавания и исследования* [11]. Воплощение гумбольдтовой модели, разумеется, недостижимо в любой из известных интернет-моделей.

Но интернет-модель высшего образования в условиях глобализации и в среде новейших, совершенных ИТ обеспечивает определенную конкурентоспособность малоизвестных, дешевых и агрессивных вузов на фоне куда более серьезных и име-

нитых конкурентов, но не разработавших надлежащим образом собственную политику и стратегию существования в сфере интернет-образования или не заявивших о себе вовсе на этом сегменте рынка дистанционных образовательных услуг. Последние из перечисленных субъектов рынка образовательных услуг могут оказаться аутсайдерами в этой двусмысленной и сомнительной, по мнению автора статьи, гонке за всеобщим высшим образованием.

Естественно, безотносительно гонки, победить должно качество фундаментальной образовательной услуги, но цена на конкретную такую услугу также играет свою заметную роль при осуществлении потребительского выбора. Как отмечает проф. Э. Хаберле из Университета Сан-Франциско (США), если Гарвард предлагает некий учебный интернет-курс за 5000 долл., а параллельно получено предложение от *Community College* из Миссисипи за аналогичный курс в половину указанной стоимости, то выбор потребителя можно будет в большинстве случаев предсказать с высокой степенью вероятия [8].

Другой известный факт из американского опыта дистанционного обучения еще более поучителен. Так, Технический университет Джорджии в Атланте предлагал в 2013 г. полноценный учебный курс с дипломом магистра в области *Computer Science* и в условиях нахождения в университетском кампусе стоимость обучения составила 45 000 долл.; тот же самый курс, но в Интернете был оценен в 7000 долл.

При полной идентичности дипломов этого вуза по разным формам обучения большинство потребителей образовательных услуг, безусловно, выберет онлайн-способ обучения, а университет при этом заработает гораздо больше, чем при стационарном варианте обучения¹. Но такое возможно лишь при одном условии — когда у вуза зафиксирована хорошая репутация в обычных образовательных моделях. А если эта репутация при неудачной реализации онлайн-программ окажется разрушенной и умрет, как убедить потенциальных потребителей образовательной услуги учиться дистантно?

Богатая информация имеется и по российским организациям, работающим на рынке дистанционных образовательных услуг уже много лет. Но среди них выделяются худосочные образовательные структуры (насчитываются десятками), которые кроме наименования, невнятной рыночной истории и номера телефона на сайтах не имеют ничего более. Это роднит их с интернет-магазинами, но вряд ли вызывает доверие потенциального потребителя образовательных услуг.

Так, Региональный финансово-экономический институт (РФЭИ) демпингует на рынке дистанционных образовательных услуг начиная с 11 000 руб. за семестр, располагает офисом в виде одной комнаты на Лиговском пр. в Санкт-Петербурге, без адреса в Москве, но с компьютерным видом некоего импозантного здания где-то под голубым небом. При этом рекламирует полную идентичность диплома о высшем образовании (ВО), полученного дистантно, с дипломом, приобретенным «на обычной заочной форме». Также «можно ускориться в 2 раза», т. е. сократить срок обучения с 5 лет до 2,5 года.

Другой центр дистанционного обучения — Московский технологический институт (МТИ), сообщающий на сайте скромно о своей лидирующей роли на этом рынке, также не имеющий фактического адреса нахождения/размещения где бы то ни было, сбрасывает в кризисную пору стоимость обучения в магистратуре с 45 000 руб. до 29 900 руб. и предоставляет образовательные услуги ВО в диапазоне от менеджмента до продуктов

¹ Вот она — лучезарная перспектива замены дорогостоящих профессоров дешевыми ассистентами. Заметим, правда, что, во-первых, это касается главным образом западных систем оплаты труда ППС образовательных организаций (вошедшее в традиции университетов содержание «дорогущих» профессоров). А во-вторых, здесь неминуем разрыв единства исследовательской и преподавательской функций университета.

питания животного происхождения. Но существуют на отечественном рынке дистанционных образовательных услуг структуры с еще более удивительными ООП и наименованиями вузов, например «Институт позитивных технологий и консалтинга».

Увы, репутация большинства российских, даже флагманских по-своему вузов невысока. И коренные проблемы высшего (профессионального) образования на постсоветском пространстве, в условиях инновационного развития экономики, власти в посткризисный период попытались преодолеть путем создания в 2009 г. сети федеральных научно-исследовательских университетов. Эта в целом здоровая инициатива потребовала даже перераспределения финансовых потоков в безусловно сложной экономической ситуации преодоления последствий кризиса финансовой ликвидности.

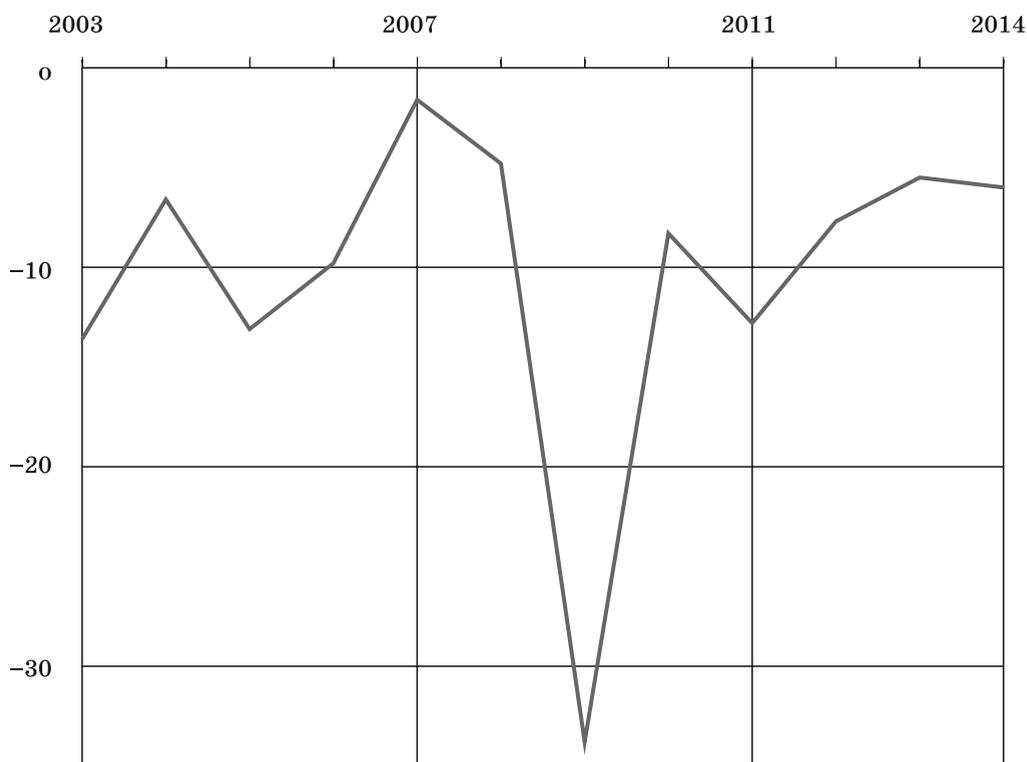
По замыслу инициаторов такое реформатирование вузов позволило бы интенсифицировать фундаментальные и прикладные научные исследования, нацеленные на инновационные результаты. Та же система, которая существует сегодня, т. е. наука при кафедрах, чрезвычайно важна, поскольку она повышает уровень подготовки специалистов, опираясь на комплексные кафедральные научные исследования, особенно при соответствующей подпитке отечественными и зарубежными грантами. Но, к сожалению, означенная система является недостаточной с точки зрения реального присутствия на рынке новых технологий и нового оборудования с заданным уровнем инновационности, не всегда, правда, измеряемой.

Поэтому одним из приоритетных вопросов в современном университетском мире становится научный менеджмент, который определяет пути движения (траекторию) научных разработок на рынке технологий и оборудования. Сегодня на импортозамещающий рынок нужно выходить не с изобретениями или идеями (хотя они сами по себе дорогого стоят), а с готовыми изделиями, пилотными образцами и новыми технологиями, которые уже получили финансовую и организационную (желательно государственную) поддержку, но требуют немедленной коммерциализации.

4. С учетом сокращения расходов на образование вузы любых организационно-правовых форм будут испытывать в обозримой перспективе трудности финансирования своей профильной деятельности. Поэтому вопросы образования цен и тарифов на образовательные услуги в нишах традиционного планового коммерческого и дополнительного образования приобретают особое значение и требуют обстоятельного анализа. Какими должны быть цены? Достаточно ли будет поиграть с ценами в разных ситуациях, чтобы окончательно установить какой-либо ценовой уровень? Без специального исследования здесь не обойтись, и такие выборочные исследования должны быть проведены на материалах столичных и периферийных вузов.

На рынке потребительских товаров и услуг часто присутствует покупатель, который много хуже продуцента осведомлен об имеющихся на рынках альтернативах и, соответственно, действует далеко не самым рациональным образом, а зачастую склонен и к «показному потреблению». Но главное в условиях затяжного кризиса, что такой потребитель временно лишается так называемого потребительского оптимизма, как это показано на рис. 2. Индекс потребительской уверенности (ИПУ) россиян по итогам 2014 г. продемонстрировал резкое ухудшение ожиданий: ИПУ снизился до — 18 пунктов в IV квартале против — 7 пунктов в предыдущем квартале. Снижение ИПУ обусловлено отрицательной динамикой всех его компонентов. При этом наибольшее влияние оказало ухудшение субъективного мнения потребителей относительно произошедших в российской экономике изменений.

Чувствительность покупателя-потребителя к цене — это мера его реакции на уровень предлагаемой ему цены и, соответственно, дай ей интересную книгу, которую я у тебя видел, его готовности совершить покупку. В исследовании формирования и окончательного установления цен и тарифов целесообразно выделить 16 наиболее



Разность позитивных и негативных оценок, %

Рис. 2. Индекс потребительской уверенности¹ россиян за период 2003–2014 гг.

Источник: Росстат.

существенных факторов в соответствии с рекомендациями из работы Флориана Симса “Preiswahrnehmung von Dienstleistungen” [12].

Перечислим эти факторы, закладываемые в программу статистического наблюдения и влияющие на восприятие цен покупателями в процессе принятия решения о покупке образовательных услуг:

- важность цены;
- внешняя референтная цена;
- ценовые знания потребителей;
- ценовая надежность услуги;
- бюджетные ограничения;
- внутренняя референтная цена;
- ценовые ожидания;

¹ Индекс потребительской уверенности (Consumer Confidence Index, CCI) — индикатор, разработанный для измерения потребительской уверенности и определяемый как степень оптимизма относительно состояния экономики, который население выражает через своё потребление и сбережение. Согласно методике Евро-пейской Комиссии, рассчитываются значения частных индексов и обобщающего индекса потребительской уверенности населения. Частные индексы рассчитываются на основе сведения баланса оценок респондентов (в процентах) по соответствующему вопросу анкеты.

- ценовая прозрачность;
- ценовая справедливость;
- условия оплаты;
- ценовая благоприятность;
- ценовое достоинство;
- цена как показатель качества;
- ценовые эмоции;
- ценовая безопасность;
- ценовые пороги.

Вопросы анкетирования респондентов можно распределить по названным факторам.

Особый интерес представляет для выборочного исследования 13-й по счету фактор из приведенного перечня — «цена как показатель качества». Покупатель обычно воспринимает цену как известное количество денежных средств, которое ему предстоит заплатить на рынке за право получения экономического блага в свою собственность. Но на товарном рынке встречаются отклонения от этого простейшего случая, когда цена на благо сама становится сигналом желаемого качества. При этом традиционно выделяются три группы таких благ (товаров и услуг): имиджевые; эксклюзивные; блага со стандартными характеристиками качества. Все эти разнородные экономические блага объединяет одна специфическая черта — по отношению потребителя к этой группе прослеживается проявление эффекта оценки качества через цену.

Если имидж говорит громко сам за себя, то высокая цена может быть положительно оценена потребителем и в случае, когда речь идет об эксклюзивных товарах. Повышение цены подчас увеличивает полезность такого блага за счет не всегда верно измеряемой характеристики — ограничения числа конкурирующих рыночным способом за благо потребителей из числа малообеспеченных претендентов.

Что же касается блага без иных характеристик качества, то речь идет о ситуациях, когда потребитель не может оценить свойства и качество блага до его приобретения и начала использования или не в состоянии найти информацию о потребительских свойствах блага. В этом случае потребитель зачастую руководствуется представлениями о том, что высокая цена (косвенное свидетельство), как правило, связана с высоким качеством блага. Чем в большей мере потребитель вынужден полагаться на цену как на индикатор конкретного качества, тем менее он будет чувствителен к уровню цены. Склонность же потребителя к сравнительному анализу свойств и цен конкурирующих благ существенно зависит от соотношения уровня цен и тех усилий, которые надо приложить для сокращения затрат на покупку, например путем поиска более дешевой альтернативы анализируемому благу.

Как известно, философская категория *качество* отражает важную сторону объективной действительности — ее определенность. Проблемы этого понятия и все, что связано с качеством, детально исследованы в работах представителей петербургской научной школы качества, например [6]. Качество объекта (в нашем случае блага, образовательной услуги) как правило, не сводится к отдельным его свойствам, а связано с объектом, воспринимаемым целиком, охватывая его полностью, в его связях с окружающей средой и неотделимо от него. Вместе с тем качество, являясь инструментом идентификации объектов, позволяет объединять их на основании имеющейся у них общности или выделять множества (систему) из окружающего сообщества. Сказанное в полной мере отвечает идеологии концепции *системного качества*, разработанной в свое время заслуженным деятелем науки, профессором А. И. Ротштейном [7].

Один из создателей немецкой классической философии Г. Гегель отмечал, что «из сравнения качества с количеством легко видеть, что по своей природе качество

есть первое». Качество выступает как единичное количество. Философское определение качества, по Г. Гегелю, является базовым для любых попыток иного определения качества [1]. Словосочетание «некачественное благо» нелогично, ибо любой объект, в том числе и благо, не может не иметь качества, поскольку если нет качества у объекта, то не существует и собственно объект.

Многие связывают термин «качество» с понятием «хороший» («качественная образовательная услуга и т. п.»), но понятие качества должно распространяться на любой объект, даже если он кому-то не нравится или кого-то не устраивает (яды, отходы, удобрения и т. п.). Выражение «повышение качества» имеет ограниченное применение и заменено в международных стандартах на термин «улучшение качества».

В 2005 г. Международной организацией по стандартизации (ISO) были сформулированы термины по качеству для всех отраслей бизнеса и промышленности. При уточнении термина «качество» из его предыдущих дефиниций был исключен термин «свойства». Если расположить термины по общности понятий о качестве, то получим ряд: *характеристика* → *свойства* → *качество*. Последнее определение по ISO 9000:2005 звучит следующим образом: *качество — это степень соответствия присущих (собственных) характеристик требованиям*. Под требованиями понимаются потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным.

Свойство, как и качество, — категория философская и выражает такую сторону объекта (блага, образовательной услуги), которая обуславливает его различие или общность с другими объектами и обнаруживается в его отношении к ним. Свойство обычно обобщает ряд характеристик объекта. Рынок же ориентирован не просто на удовлетворение потребностей потребителей, а на удовлетворение именно платежеспособного спроса покупателей, формируемого их потребностями. В определении *качества* понятие *потребности* является исходным, и их характеристики должны соответствовать характеристикам качества объекта.

Количество экономических благ в сочетании с их качеством лишь в совокупности определяет возможности удовлетворения потребностей. Для каждого конкретного вида блага существенно, насколько взаимосвязаны эти показатели и улучшение каких свойств экономического блага, скажем образовательной услуги, обеспечивает меньшими затратами удовлетворение одних и тех же потребностей индивида. Объем потребностей является величиной и динамичной, и неустойчивой. Рост качества блага как потребительной стоимости, удовлетворяющей данную потребность, будет оказывать влияние в сторону уменьшения его требуемого количества.

(Продолжение в следующем номере.)

Литература

1. Гегель Г. Наука логики. В 3 т. М.: Мысль, 2012.
2. Дегтярев Г. М., Носов В. Н. О некоторых трудностях на путях инновационного развития России // Общество. Среда. Развитие. 2010. № 2. С. 114–118.
3. Егорова Е. Б., Цацулин А. Н. Каким уровнем образования должен обладать профессионал рынка туристского продукта? // Туризм — путь достижения Целей Тысячелетия: Сб. материалов. Ч. I. СПб.: Невский фонд, 2008. С. 33–35.
4. Ефимов О. И. Коммуникативная компетентность // Личность — Культура — Общество. 2010. Т. XII, вып. 3. № 65–66. С. 118–132.
5. Миронов Д. Ф. Техническая реализация теоретических разделов УМК учебной дисциплины // Информационно-методическое и организационное обеспечение профессионального образования в условиях многоуровневой подготовки специалистов. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. 216 с.
6. Окрепилов В. В. Экономика качества. СПб.: Наука, 2011.
7. Ротштейн А. И. Очерки промышленной статистики. М.: Статистика, 1964. 412 с.

8. Сумленный С. Останется десять университетов // Эксперт. № 48. 2–8 декабря 2013. С. 33–36.
9. Цацулин А. Н., Яковлев М. А. Основа регионального медико-фармацевтического кластера — базовые инновации // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь. № 16: В 2 ч. Ч. 1. Минск: Изд-во АУ, 2014. С. 460–474.
10. Цацулин А. Н., Яковлев М. А. Показатели инновационной активности хозяйствующих субъектов: мифы и реалии // Вестник национальной академии туризма. 2013. № 2. С. 58–63.
11. Шнедельбах Г. Философия в Германии 1831–1933 гг. / Пер. с нем. М.: Логос, 2002: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/35/04.pdf> (дата обращения: 07.11.2014).
12. Siems F. *Preiswahrnehmung von Dienstleistungen*. 2003. 365 p.

References

1. Hegel G. *Science of Logic* [Nauka logiki]: In 3 vol. M.: Thought [Mysl'], 2012.
2. Degtyaryov G. M., Nosov V. N. *About some difficulties on the ways of innovative development of Russia* [O nekotorykh trudnostyakh na putyakh innovatsionnogo razvitiya Rossii] // Society. Environment. Development [«Obshchestvo. Sreda. Razvitiye»] N 2. 2010. P. 114–118.
3. Egorova E. B., Tsatsulin A. N. *What education level the professional of the market of a tourist product has to possess* [Kakim urovnem obrazovaniya dolzhen obladat' professional rynka turistskogo produkta?]/ // Tourism — a way of achievement of the objectives of the Millennium [Turizm — put' dostizheniya Tselei Tysyacheletiya]: Collection of materials. Scientific publication. Part I. SPb.: Publishing house “Nevsky Fund” [Nevskii Fond], 2008. P. 33–35.
4. Efimov O. I. *Communicative competence* [Kommunikativnaya kompetentnost'] // Personality — Culture — Society [Lichnost' — Kul'tura — Obshchestvo]. 2010. Vol. XII, 3. N 65–66. P. 118–132.
5. Mironov D. F. *Technical implementation of theoretical parts of Methodical materials of a subject matter* [Tekhnicheskaya realizatsiya teoreticheskikh razdelov UMK uchebnoi distsipliny] // Information, methodical and organizational support of professional education in the conditions of multilevel training of specialists [Informatsionno-metodicheskoe i organizatsionnoe obespechenie professional'nogo obrazovaniya v usloviyakh mnogourovnevoi podgotovki spetsialistov]. SPb.: Publishing house of SZAGS [Izd-vo SZAGS], 2008. 216 p.
6. Okrepilov V. V. *Economy of quality* [Ekonomika kachestva]. SPb.: Science [Nauka], 2011.
7. Rotstein A. I. *Sketches of industrial statistics* [Ocherki promyshlennoi statistiki]. M.: Statistics [Statistika], 1964. 412 p.
8. Sumlyonny S. *Ten universities will stay* [Ostanetsya desyat' universitetov] // Expert [Ekspert]. 2013. N 48, 2–8 of December. P. 33–36.
9. Tsatsulin A. N., Yakovlev M. A. *Base of a regional medical and pharmaceutical cluster — basic innovations. Scientific works of Academy of management at the President of Republic of Belarus* [Osnova regional'nogo mediko-farmatsevticheskogo klastera — bazovye innovatsii. Nauchnye trudy Akademii upravleniya pri Prezidente Respubliki Belarus']. N 16 in two parts. Part 1. Minsk: Publishing house of the Academy of management [Izd-vo AU], 2014. P. 460–474.
10. Tsatsulin A. N., Yakovlev M. A. *Indicators of innovative activity of economic entities: myths and realities* [Pokazateli innovatsionnoi aktivnosti khozyaistvuyushchikh sub'ektov: mify i realii] // Bulletin of national academy of tourism [Vestnik natsional'noi akademii turizma]. 2013. N 2. P. 58–63.
11. Shnedelbakh G. *Philosophy in Germany 1831–1933* [Filosofiya v Germanii 1831–1933 gg.] / Transl. from German. M.: Logos, 2002: [Electronic resource]. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/35/04.pdf> (date of the address 07.11.2014).
12. Siems F. *Preiswahrnehmung von Dienstleistungen*. 2003. 365 p.

Липатова Л. Н., Градусова В. Н.

Материальное благополучие населения как фактор экономической безопасности (на материалах Республики Мордовия)

Липатова Людмила Николаевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры финансового менеджмента
Доктор социологических наук, кандидат экономических наук
ln.lipatova@yandex.ru

Градусова Валентина Николаевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры финансового менеджмента
Кандидат экономических наук
vgradusova@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье на основе анализа основных индикаторов уровня жизни характеризуются материальные условия жизнедеятельности населения России, выявляются межрегиональные различия.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

уровень жизни, бедность, прожиточный минимум, заработная плата, социальные выплаты, среднедушевые доходы, дифференциация населения

Lipatova L. N., Gradusova V. N.

Material Welfare of the Population as a Factor of Economic Security (on Materials of the Republic of Mordovia)

Lipatova Ludmila Nikokaevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the Financial Management
Doctor of Science (Sociology), PhD in Economy
ln.lipatova@yandex.ru

Gradusova Valentina Nikokaevna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the Financial Management
PhD in Economy
vgradusova@gmail.com

ABSTRACT

In the article on the basis of the analysis of the main indicators of a standard of living material conditions of activity of the population of Russia are characterized, interregional distinctions come to light.

KEYWORDS

standard of living, poverty, living wage, salary, social payments, average per capita income, differentiation of the population

Среди показателей экономической безопасности, предложенных С. Глазьевым и наиболее часто используемых специалистами, можно выделить блок индикаторов, прямо или косвенно характеризующих жизненный уровень населения (табл. 1).

**Показатели уровня жизни населения,
влияющие на экономическую безопасность страны (по методике С. Глазьева) [1]**

Показатели	Пороговые значения	Фактическое состояние	Соотношение фактического и порогового значений
Объем валового внутреннего продукта на душу населения от среднемирового	100%	25%	0,25
Доля в населении людей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума	7%	20%	0,29
Продолжительность жизни населения	70 лет	65 лет	0,93
Разрыв между доходами 10% самых высокодоходных групп и 10% самых низкодоходных групп	8 раз	12,8 раза	0,63
Уровень преступности (количество преступлений на 100 000 населения)	5000	6000	0,83
Уровень безработицы по методологии МОТ	7%	9,3%	0,75
Дифференциация субъектов федерации по прожиточному минимуму	1,5	5,0 раз	0,30

По оценке С. Глазьева, ни по одному из приведенных в таблице показателей достичь порогового значения не удалось. Судя по дате публикации, речь идет о середине 1990-х гг. Основываясь на данных статистики, проследим, как изменился уровень жизни россиян в последующие годы (табл. 2). При этом для сравнения приведем данные, характеризующие ситуацию как в РФ в целом, так и в одном из ее регионов.

Показатель продолжительности жизни в РФ в 2012 г. превысил пороговое значение. В Мордовии это произошло на год раньше, но во многих приволжских регионах продолжительность жизни меньше 70 лет (табл. 3).

Существенно улучшились криминогенная ситуация и состояние рынка труда. Уровень безработицы в России существенно ниже порогового значения. Только в годы мирового экономического кризиса (2009–2010 гг.) показатель был выше 7% экономически активного населения. Безработица в Мордовии — одна из самых низких среди регионов ПФО. Даже в острой фазе экономического кризиса значения этого показателя были далеки от пороговых (табл. 4).

Статистика показывает, что численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума и показатель дифференциации доходов остаются значительно выше пороговых значений. Что касается дифференциации субъектов РФ по прожиточному минимуму, то она, хотя и уменьшилась по сравнению с серединой 1990-х гг., остается значительной, что во многом объективно связано с масштабами страны и объясняется огромными различиями в географических и климатических условиях территорий. На наш взгляд, большую угрозу экономической безопасности страны представляет дифференциация российских регионов по уровню жизни.

Экономический рост, характерный для России в середине первого десятилетия XXI в., способствовал росту жизненного уровня населения в большинстве российских регионов. Однако условия жизнедеятельности людей в российских регионах существенно различаются. Показатель ВРП на душу населения в приволжских регионах существенно ниже среднероссийского показателя: в 2007 г. — в 1,4 раза, в 2012 г. — в 1,3 раза. Разброс показателя по регионам ПФО огромный и сокращается медленно: 2007 г. — 2,5 раза, 2012 г. — 2,3 раза (табл. 5).

**Показатели уровня жизни населения, влияющие
на экономическую безопасность страны**

Показатели	Пороговые значения	Российская Федерация	Республика Мордовия
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения (2012 г.)	7,0	10,9	18,3
Ожидаемая продолжительность жизни населения, лет, мужчины / женщины (2013 г.)	70,00	70,76	70,56
Разрыв между доходами 10% самых высокодоходных групп и 10% самых низкодоходных групп, раз (2012 г.)	8,0	16,4	11,9
Число зарегистрированных преступлений на 100 000 человек населения (2012 г.)	5000	1608	950
Уровень безработицы (безработные к численности экономически активного в возрасте 15–72 года), % (2013 г.)	7,0	5,5	4,4
Дифференциация субъектов РФ по прожиточному минимуму, раз (2012 г.)	1,5	2,6	2,4

Составлено и рассчитано по: *Мордовия: Стат. ежегодник / Мордовиястат.* Саранск, 2013. С. 436, 445; 2014. С. 430, 439; *Российский статистический ежегодник / Росстат.* М., 2012. С. 128, 131.

Таблица 3

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, число лет

Регион	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Российская Федерация	67,99	68,78	68,94	69,83	70,24	70,76
Приволжский федеральный округ	67,64	68,51	68,38	69,24	69,79	70,06
Республика Башкортостан	68,08	69,10	68,89	69,04	69,32	69,63
Республика Марий Эл	66,64	67,26	67,34	68,31	69,04	69,30
<i>Республика Мордовия</i>	<i>68,87</i>	<i>69,20</i>	<i>69,25</i>	<i>70,11</i>	<i>70,72</i>	<i>70,56</i>
Республика Татарстан	70,04	70,81	70,42	71,30	71,80	72,12
Удмуртская Республика	67,33	68,41	68,10	68,88	69,73	69,92
Чувашская Республика	67,76	68,90	68,54	69,66	70,31	70,79
Пермский край	65,66	66,47	66,57	67,52	68,28	68,75
Кировская область	66,80	67,78	68,24	69,32	69,79	70,26
Нижегородская область	66,12	67,09	67,01	68,48	68,98	69,42
Оренбургская область	66,48	67,57	67,95	68,31	68,64	68,90
Пензенская область	68,84	69,57	69,28	70,23	70,87	71,54
Самарская область	67,85	68,55	68,13	69,02	69,65	69,40
Саратовская область	68,31	69,02	68,89	69,86	70,27	70,67
Ульяновская область	68,07	68,92	68,54	69,50	70,62	70,50

Составлено и рассчитано по: *Мордовия: Стат. ежегодник / Мордовиястат.* Саранск, 2013. С. 436; 2014. С. 430; *Российский статистический ежегодник / Росстат.* М., 2012. С. 128, 131.

**Уровень безработицы в регионах Приволжского федерального округа,
в среднем за год, %**

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Российская Федерация	6,1	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5
Приволжский федеральный округ	6,1	6,2	8,6	7,6	6,5	5,3	4,9
Республика Башкортостан	6,6	5,2	9,2	8,9	7,6	6,1	5,8
Республика Марий Эл	9,0	9,1	11,5	10,5	10,1	6,5	5,2
<i>Республика Мордовия</i>	<i>3,6</i>	<i>2,7</i>	<i>5,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,2</i>	<i>4,9</i>	<i>4,4</i>
Республика Татарстан	5,6	4,9	8,4	6,2	4,7	4,1	4,0
Удмуртская Республика	7,9	7,8	8,8	9,3	6,9	6,0	5,7
Чувашская Республика	8,8	8,0	11,6	9,5	7,8	5,9	5,7
Пермский край	6,5	8,3	9,9	8,3	7,5	6,3	6,5
Кировская область	5,9	7,2	10,9	8,6	8,3	7,1	5,6
Нижегородская область	4,5	5,7	7,5	7,7	7,2	5,4	4,3
Оренбургская область	7,2	6,9	8,8	7,2	6,3	5,4	4,9
Пензенская область	5,2	7,6	8,1	6,4	5,4	4,9	4,8
Самарская область	4,3	4,2	6,1	5,8	5,1	3,4	3,2
Саратовская область	8,0	7,8	8,8	6,3	6,0	5,4	5,2
Ульяновская область	4,7	7,0	8,9	8,8	6,8	5,6	5,5

Составлено по: *Мордовия*: Стат. ежегодник / Мордовиястат. Саранск, 2013. С. 445, 2014. С. 439; *Российский* статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 128, 131.

Таблица 5

Валовой региональный продукт на душу населения, рублей

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Российская Федерация	198 964,9	241 856,5	224 163,3	263 828,6	317 515,3	348 598,9
Приволжский федеральный округ	145 203,5	177 369,2	163 958,3	190 719,5	236 240,2	265 544,3
Республика Башкортостан	148 359,2	184 742,4	159 428,7	186 522,0	231 314,0	284 068,3
Республика Марий Эл	80 369,8	96 285,7	98 888,9	118 110,4	140 243,8	170 089,0
<i>Республика Мордовия</i>	<i>91 666,7</i>	<i>113 565,4</i>	<i>107 903,3</i>	<i>125 975,5</i>	<i>144 636,0</i>	<i>161 158,7</i>
Республика Татарстан	204 810,0	244 945,6	234 206,4	264 561,7	344 092,5	376 889,2
Удмуртская Республика	134 246,6	157 161,5	151 268,7	180 316,9	221 152,7	244 746,2
Чувашская Республика	95 085,8	123 221,3	111 300,3	125 843,0	151 177,9	174 293,5
Пермский край	176 600,4	224 963,1	203 364,2	235 930,6	319 149,5	340 933,2
Кировская область	85 067,2	107 708,8	107 680,4	128 073,7	146 451,8	160 461,8

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нижегородская область	141 041,7	178 988,3	164 071,8	196 792,5	233 405,3	254 630,6
Оренбургская область	177 017,5	201 231,1	202 332,4	224 937,2	272 897,1	311 588,5
Пензенская область	86 383,3	105 144,9	105 487,4	124 020,7	154 608,1	175 094,9
Самарская область	189 221,6	222 800,4	181 298,2	216 167,6	259 480,6	293 001,2
Саратовская область	101 277,1	128 488,1	128 473,8	148 839,0	171 449,8	190 481,6
Ульяновская область	96 570,1	115 785,4	118 179,9	137 518,4	173 890,3	191 059,6

Расчитано по: Мордовия: Стат. ежегодник / Мордовиястат. Саранск, 2009. С. 441; 2010. С. 438; 2014. С. 429; Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2010. С. 78.

Лидер по производству ВРП на душу населения в ПФО — Республика Татарстан, только в этом приволжском регионе рассматриваемый показатель в 2007–2012 гг. был выше средних по РФ значений. Республика Мордовия (РМ) — один из беднейших регионов России [см.: 2–8]. По производству ВРП на душу населения в 2007 г. Мордовия была в конце списка, который замыкали Пензенская, Кировская области и Республика Марий-Эл. К 2012 г. показатель увеличился на 75,8%, РМ была предпоследней в рейтинге по этому индикатору. Еще более низкие показатели были только в Кировской области.

Среднедушевые денежные доходы населения увеличились за 2007–2013 гг. в 2,3 раза и составили 14 300 руб. в месяц (табл. 6). Для сравнения в РФ в 2012 г. этот показатель составлял 23 100 руб., что на 61,5% больше, чем в РМ (табл. 7). Среди регионов ПФО более низкие показатели только в Республике Марий Эл. Реальные располагаемые денежные доходы населения Мордовии ежегодно, за исключением 2011 г., увеличивались, в целом за период прирост показателя составил 52,8%.

Заработная плата занятых в экономике РМ росла медленнее, чем денежные доходы. В 2013 г. она составляла 18 100 руб., что в 2,2 раза больше, чем в 2007 г. В РФ в 2012 г. среднемесячная начисленная заработная плата составляла 26 600 руб., т. е. на 47% больше. Средний размер назначенных пенсий за рассматриваемый период увеличился в 2,7 раза — до 8960,5 руб. в месяц. В РФ и абсолютный и относительный показатели были больше. Соотношение среднедушевых денежных доходов с величиной прожиточного минимума увеличилось с 195,5% в 2007 г. до 230,8% в 2013 г. Это намного меньше, чем в России в целом — 354% (2012 г.).

Поскольку средняя заработная плата занятых в экономике Мордовии росла в эти годы более низкими темпами, чем показатель среднедушевых денежных доходов, соотношение с величиной прожиточного минимума среднемесячной номинальной начисленной заработной платы увеличилось в меньшей степени и составило в 2013 г. 292,7%. Соответствующий показатель по России в целом был в 2012 г. намного выше — 378%.

По степени подоходной дифференциации населения Мордовию можно отнести к относительно благополучным регионам. Коэффициент дифференциации доходов, характеризующий степень социального расслоения и определяющийся как соотношение между средними уровнями денежных доходов 10% населения с самыми

Основные показатели уровня жизни населения Республики Мордовия в 2007–2013 гг.

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Денежные доходы (в среднем на душу населения в месяц), руб.	6137,8	8384,2	9522,2	11 294,2	11 948,0	13 081,3	14 270,6
Реальные располагаемые денежные доходы, % к предыдущему году	113,7	117,7	101,8	111,3	96,0	102,1	102,8
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	8103,0	10 530,5	10 937,2	11 883,1	13 305,1	15 186,6	18 100,7
Средний размер назначенных пенсий (в месяц), руб.	3332,5	4090,4	5554,1	6820,6	7411,4	8190,2	8960,5
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения) руб. в месяц	3140	3750	4243	4801	5446	5492	6183
% к предыдущему году	112,7	119,4	113,1	113,2	113,4	100,8	112,6
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума тыс. человек	205,1	167,7	166,5	153,7	168,6	149,0	155,8
% от общей численности населения	24,2	20,0	19,7	18,3	20,2	18,0	19,0
% к предыдущему году	84,7	81,8	95,9	92,3	109,7	88,4	104,6
Соотношение с величиной прожиточного минимума, процентов							
среднедушевых денежных доходов	195,5	223,6	224,4	235,3	219,4	238,2	230,8
среднемесячной начисленной заработной платы	258,1	280,8	257,8	247,5	244,3	276,5	292,7
Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов), раз	10,6	11,6	11,5	11,8	11,3	12,0	11,8
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,358	0,371	0,370	0,374	0,367	0,376	0,374

* Составлено по: Мордовия: Стат. ежегодник / Мордовиястат. — Саранск, 2013. С. 120, 2014. С. 127.

Основные показатели уровня жизни населения России в 2007–2012 гг.

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц), руб.	12 603	14 948	17 009	18 887	20 701	23 058
Реальные располагаемые денежные доходы, % к предыдущему году	112	102	103	105	101	104,6
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	17 290	18 638	21 193	20 952	23 693	26 629
Реальная начисленная заработная плата, % к предыдущему году	111	97	105	105*	104	108,4
Средний размер назначенных пенсий, руб.	3116	4199	5191	7476	8203	9041
Реальный размер назначенных пенсий, % к предыдущему году	105	118	111	135	101	104,9
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения)						
руб. в месяц	3422	3847	5153	5688	6369	6510
% к предыдущему году	113	112	112	110	112	102,2
Соотношение с величиной прожиточного минимума, %						
среднедушевых денежных доходов	212	195	189	269	328	354
среднемесячной номинальной начисленной заработной платы	281	159	168	263	327	378
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума						
млн человек	18,7	18,8	18,2	17,9	18,1	15,6
% от общей численности населения	13,3	13,4	13,0	12,6	12,8	10,9
в процентах к предыдущему году	87,0	100,5	96,8	96,2	101,1	87,2
Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов), раз	16,8	16,8	16,7	16,6	16,2	16,4
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,423	0,422	0,422	0,421	0,417	0,420

Составлено по: Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 167, 186; 2013. С. 143, 162.

* Приведено в соответствии с источником. Однако заметим, что реальный рост при абсолютном снижении показателя в условиях инфляции невозможен.

высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами, наибольшее значение имел в 2012 г. — 12 раз. В РФ этот показатель в рассматриваемый период не опускался ниже 16 раз.

Индекс концентрации доходов, отражающий степень отклонения линии фактического распределения общего объема денежных доходов населения от линии их

Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта ПФО, %

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Российская Федерация	13,3	13,4	13,0	12,5	12,7	10,7	11,0
Республика Башкортостан	12,8	11,5	11,2	12,1	12,6	10,3	10,3
Республика Марий Эл	27,5	25,4	24,1	24,0	24,2	20,0	19,5
Республика Мордовия	24,6	20,4	19,7	18,3	20,2	18,0	19,0
Республика Татарстан	8,7	8,6	8,3	7,7	8,1	6,5	7,2
Удмуртская Республика	17,3	16,1	14,9	13,7	14,0	11,1	11,1
Чувашская Республика	20,2	18,9	19,0	18,2	19,3	16,0	16,5
Пермский край	13,5	14,0	14,2	13,2	14,4	12,2	11,6
Кировская область	21,4	16,9	17,6	14,2	15,0	12,4	13,4
Нижегородская область	14,2	13,5	13,4	12,3	12,5	10,3	9,1
Оренбургская область	17,9	15,7	15,3	13,9	14,4	12,7	12,1
Пензенская область	17,4	16,0	15,2	15,2	15,4	13,1	12,6
Самарская область	15,8	17,1	16,1	15,1	15,2	12,3	12,6
Саратовская область	22,8	20,7	19,1	16,4	17,3	15,9	15,7
Ульяновская область	20,7	19,5	19,5	16,4	16,8	13,3	13,4

Составлено по: Мордовия: Стат. ежегодник / Мордовиястат. Саранск, 2013. С. 451, 2014. С. 445; Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 191–192.

равномерного распределения, в РМ не был более 0,376 (2012 г.), в РФ не опускался ниже 0,417 (2011 г.). Заметим, что динамика показателей дифференциации доходов в РФ и РМ разнонаправлена. В РМ отмечается прирост показателей: коэффициента фондов — на 11,3%, коэффициента Джини — 4,5% соответственно, в РФ — снижение на 2,4% и 0,7% соответственно.

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в РМ хотя и сократилась за 2007–2013 гг. на 22,8%, но остается высокой и составляет 19% его общей численности. В РФ этот показатель был 11%. В Приволжском федеральном округе более высокое значение этого показателя отмечается только в Республике Марий Эл (табл. 8).

Удивительно, но факт: в самом сложном для экономики региона 2009 г. численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума уменьшилась на 6900 человек. Отчасти это можно объяснить замедлением роста прожиточного минимума: в 2008 г. прирост показателя составлял 19,4%, в 2009 г. — 13,1% к предыдущему году.

Структура доходов населения Мордовии типична для бедного населения — 29% приходится на социальные выплаты. Это заметно выше, чем в других регионах ПФО (19,7%) и РФ в целом (18,5%). На заработную плату приходится 40,5%. Большая статья доходов, по которой отмечаются заметные различия между регионами — другие доходы. К сожалению, ее содержание статистикой не раскрывается, и это большой недостаток (табл. 9).

Принято считать, что бедное население формируют в основном безработные и экономически неактивное население. В Республике Мордовия в составе малоимущего населения преобладают занятые в экономике. Подобную структуру задает низкий уровень оплаты труда в регионе. Заработная плата в экономике республики долгие

**Структура денежных доходов населения,
% от общего объема денежных доходов, 2012 г.**

Регион	Доходы от предпринимательской деятельности	Оплата труда	Социальные выплаты	Доходы от собственности	Другие доходы
Российская Федерация	8,6	41,5	18,5	5,2	26,2
Приволжский федеральный округ	9,9	36,4	19,7	3,0	31,0
Республика Мордовия	9,0	40,5	29,0	2,6	18,9

Составлено по: Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 167, 186; 2013. С. 148–149.

Таблица 10

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб.

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Российская Федерация	13 593,4	17 290,1	18 637,5	20 952	23369	26629
Приволжский федеральный округ	10 347,4	13 209,9	13987,4	15 614	17 544	20 020
Республика Башкортостан	11 027,1	14 084,1	14 951,0	16 378	18 397	20 265
Республика Марий Эл	8404,3	10 534,6	11 374,4	12 651	14 001	16 023
<i>Республика Мордовия</i>	<i>8103,0</i>	<i>10 530,5</i>	<i>10 937,2</i>	<i>11 883</i>	<i>13 305</i>	<i>15 187</i>
Республика Татарстан	11 468,6	14 904,0	15 206,9	17 350	20 009	23 234
Удмуртская Республика	9838,6	12 153,8	13 099,1	14 291	15 843	18 241
Чувашская Республика	8703,2	11 146,6	11 529,0	13 004	14 896	17 187
Пермский край	11 856,0	14 774,1	15 227,6	17 438	18 773	21 821
Кировская область	8861,5	10 971,0	12 053,9	13 293	14 579	16 932
Нижегородская область	10 302,0	13 467,7	14 746,5	16 328	18 492	20 959
Оренбургская область	9619,6	12 087,2	13 520,2	15 200	17 025	19 271
Пензенская область	8566,4	11 723,1	13 034,8	14 424	16 362	19 126
Самарская область	11 920,7	14 674,9	14 915,9	16 479	18 600	20 800
Саратовская область	9108,3	12 008,3	13 110,1	14 554	16 205	18 803
Ульяновская область	8412,7	10 895,0	11 731,4	13 339	15 009	17 107

Составлено по: Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 175–176; 2013. С. 151–152.

годы остается одной из самых низких в России и самой низкой в ПФО (табл. 10).

По показателю реальной заработной платы Мордовия тоже отстает от других регионов Приволжского федерального округа и РФ в целом. За 2007–2012 гг.

Реальная начисленная заработная плата, % к предыдущему году

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Российская Федерация	117,2	111,5	96,5	105,2	102,8	108,4
Приволжский федеральный округ	116,6	111,0	95,7	104,5	103,3	108,8
Республика Башкортостан	118,1	111,4	96,2	101,8	103,0	105,2
Республика Марий Эл	122,1	108,1	97,1	103,0	100,8	109,2
Республика Мордовия	117,3	113,7	92,2	101,4	103,3	109,0
Республика Татарстан	120,1	115,1	92,8	107,1	106,7	111,1
Удмуртская Республика	115,0	107,1	96,0	100,7	101,2	108,9
Чувашская Республика	123,3	111,1	94,2	105,3	105,2	110,8
Пермский край	112,4	105,4	91,9	106,8	98,6	109,6
Кировская область	115,9	107,5	98,2	102,7	99,7	110,2
Нижегородская область	113,6	110,7	98,1	103,6	103,5	107,4
Оренбургская область	115,5	109,9	101,6	105,5	103,0	108,2
Пензенская область	121,8	117,5	99,9	103,3	104,2	112,0
Самарская область	113,4	108,2	91,6	104,3	104,4	107,5
Саратовская область	120,1	116,1	98,8	104,3	102,9	111,3
Ульяновская область	114,6	111,5	97,5	105,9	102,4	108,4

Составлено по: Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2012. С. 175–176; 2013. С. 151–152.

в РМ показатель увеличился на 40,4%, в РФ — на 47,8%, в ПФО — на 45,5% (табл. 11).

Таким образом, в последние годы в России существенно улучшились криминогенная ситуация и состояние рынка труда. Уровень безработицы в России существенно ниже порогового значения. Только в годы мирового экономического кризиса показатель был выше 7% экономически активного населения. Доля лиц с денежными доходами ниже прожиточного минимума и показатель дифференциации доходов остаются значительно выше пороговых значений. Большую угрозу экономической безопасности страны и социальной стабильности представляет дифференциация российских регионов по уровню жизни.

Литература

1. Глазьев С. Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегия экономического роста на пороге XXI века. М., 1997. С. 164–165.
2. Игнатьева М. В., Липатова Л. Н. Человеческий потенциал экономического развития: федеральный и региональный аспекты // Регионология. 2014. № 3 (88). С. 127–134.
3. Липатова Л. Н., Градусова В. Н., Абелова Л. А. Народонаселение Республики Мордовия в трансформационный период // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. Саранск. 2010. № 2 (14). С. 41–47.
4. Липатова Л. Н., Градусова В. Н., Фадеев В. Ю. Развитие народонаселения России в 1990–2000 годы: федеральный и региональный аспекты // Вестник НИИГН при Правительстве РМ. 2013. № 2 (26). С. 7–17.

5. Липатова Л. Н., Еремкина Т. В. Занятость населения региона в условиях экономических реформ // Регионология. 2011. № 4. С. 234–241.
6. Липатова Л. Н., Еремкина Т. В. Занятость населения России в 1990-е гг.: федеральный и региональный аспекты // Вестник НИИГН при Правительстве РМ. 2012. № 1 (21). С. 7–21.
7. Липатова Л. Н., Еремкина Т. В., Градусова В. Н. Трансформация социально-трудовой сферы России в 1990-е гг.: федеральный и региональный аспекты // Вестник НИИГН при Правительстве РМ. 2011. № 3. С. 7–20.
8. Липатова Л. Н., Тиньгаева М. В. Сравнительный анализ уровня бедности в России и Мордовии // Вестник НИИГН при Правительстве Республики Мордовия. Саранск. 2009. № 1 (11). С. 41–53

References

1. Glazyev S. Yu. Genocide. *Russia and new world order. Strategy of economic growth on a threshold of the XXI century* [Genotsid. Rossiya i novyi mirovoi porjadok. Strategiya ekonomicheskogo rosta na poroge XXI veka]. M., 1997. P. 164–165.
2. Ignatyeva M. V., Lipatova L. N. *Personal potential of economic development: federal and regional aspects* [Chelovecheskii potentsial ekonomicheskogo razvitiya: federal'nyi i regional'nyi aspekty] // Regionology [Regionologiya]. 2014. N 3 (88). P. 127–134.
3. Lipatova L. N., Gradusova V. N., Abelova L. A. *Population of the Republic of Mordovia during the transformational period* [Narodonaselenie Respubliki Mordoviya v transformatsionnyi period] // Messenger of Scientific Research Institute of the Humanities at the Government of the Republic of Mordovia [Vestnik NII gumanitarnykh nauk pri Pravitel'stve Respubliki Mordoviya]. Saransk, 2010. N 2 (14). P. 41–47.
4. Lipatova L. N., Gradusova V. N., Fadeev V. Yu. *Development of the population of Russia in 1990–2000: federal and regional aspects* [Razvitie narodonaseleniya Rossii v 1990 — 2000 gody: federal'nyi i regional'nyi aspekty] // Messenger of Scientific Research Institute of the Humanities at the Government of the Republic of Mordovia [Vestnik NII gumanitarnykh nauk pri Pravitel'stve Respubliki Mordoviya]. Saransk, 2013. N 2 (26). P. 7–17.
5. Lipatova L. N., Eremkina T. V. *Employment of the population of the region in the conditions of economic reforms* [Zanyatost' naseleniya regiona v usloviyakh ekonomicheskikh reform] // Regionology [Regionologiya]. 2011. N 4. P. 234–241.
6. Lipatova L. N., Eremkina T. V. *Employment of the population of Russia in the 1990th: federal and regional aspects* [Zanyatost' naseleniya Rossii v 1990-e gg.: federal'nyi i regional'nyi aspekty] // Bulletin of Scientific Research Institute of the Humanities at the Government of the Republic of Mordovia [Vestnik NII gumanitarnykh nauk pri Pravitel'stve Respubliki Mordoviya]. Saransk, 2012. N 1 (21). P. 7–21.
7. Lipatova L. N., Eremkina T. V., Gradusova V. N. *Transformation of the social and labor sphere of Russia in the 1990th: federal and regional aspects* [Transformatsiya sotsial'no-trudovoi sfery Rossii v 1990-e gg.: federal'nyi i regional'nyi aspekty] // Bulletin of Scientific Research Institute of the Humanities at the Government of the Republic of Mordovia [Vestnik NII gumanitarnykh nauk pri Pravitel'stve Respubliki Mordoviya]. Saransk, 2011. N 3. P. 7–20.
8. Lipatova L. N., Tingayeva M. V. *The comparative analysis of level of poverty in Russia and Mordovia* [Sravnitel'nyi analiz urovnya bednosti v Rossii i Mordovii] // Bulletin of Scientific Research Institute of the Humanities at the Government of the Republic of Mordovia [Vestnik NII gumanitarnykh nauk pri Pravitel'stve Respubliki Mordoviya]. Saransk, 2009. N 1 (11). P. 41–53.

Публичные слушания как институт гражданского общества: проблемы организации и проведения

Козырева Лариса Дмитриевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры социологии и социальной работы
Доктор философских наук, профессор
ldkozyreva@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье анализируется двойственная природа публичных слушаний как института гражданского общества и института делиберативной демократии. Показаны существенные особенности публичных слушаний как формы гражданского участия, их отличие от других форм непосредственной демократии. Отражены основные проблемы организации и проведения слушаний; предложены меры, направленные на повышение их эффективности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

публичные слушания, гражданское участие, местное самоуправление, делиберативная демократия, институт гражданского общества

Kozyreva L. D.

Public Hearings as Institute of Civil Society: Problems of the Organization and Realization

Kozyreva Larisa Dmitrievna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Sociology and Social work
Doctor of Science (Philosophy), Professor
ldkozyreva@gmail.com

ABSTRACT

The article examines the dual nature of public hearings as the civil society Institute and the Institute of deliberative democracy. Shows the essential features of public hearings as a form of civic participation, their difference from other forms of direct democracy. Main problems of organizing and conducting hearings; the proposed measures to improve their efficiency.

KEYWORDS

Public hearings, public participation, local self-governance, deliberative democracy, civil society Institute

Публичные слушания — относительно новая для нашей страны форма участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Право на общественно-политическое участие граждан закреплено Конституцией, отражается в ряде федеральных законов. Оно предусмотрено Бюджетным, Градостроительным и Земельным кодексами. Так, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, публичные слушания проводятся в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства¹. Кроме того, закон предписывает про-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

ведение общественных обсуждений, которые организуются заказчиком для оценки воздействия на окружающую среду. Эти обсуждения могут осуществляться в различных формах, одной из которых являются публичные слушания.

Велико значение публичных слушаний для системы местного самоуправления. На местном уровне непосредственная демократия реализуется на местном референдуме, муниципальных выборах, сходах, конференциях и собраниях граждан, через опросы граждан и их обращения в органы местного самоуправления и т. д. Публичные слушания являются формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Согласно п. 1 ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», публичные слушания проводятся по жизненно важным для граждан вопросам — для обсуждения проекта устава муниципального образования, проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципального образования¹. Как показывает практика, на местном уровне положения о публичных слушаниях закрепляются либо в уставах муниципальных образований, либо в самостоятельных муниципальных правовых актах.

Подчеркивая значимость института публичных слушаний для формирования полноценного гражданского общества, отметим, что богатая практика поставила сегодня перед теоретиками значительное число проблем, которые требуют обстоятельного анализа и разработки рекомендаций, направленных на их решение.

В современной политической науке гражданское участие рассматривается как один из важнейших принципов управления в демократическом обществе. Партиципаторная демократия (демократия участия) предполагает активное участие граждан в осуществлении властных функций и возможность реально воздействовать на процесс принятия решений органами власти различных уровней. Основная функция гражданского участия — защита интересов граждан и их групп. Разнообразие интересов детерминирует множественность различных форм гражданского участия. Наиболее распространенными являются массовые формы гражданского участия (собрания, митинги, демонстрации и шествия, пикетирование и т. д.), носящие неполитический характер. Кроме того, гражданское участие может проявляться в форме гражданского контроля за действиями власти и т. д. Так, Закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» подчеркивает значимость общественного контроля в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные (публичные) слушания.²

Публичные (общественные слушания) занимают особое место среди форм гражданского участия. Они представляют собой заранее подготовленное собрание заинтересованных граждан, властных структур, представителей СМИ с целью обсуждения значимых социально-экономических проблем. Таким образом, публичные слушания — форма делиберативной демократии, демократии обсуждения. Последняя предполагает, что демократический процесс необходимо рассматривать как процесс формирования общественного мнения и воли в ходе публичного, свободного, аргументированного обсуждения [7, с. 433].

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

Более того, теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления в процессе дискурса «лучшего аргумента», нежели чем артикулированные ранее. Публичные слушания как форма делиберативной демократии сочетает в себе элементы представительной демократии (representative democracy), прямой демократии (direct democracy) и демократии участия (participatory democracy) [3].

Их отличие от форм непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления (муниципальные выборы, референдумы, сходы граждан и др.) состоит в том, что нормы, устанавливающие формы участия населения в решении вопросов местного значения, предусматривают участие в решении вопросов местного значения и других субъектов (органы, должностные лица местного самоуправления). Реализация этих норм ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или должностные лица [9, с. 9]. Таким образом, решения, принимаемые в ходе обсуждения социально значимых проблем, для власти носят исключительно рекомендательный характер. Именно данное обстоятельство — рекомендательный характер слушаний — специалисты считают причиной незначительного влияния публичных слушаний на процесс принятия властных решений. Однако следует отметить: несмотря на рекомендательный характер результатов публичных слушаний, законодатель предусмотрел для властных структур обязательность учета мнений местного сообщества при принятии властного решения.

Кроме того, значительными проблемами на пути эффективности гражданского участия называют нерепрезентативность подобных собраний и ограниченность дискуссий определенным, заранее заданным регламентом [8, с. 50].

Что касается нерепрезентативности интересов и мнений, выражаемых на слушаниях, это факт известный и легко объяснимый: в слушаниях принимают участие наиболее социально активные граждане, к тому же обладающие свободным временем. Практически это та же часть общества, которая составляет активный электорат основных политических партий. Как отмечают социологи, общественно полезные инициативы чаще реализуют женщины среднего возраста с высшим образованием и мужчины без высшего образования [4, с. 50].

Отметим еще одну особенность публичных слушаний — растянутый во времени характер. Слушания могут проходить в несколько этапов с переменным составом участвующих. С одной стороны, здесь есть положительный момент — увеличивается число принимающих участие в обсуждении социально значимых проблем. С другой — увеличение количества участников затрудняет общественный консенсус.

Таким образом, публичные слушания как институт гражданского общества и форма делиберативной демократии предоставляют гражданам возможность участия в публичной политике, понимания сути общественного интереса. В процессе обсуждения происходит не только выражение общественного мнения, но и его формирование на более высоком качественном уровне. С позиций власти публичные слушания выступают как действенный механизм учета интересов и общественного мнения граждан, проживающих на данной территории, а с позиций граждан — как механизм выражения интересов и защиты своих прав.

Отмечая многосторонность института публичных слушаний, специалисты предлагают типологизацию этой формы участия населения в осуществлении публично-властных функций и выделения различных видов публичных слушаний. Наиболее принципиальное значение имеет классификация публичных слушаний по иницилирующему их субъекту. По этому основанию слушания подразделяются на слушания, инициатива проведения которых исходит от общественности, публики, и слушания,

инициируемые управляющими субъектами. В данном случае под общественностью понимаются различные, в той или иной степени организованные группы граждан (общественные организации, политические партии, группа граждан определенной численности). В категорию «управляющие субъекты» входят как отдельные ведомства, комиссии, депутатские группы и должностные лица, так и органы исполнительной или представительной власти в целом.

В зависимости от уровня организации публичной власти в государстве слушания делятся на местные, региональные и федеральные, которые различаются, прежде всего, масштабом решаемых на них проблем. В рамках этой классификации также можно выделить межрегиональные и межмуниципальные публичные слушания, проводимые по вопросам, касающимся населения нескольких публичных образований. Кроме того, в ряде случаев возникает необходимость разделения населенного пункта на части для проведения слушаний. Это обусловлено тем, что по многим вопросам достаточно учесть интересы населения в пределах определенной территориальной зоны.

По необходимости проведения публичных слушаний их можно разделить на обязательные (принудительные) и факультативные (инициативные). Обязательные публичные слушания проводятся по нормативно установленному кругу вопросов в соответствии с требованиями правовых актов. Факультативные публичные слушания организуются по инициативе населения и органов власти по любому вопросу, имеющему общественное значение.

В зависимости от включенности публичных слушаний в правотворческий процесс можно выделить два вида слушаний: включенные и не включенные. В первом случае граждане становятся участниками правотворческого процесса, слушания проводятся с целью получения общественной оценки правового акта на заключительных стадиях правотворческого процесса. Во втором случае граждане могут принимать рекомендации по общественно значимым вопросам вне связи с правотворческими процедурами. Результатом таких слушаний может стать направление управляющему субъекту рекомендаций принять определенный нормативный акт, выдвижение народной правотворческой инициативы.

Еще одним критерием деления публичных слушаний выступает периодичность (постоянство) их проведения. Публичные слушания могут проводиться с определенной периодичностью либо по случаю, когда возникают обстоятельства, требующие реализации этого правового института. С определенной периодичностью, как правило, проводятся обязательные публичные слушания (например, слушания по проекту бюджета публичных образований) [1, с. 132].

Немало практических проблем накопилось в процессе организации и проведения слушаний. Наиболее существенной проблемой является низкий уровень гражданского участия, активности населения. Причинами могут быть следующие:

- низкий уровень доверия местной власти;
- отсутствие свободного времени (слушания проводятся, как правило, в рабочее время);
- отсутствие доступной информации о проведении публичных слушаний;
- растянутый во времени процесс слушаний, отдаляющий момент собрания от момента принятия решений;
- незаинтересованность жителей в результатах публичных слушаний, особенно в районах с большим количеством мигрантов и асоциальных элементов;
- социальная апатия и социальная лень и т. д.

Как показал проведенный нами экспертный опрос, многие специалисты считают одной из основных проблем организации публичных слушаний недостаточность их финансирования. Причиной является финансовая несамостоятельность муниципальных органов. К примеру, сейчас консолидированный бюджет всех 111 муниципальных

образований Санкт-Петербурга составляет лишь 2,5% от расходной части городского бюджета. Отсутствием необходимого финансирования объясняется, в частности, низкое качество материалов, представляемых на слушания, ограниченный масштаб их распространения, аренда помещений, не в полной мере приспособленных для целей обсуждения серьезных социально-экономических проблем.

Серьезную проблему при организации и проведении публичных слушаний представляет несогласованность (а порой и противоречивость) интересов различных групп населения, протестные настроения. Как отмечают специалисты, именно по этой причине многие публичные слушания заканчиваются провалом представленных градостроительных проектов. Данное обстоятельство подчеркивает необходимость разработки социальных технологий по согласованию общественных интересов, в том числе специальных образовательных программ для всех потенциальных участников публичных слушаний, включая местные власти, проектировщиков, инвесторов, местных жителей [10, с. 120].

В этом отношении интересен зарубежный опыт проведения публичных слушаний. В литературе описан метод «соотнесения с реальностью», позволяющий агрегировать и предъявить мнения заинтересованных лиц. Данный метод, разработанный Urban Land Institute, направлен на достижение баланса интересов в процессе решения вопросов территориального развития. «Соотнесение с реальностью» подразумевает работу в группах из 8–10 чел., являющихся лидерами в частном, государственном и некоммерческом секторах. Количество участников мероприятия может достигать 300 чел. Метод широко применяется в США с 2005 г. и доказал свою эффективность. Как показала практика, в ходе взаимодействия участники пришли к выводам, до этого им не очевидным, которые, однако, в большей степени будут соответствовать общественным интересам [6, с. 80].

Существенную проблему порождает несовершенство действующих правовых норм, регулирующих институт публичных слушаний. Так, правоведы отмечают несогласованность норм Закона о местном управлении и Градостроительного кодекса РФ в части требований к проведению публичных слушаний [11, с. 349]. Следует отметить, что последний документ устанавливает достаточно общие, не детализированные требования к порядку проведения публичных слушаний, определяя типы проектов документов, выносимых на слушания, сроки проведения слушаний, определение состава участников слушаний, но не определяет требования, например, к структуре и составу органов, осуществляющих полномочия по проведению слушаний, к процессу подготовки проектов (включая конкретный состав материалов, выносимых на слушания) документов и к тому, как учитывать мнение общественности, высказанное на слушаниях, и т. п.

Таким образом, федеральное законодательство определило минимальный уровень требований, которым должны соответствовать проводимые слушания. Однако большую часть вопросов оставило на усмотрение органов местного самоуправления (и в случае Москвы и Санкт-Петербурга — на усмотрение органов власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения) [5, с. 49].

Наш анализ проблем, возникающих в процессе организации и проведения публичных слушаний, позволяет сделать вывод: в том виде, в котором эти слушания существуют сегодня, они малоэффективны. Подобный вывод подтверждает пример Москвы. Ведущий эксперт фонда «Институт экономики города» С. А. Крымов, опрашивая представителей префектур, выяснил, что в целом респонденты положительно оценивают результаты использования института публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности: средний балл (по 5-балльной шкале) среди представителей префектур — 3,3, а среди управ — 4. Однако количество проблем, которые были отмечены в ходе исследования, ставят под сомнение целесообразность проведения слушаний в том виде, в котором они сейчас происходят (как

высказался представитель одной из управ, «в таком виде они нам не нужны, либо отменять, либо делать по-другому») [5, с. 52].

В отечественной литературе уже намечен ряд мер, направленных на преодоление проблем организации и проведения публичных слушаний и повышения их эффективности. Так, учитывая сложность и значимость вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, для качественного и всестороннего их рассмотрения, выявления различных точек зрения населения, систематизации позитивных предложений необходимо тщательно планировать и готовить публичные слушания с привлечением экспертов, специалистов, авторитетных жителей муниципального образования, представителей различных политических сил и общественных объединений.

В число мер, обеспечивающих надлежащую подготовку и проведение публичных слушаний, должны входить следующие:

- информирование населения о ходе подготовки публичных слушаний;
- привлечение экспертов и специалистов для выполнения консультационных и экспертных работ;
- анализ материалов, представленных инициаторами проведения публичных слушаний;
- подготовка экспертных заключений по представленным материалам;
- подготовка проектов решений, предлагаемых для рассмотрения на публичных слушаниях;
- заблаговременное информирование населения о времени и месте ознакомления заинтересованных жителей с материалами, выносимыми на публичные слушания, а также представление их жителям [2, с. 206].

Таким образом, можно сделать вывод, что публичные слушания как институт гражданского общества и форма гражданского участия в настоящее время требуют к себе пристального внимания, как специалистов-теоретиков, так и практиков, организующих проведение публичных слушаний. Совершенно очевидно, что сегодня назрела необходимость их совершенствования, в том числе с использованием успешного отечественного и зарубежного опыта организации и проведения публичных слушаний.

Литература

1. Беспалова М. П. Применение публичных слушаний как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения // Бизнес в законе. 2009. № 5. С. 128–132.
2. Бехер В. В. Публичные слушания как один из механизмов реализации принципа прозрачности бюджетного процесса // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1. С. 203–209.
3. Зайцев А. В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html (дата обращения: 08.11.2014).
4. Ключникова Т. Н. Социальное участие как институциональная основа преобразования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 2. С. 49–56.
5. Крымов С. А. Проблемы проведения публичных слушаний в российских городах // Точки над Ё. 2012. № 4. С. 48–54.
6. Крымов С. А. Зарубежный опыт организации публичных слушаний в градостроительной деятельности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 77–90.
7. Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2009. Вып. 9. С. 433–443.
8. Стародубов А. А. Общественные слушания в России: реалии и проблемы // Власть. 2007. № 10. С. 49–51.

9. Уваров А. А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6–9.
10. Щербаклова И., Зарипова З. Публичные слушания в градостроительстве: трудный путь к согласованию интересов // Власть. 2012. № 9. С. 118–120.
11. Юрьева Н. В. Публичные слушания как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления в сфере землеустройства и территориальной организации сельских поселений // Известия Оренбург. гос. аграрного ун-та. 2011. Т. 4. № 32-1. С. 348–350.

References

1. Bespalova M.P. *Application of public hearings as forms of direct participation of the population in the decision in the solution of questions of local value* [Primenenie publichnykh slushanii kak formy neposredstvennogo uchastiya naseleniya v reshenii v reshenii voprosov mestnogo znacheniya] // Business in the law [Biznes v zakone]. 2009. N 5. P. 128–132.
2. Bekher V. V. *Public hearings as one of mechanisms of realization of the principle of transparency of the budgetary process* [Publichnye slushaniya kak odin iz mekhanizmov realizatsii printsipa prozrachnosti byudzhethnogo protsesssa] // Leningrad legal journal [Leningradskii yuridicheskii zhurnal]. 2013. N 1. P. 203–209.
3. Zaytsev A. V. *Deliberative democracy as institutional dialogue of the power and civil society* [Deliberativnaya demokratiya kak institutsional'nyi dialog vlasti i grazhdanskogo obshchestva] [Electronic resource]. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html (date of the address: 08.11.2014).
4. Klyuchnikova T. N. *Social participation as institutional basis of transformation of local government* [Sotsial'noe uchastie kak institutsional'naya osnova preobrazovaniya mestnogo samoupravleniya] // Central Russian messenger of social sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2010. N 2. P. 49–56.
5. Krymov S. A. *Problems of realization of public hearings in the Russian cities* [Problemy provedeniya publichnykh slushanii v rossiiskikh gorodakh] // Dot the I [Tochki nad E]. 2012. N 4. P. 48–54.
6. Krymov S. A. *Foreign experience of the organization of public hearings in town-planning activity* [Zarubezhnyi opyt organizatsii publichnykh slushanii v gradostroitel'noi deyatel'nosti] // Bulletin of the Moscow University. V. 21. Management (state and society) [Vestnik Mosk. un-ta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)]. 2012. N 4. P. 77–90.
7. Ocheretina M. A. *Formation and development of institute of public hearings* [Stanovlenie i razvitie instituta publichnykh slushanii] // Scientific year-book of Institute of philosophy and Law of the Ural Office of the Russian Academy of Sciences [Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN]. 2009. V. 9. P. 433–443.
8. Starodubov A. A. *Public hearings in Russia: realities and problems* [Obshchestvennye slushaniya v Rossii: realii i problem] // Power [Vlast']. 2007. N 10. P. 49–51.
9. Uvarov A. A. *Local government and civil society* [Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2008. N 15. P. 6–9.
10. Scherbakova I., Zariyova Z. *Public hearings in town planning: difficult way to coordination of interests* [Publichnye slushaniya v gradostroitel'stve: trudnyi put' k soglasovaniyu interesov] // Power [Vlast']. 2012. N 9. P. 118–120.
11. Yuryeva N. V. *Public hearings as a form of participation of the population in implementation of local government in the sphere of land management and the territorial organization of the rural settlements* [Publichnye slushaniya kak forma uchastiya naseleniya v osushchestvlenii mestnogo samoupravleniya v sfere zemleustroistva i territorial'noi organizatsii sel'skikh posele-nii] // News of Orenburg State Agrarian University [Izvestiya Orenburg. gos. agrarnogo un-ta]. 2011. V. 4. N 32-1. P. 348–350.

Алесковский В. В. Павлова Т. А. Яновский В. В.

Концепция дистанционного обучения в вузе — проектная организация и управление*

Алесковский Владимир Валентинович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры общего менеджмента и логистики
 aleskovsky_vv@mail.ru

Павлова Татьяна Анатольевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры бизнес-информатики, математических и статистических методов
 Кандидат физико-математических наук
 pavlova@szags.ru

Яновский Валерий Витальевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Заместитель заведующего, профессор кафедры местного самоуправления
 Доктор экономических наук, кандидат физико-математических наук, профессор
 ianovski@mail.ru

РЕФЕРАТ

В качестве концептуальной основы дистанционного обучения мы предлагаем принципы, обсуждаемые в работе. На их основе можно организовать дистанционное электронное обучение с применением методологии управления проектами. Применение методологии управления проектами будет способствовать организации эффективной системы дистанционного образования, так как в рамках этой методологии широко используются современные информационные технологии, в том числе smart-education, позволяющие практически полностью автоматизировать управленческий труд. В работе показано, что предлагаемые технология креативного обучения почти идеально сочетается с принципами и методами системы управления качеством (TQM), что будет способствовать росту эффективности всей системы вузовского образования

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

дистанционные образовательные технологии, принципы познавательной деятельности, проектное управление, креативное обучение, система управления качеством, smart education

Aleskovskiy V. V., Pavlova T. A., Yanovskiy V. V.

Concept of Distance Learning In University — Project Organization and Management

Aleskovskiy Vladimir Valentinovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of General Management and Logistics
 aleskovsky_vv@mail.ru

Pavlova Tatiana Anatolievna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Business-Informatics, Mathematic and Statistic Methods
 PhD in Physics and Mathematics
 pavlova@szags.ru

* Окончание. Начало см. в журнале «Управленческое консультирование». 2015. № 2. С. 99–106.

Yanovskiy Valery Vitalyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Deputy Head, Professor of the Chair of Local Government

Doctor of Science (Economics), PhD in Physics and Mathematics, Professor
ianovski@mail.ru

ABSTRACT

As a conceptual basis of distance learning we propose principles that are discussed. We put forward a E-learning method, based on them with the use of project management methodology. The use of project management methodology will contribute to the organization of an effective system of distance education. We proposed widely used the modern IT as a part of this methodology, including smart education, this will allow us almost completely automation of administrative work. The proposed technique of creative learning is almost ideally combined with principles and methods of total quality management (TQM), as we showed also. The suggested approach, we believe, will promote the growth the efficiency of the whole higher education system

KEYWORDS

distance learning technologies, principles of cognitive activity, project management, creative learning, TQM, smart education

Концепция организации электронного обучения и применения ДОТ в системе высшего профессионального образования

Концептуальной основой дистанционного обучения могут стать разработанные в СЗИУ РАНХиГС основные принципы [1–5].

1. Принцип целеобусловленности

Цель обучения первична, поскольку является источником возникновения информационных и иных связей, на основе которых обучаемые, преподаватели, администрация высшего учебного заведения, иные субъекты вступают друг с другом в отношения, а в некоторых случаях в правоотношения и приступают к осуществлению образовательной деятельности. Совершаемые ими действия независимо от их конкретного содержания могут быть представлены как набор стандартных задач, направленных на реализацию заданной цели. Именно для достижения цели дистанционного образования должна создаваться специальная система дистанционного обучения: формируются концепция системы, проектные решения, осуществляется их реализация, выделяются ресурсы под создание системы. При этом необходимо, чтобы цель дистанционного обучения отвечала критериям Smart, т. е. была конкретной, измеряемой, достижимой, реалистичной и имела определенные временные рамки.

2. Принцип технологичности обучаемого

Технологичность — соответствие личных качеств студента требованиям образовательного процесса, а по окончании вуза — профессиональным требованиям. Соблюдение данного принципа является неременным условием для достижения цели образовательного процесса. Большинство выработанных нами принципов органически связаны с принципом технологичности.

3. Принцип полноты, достоверности и своевременности поступления информации

К субъектам образовательных отношений должна поступать полная, достоверная и своевременная информация, обеспечивающая гласное осуществление общего дела. Полная информация — это информация, полученная в том объеме, который

необходим для правильной организации образовательного процесса. Достоверная информация — значит имеющая в своей основе данные, сведения и материалы, ни в коей мере не искажающая заведомо или по небрежности картину объективной действительности. Своевременная информация — вовремя доведенная до сведения субъектов образовательных отношений информация. Гласность — публичное оглашение полной, своевременной и достоверной информации всем тем субъектам образовательных отношений, которым она должна быть адресована.

4. Принцип вторичной социализации

Поскольку образование является единым целенаправленным процессом воспитания и обучения, применение электронного обучения и ДОТ в образовательном процессе также должно обеспечивать не только адекватный мировому уровень знаний, но и соответствующий уровень культуры. Культура является специфической системой норм, ценностей и смыслов, отличающей одно общество от другого, одну профессиональную группу от другой. Поэтому освоение элементов культуры служит мощным толчком к дальнейшему развитию личности, ее самоидентификации в обществе, формированию необходимых профессиональных качеств. С точки зрения вторичной социализации образовательный процесс должен включать:

- а) получение студентом определенной компетенции, необходимой для осуществления успешной профессиональной деятельности;
- б) освоение основных элементов общей культуры за счет преподавания дисциплин культуроведческого комплекса;
- в) процесс освоения элементов профессиональной культуры путем преподавания комплекса специальных дисциплин.

5. Принцип приоритета проектной формы учебного процесса

Приоритетным для студента является обучение, когда во главе угла — развитие его способностей к самостоятельному формированию новых знаний, умений и способов действий на базе проектного подхода. Подхода, в котором поставлены четкие цели, установлен баланс между объемом учебного материала, ресурсами (такими как деньги, труд, материалы, энергия, пространство и др.), временем, качеством и рисками. Ключевым фактором успеха проектного управления является наличие четкого плана, минимизации рисков и отклонений от плана, эффективного управления изменениями. Главным фактором креативного обучения является инициативность студента. Этому в полной мере способствует электронное обучение, построенное в основном на самостоятельном изучении предмета.

Образовательный (педагогический) процесс — совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, позволяющих достигнуть обучаемым установленных государством образовательных уровней. В соответствии с классическим представлением о процессном подходе образовательный процесс можно представить как совокупность двух процессов:

- 1) процесса производства, основной в нашем случае — это учебный процесс;
- 2) управления процессом производства, вспомогательный процесс — управление проектом.

Дистанционное обучение, по-видимому, следует рассматривать как комплекс, включающий в себя несколько компонентов различной природы с иерархической структурой.

Первый компонент. Учебный процесс в высших учебных заведениях представляет собой систему дидактических мероприятий, направленных на реализацию содержания образования в соответствии с государственным стандартом образования. В варианте дистанционного образования он организуется с учетом возможностей современных информационных технологий обучения и ориентируется на

формирование образованной, гармонично развитой личности, способной к постоянному обновлению научных знаний, быстрой адаптации к изменениям и развитию в социально-культурной сфере, в областях техники, технологий, системах управления и организации труда в условиях рыночной экономики.

Второй компонент. Образовательная технология — система способов, приемов и средств электронного обучения. Прообразом подобной технологии может послужить технология развивающего обучения, разработанная для студентов заочной формы обучения¹. В рамках данной технологии коренным образом меняется последовательность форм организации развивающего обучения:

- Самоподготовка. Студент дистанционно получает от преподавателя необходимые учебные материалы, изучает их, готовит письменную работу. Развитие электронного обучения позволяет включить в электронный образовательный ресурс обучающее тестирование, которое имитирует диалоговый процесс обучения, являющийся наиболее эффективным.
- Экзамен (зачет). Преподаватель анализирует качественные и количественные характеристики самостоятельной работы студента, его письменной работы и выставляет предварительную оценку, записывая при этом вопросы, которые необходимо задать студенту на экзамене. В зависимости от объема и сложности курса письменная работа студента — контрольная, реферат или курсовая работа.

В настоящее время широкое распространение получила балльно-рейтинговая система оценки знаний студентов (БРС), которая оценивает планомерную работу студента в процессе освоения дисциплины, унифицирует систему оценки и повышает эффективность образовательного процесса в случае ее правильного планирования и систематического применения. Представляется целесообразным выделить четыре основных блока для оценивания с рекомендуемым общим количеством баллов для начисления:

1. Посещение лекций, практических занятий, семинаров, лабораторных работ и пр. (10 баллов) (для заочного обучения этот блок можно объединить с блоком 3).
2. Творческая активность, работа в малых группах (30 баллов) (подготовка коллективных проектов, совместное решение ситуационных задач, участие в круглых столах, дискуссиях, мозговых штурмах — интерактивных формах обучения).
3. Самостоятельная (индивидуальная) работа студента при освоении материала (30 баллов).
4. Промежуточный контроль (зачет/экзамен) (30 баллов).

Возможно введение «бонусных» баллов за виды работ, которые не являются обязательными: участие в олимпиадах, конкурсах, исследованиях, выполняемых в рамках студенческого научного общества. Важными моментами оценки работы студента являются ее оперативность, объективность, а также возможность документальной фиксации.

При заочной форме обучения существенное значение приобретает оценка письменной работы студента. Для этого можно использовать уже разработанные способы, приемы и средства [5].

Написание отзыва либо рецензии — процесс достаточно трудоемкий, поскольку рецензент должен придерживаться ряда формальных, но вместе с тем обязательных требований. Использование информационных технологий, т. е. совокупности методов и программно-технических средств, объединенных в технологическую цепочку, обеспечивающую сбор, обработку, хранение, распределение и отображение информации, позволит снизить трудоемкость данного вида работы для рецензента, упростит функцию контроля выполнения работы для руководителя.

¹ Достоинства и недостатки дистанционного обучения: [Электронный ресурс]. URL: http://www.obrazovanie-ufa.ru/Vuz/Dostoinstva_i_nedostatki_distantsionnogo_obucheniya.htm?print.

Начальным этапом применения ДОТ, по-видимому, должна стать разработка унифицированной формы рецензии или применение стандартной формы. Именно типовая форма рецензии облегчит сбор документированной информации, что в дальнейшем поможет реализовать автоматизированную обработку и анализ рецензий [Там же]. По мнению авторов, работа с такой рецензией будет удобна и самим студентам для устранения выявленных изъянов в работе, поскольку им дается четкая разбивка замечаний по двум критериям оценки — формальным и неформальным. Формальные замечания устраняются самостоятельно и не требуют участия преподавателя, а неформальные, возможно, потребуют участия в их анализе и устранении научного руководителя. Тем самым преподаватель освобождается от рутинной нагрузки по выявлению в тексте письменной работы орфографических ошибок, опечаток, стилистических неточностей и может целиком сосредоточиться на элементах творческого труда.

Следует особо подчеркнуть, что предложенная форма дает преподавателю выигрыш во времени, столь необходимом для более глубокого проникновения в суть работы и анализа ее содержания. После заполнения бланка рецензии преподавателем становится возможным использование информационных технологий обработки информации. Цель данного этапа — создать массив данных рецензий письменных студенческих работ.

Подчеркнем, что при реализации программ высшего образования с применением электронного обучения и ДОТ меняется характер контактной работы обучающихся с преподавателем. Занятия лекционного типа могут быть как аудиторными, так и внеаудиторными. Для этой цели возможно применять современные ИКТ. Например, такие, как известное приложение Skype, что вполне доступно для высшего учебного заведения.

Занятия семинарского типа (практически занятия) могут быть спланированы на основе оценки самостоятельной работы студента в системе дистанционного обучения. Преподаватель для более глубокого и полного изучения выбирает вопросы, которые вызвали затруднение при самостоятельной подготовке, а затем приступает к публичной оценке работы каждого студента, выставляя окончательную оценку (баллы). Эти операции возможно выполнить также с использованием Skype. В ДОТ основной упор — на самостоятельность в познавательной деятельности. При этом штатное расписание и систему оплаты труда преподавателя изменять не потребуется.

Студент в финальной части обучения пишет работу (проект), используя как «подвижный» стандарт лучшие выпускные квалификационные работы (ВКР) прошлых лет, стараясь достичь и превзойти их качественный уровень, формулирует конкретные предложения с учетом развития науки, культуры, экономики, техники, технологий и социальной сферы. Уровень качества ВКР оценивается государственной экзаменационной комиссией. Лучшие квалификационные работы становятся стандартом, размещаются в сетевых информационно-библиотечных ресурсах на сайте образовательной организации.

Третий компонент — единый процесс дистанционного образования, состоящий из различных по содержанию учебных дисциплин, которые соединены в единую схему для достижения цели учебного процесса. Разработка и построение рациональной технологической схемы — важнейшая задача организации дистанционного обучения. По нашему мнению, ведущим принципом создания технологической схемы дистанционного обучения должен стать хорошо известный системно-модульный принцип формирования учебного процесса в высших учебных заведениях.

Каждый выделенный выше компонент представляет сложную систему, состоящую из относительно однородных, логически связанных между собой подсистем (элементов). Представление о компонентах как о сложных иерархических системах

требует сопряжения предметной, функциональной и временной плоскостей их исследования. В качестве примера выделим пять хронологически связанных между собой и перекрывающихся периодов реализации образовательного процесса.

1. Период комплексной диагностики, основными задачами которого являются оценка экономической эффективности дистанционного образования, маркетинговый анализ, оценка бюджета и времени реализации.
2. Подготовительный период, основным содержанием, которого являются сбор, обработка, анализ и обобщение необходимой информации об абитуриенте. Полученные в ходе исследований данные дают возможность оценить соответствие абитуриента предъявляемым требованиям с помощью показателя технологичности.
3. Адаптивно-ознакомительный период, основным содержанием, которого является гармоничное вхождение обучаемого в новую виртуальную среду с последующей всесторонней мотивацией и стимуляцией его деятельности.
4. Период обучения, основным содержанием которого является освоение:
 - ◆ способов и приемов получения знаний для успешного осуществления познавательной, преобразовательной и ценностно-ориентационной деятельности;
 - ◆ необходимых знаний в соответствии с требованиями к обязательному минимуму содержания основных образовательных программ;
 - ◆ студентами основных компонентов мировой, общеевропейской, российской и профессиональной культуры;
 - ◆ способностей к самостоятельному формированию знаний, умений и способов действий выполнения аттестационной работы.

Для данного периода характерен последовательный переход от демонстративного и развивающего к креативному проектному обучению.

5. Заключительный период, основным содержанием которого является подведение итогов дистанционного обучения конкретных субъектов:
 - ◆ сбор, обработка, анализ и обобщение информации о выпускнике высшего учебного заведения;
 - ◆ организация и проведение конкурса на лучшее качество аттестационной работы;
 - ◆ вручение премии качества.

Полученные в ходе исследований данные дают возможность оценить соответствие выпускника требованиям профессиональной деятельности.

Другой важнейшей задачей является структуризация каждого элемента, составляющего образовательный процесс. Например, предметную плоскость последнего можно разбить на ряд иерархически подчиненных процессов, а их в свою очередь и так далее вплоть до выделения элементарных процессов, попутно выявляя причинно-следственные, логические и иные связи между отдельными элементами. В результате структуризации сформируется разветвленная сеть пошагового процесса, особая, оригинальная технологическая схема дистанционного образования.

Единичные процессы имеют свой вход и выход, т. е. протекают в рамках модулей и блоков, которые соединены в единую технологическую схему образовательного процесса. И еще раз следует повторить, что разработка и построение рациональной технологической схемы — важнейшая задача организации образования.

Технология креативного обучения почти идеально сочетается с принципами и методами системы управления качеством (TQM). Главный лозунг всеобщего управления качеством — «совершенствованию качества нет пределов». По нашему мнению, в систему дистанционного обучения должны гармонично интегрироваться некоторые элементы TQM. Сущность данной концепции состоит в достижении, поддержании и постоянном повышении уровня знаний, общей и профессиональной культуры студента, непрерывном совершенствовании качества образовательного процесса всеми его субъектами. Концепция TQM предусматривает реализацию

скоординированного, комплексного и целенаправленного внедрения и применения систем и методов управления качеством на всех стадиях образовательного процесса.

Наша главная идея заключается в освоении и внедрении в практику так называемых гибких стандартов, в качестве которых можно использовать лучшие письменные работы обучаемых, внедрение премии качества и т. д. Обучаемый, развивая способности к самостоятельному формированию умений и способов действий, постоянно стремится превзойти уровень качества, заданный «подвижным» стандартом. К нетрадиционным формам контроля качества знаний мы относим введение экзамена-консультации (зачета-консультации), письменных работ в виде научных и публицистических статей (творческих отчетов), профессиональных кроссвордов и некоторые другие.

Заключение

Реализация образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ с применением электронного обучения и ДОТ обеспечивает возможность реализации принципа непрерывности образования и права на образование в течение всей жизни. Постоянное повышение его качества достигается последовательным переходом обучаемого от бакалавриата к магистратуре, аспирантуре, а затем к дополнительному профессиональному образованию. Причем дополнительное образование можно получать всю жизнь, повышая качество знаний и уровень европейской культуры. Этому способствует не только многоуровневая система образования в Российской Федерации (бакалавриат/специалитет/магистратура, подготовка кадров высшей квалификации), но и возможность получения дополнительного профессионального образования параллельно с освоением программ высшего образования.

Детальная проработка данного принципа приводит нас к глубокому пониманию «образовательной спирали» как процесса достижения уровня знаний в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта с последующим стремлением к превышению этого уровня и неуклонному движению в сторону мирового уровня знаний. Последовательно преодолевая уровни высшего профессионального образования (бакалавриат, специалитет/магистратура), параллельно обучаясь по программам дополнительного профессионального образования, обучаемый каждый раз совершает качественный скачок — выходит на новый уровень знаний и профессиональной культуры, самосовершенствуется, развивается и повышает свою социальную значимость и самооценку.

Многолетняя практика использования концепции управления проектами в различных отраслях российского хозяйства убедительно доказала ее высокую эффективность. Однако в области образования на идею проектирования пока не обратили должного внимания. При этом профессиональная подготовка в образовательных учреждениях высшего профессионального образования обладает всеми признаками, присущими проекту:

- имеет определенные сроки начала и завершения;
- создает уникальный продукт (услугу);
- считается успешно завершенной, когда цель достигнута;
- полученный результат закрепляется в формальном документе.

Развитие электронного обучения, системы применения ДОТ на каждом этапе поэтому можно рассматривать как реализацию проекта. При выполнении работ по проекту обычно выделяют два процесса — создание проектного продукта и управление процессом его создания (управление проектом). Обычно управление проектом в учебной литературе определяют как искусство руководства и

координации людских и материальных ресурсов на протяжении жизненного цикла проекта путем применения современных методов управления и ИКТ для достижения определенных в проекте результатов по составу и объему работ, их стоимости, срокам и качеству.

Другими словами, для успешной реализации проекта необходимо сочетание трех условий: время, деньги и качество. В вузе, как правило, одно или два из этих требований носят ограничительный характер. Применение методологии управления проектами способствует организации эффективной системы дистанционного образования, так как в рамках этой методологии широко используются современные информационные технологии, начиная от самой простой и дешевой (технология шаблонов) до сложных и дорогих компьютерных программ, позволяющих практически полностью автоматизировать управленческий труд.

На основе перечисленных принципов можно сформировать множество образовательных технологий. Например, smart education — обучение в интерактивной среде с помощью контента в свободном доступе. Примером может служить проект для Европы — Единый университет с единым офисом-деканатом, сопровождающим студентов от вуза к вузу в рамках Болонского процесса без переэкзаменовки¹. В таком университете будет осуществляться коллективный процесс обучения с помощью общего репозитория учебных материалов.

В рамках smart education студент может участвовать не только в выборе дисциплин, но и в их разработке. Smart education позволяет преподавателю не тратить время на технические требования, связанные с разработкой курса. Он сможет воспользоваться уже существующим контентом, реализованным в виде модулей, описанных специальным образом. С помощью технологий эти модули можно собирать в любой последовательности, причем в автоматизированном режиме. Отметим, что значительная часть контента на web-ресурсах никогда не попадет в книги. A smart education позволит создать условия: вчера на сайте, сегодня — в учебном материале.

В России и за рубежом накоплен значительный опыт дистанционного обучения. Можно быть уверенными, что результаты такой работы принесут реальные плоды в современный образовательный процесс.

Литература

1. Алесковский В. В., Яновский В. В. Концепция дистанционного образования в вузе. Препринт СЗИУ РАНХиГС №2/4 30.09.2014. ISBN 978-5-89781-522-7.
2. Алесковский В. В., Тарасов Н. А., Яновский В. В. Принципы инновационной образовательной технологии, сформированные на базе Болонского процесса // Труды I Санкт-Петербургского конгресса «Проф. образование, наука, инновации в XXI веке». СПб., 2007. С. 288–293: [Электронный ресурс]. URL: <http://window.edu.ru/resource/939/55939/files/trud2007.pdf>.
3. Алесковский В. В., Тарасов Н. А., Ушаков М. В. Принципы организации профессионального образования государственных и муниципальных служащих // Новые технологии в образовании: Сб. науч. тр. // Материалы I Международной научно-практической конференции (1–10 декабря 2008 г.). М.: Спутник +, 2009.
4. Алесковский В. В., Тарасов Н. А. Некоторые аспекты повышения качества образования студентов заочной формы обучения // Проблемы управления качеством образования в гуманитарном вузе: Мат-лы XII Междунар. конф. (26 октября 2007 г.). СПб.: СПб ГУП, 2007.
5. Алесковский В. В., Козырев Н. А., Ушаков М. В. Использование информационных технологий при рецензировании и оценке письменных работ студентов // Современное образование: опыт, проблемы, качество: Мат-лы научно-методич. конф. / Под ред. В. А. Ключева, А. С. Тургаева, Г. Г. Филипова. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009.

¹ ROADMAP “Opening up Education — a proposal for an European Initiative to enhance education and skills development through new technologies”: [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2013_eac_003_opening_up_education_en.pdf.

References

1. Aleskovsky V. V., Yanovsky V. V. *The concept of remote education in higher education institution* [Kontseptsiya distantsionnogo obrazovaniya v vuze]. Pre-print of SZIU of a RANEPa N 2/4 30.09.2014. ISBN 978-5-89781-522-7.
2. Aleskovsky V. V., Tarasov N. A., Yanovsky V. V. *The principles of innovative educational technology created on the basis of Bologna Process* [Printsipy innovatsionnoi obrazovatel'noi tekhnologii, sformirovannye na baze Bolonskogo protsessa] // Works I of the St. Petersburg congress "Prof. education, science, innovations in the XXI century" [Trudy I Sankt-Peterburgskogo kongressa «Prof. obrazovanie, nauka, innovatsii v XXI veke»]. SPb., 2007. P. 288–293: [An electronic resource]. URL: <http://window.edu.ru/resource/939/55939/files/trud2007.pdf>.
3. Aleskovsky V. V., Tarasov N. A., Ushakov M. V. *The principles of the organization of professional education of the public and municipal servants* [Printsipy organizatsii professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh] // New technologies in education: Collection of scientific works [Novye tekhnologii v obrazovanii: Sbornik nauchnykh trudov]: Materials I International scientific practical conference (on December 1–10, 2008) [Materialy I Mezhdunarodnoi nauchno-prakt. konferentsii (1–10 dekabrya 2008 g.)]. M.: "Satellite +" publishing house [«Sputnik +»], 2009.
4. Aleskovsky V. V., Tarasov N. A. *Some aspects of improvement of quality of education of students of tuition by correspondence* [Nekotorye aspekty povysheniya kachestva obrazovaniya studentov zaочноi formy obucheniya] // Problems of quality management of education in liberal arts college: materials XII of the International conference, on October 26, 2007 [Problemy upravleniya kachestvom obrazovaniya v gumanitarnom vuze: materialy XII Mezhdunarodnoi konferentsii, 26 oktyabrya 2007 goda]. SPb.: SPbUHHS [SPb GUP], 2007.
5. Aleskovsky V. V., Kozyrev N. A., Ushakov M. V. *Use of information technologies during the reviewing and an assessment of written works of students* [Ispol'zovanie informatsionnykh tekhnologii pri retsenzirovanii i otsenke pis'mennykh rabot studentov] // Modern education: experience, problems, quality: materials of scientific and methodical conference [Sovremennoe obrazovanie: opyt, problemy, kachestvo: materialy nauchno-metodicheskoi konferentsii] / Under the editorship of V. A. Klyuev, A. S. Turgaev, G. G. Filippov. SPb.: Publishing house of SZAGS [Izd-vo SZAGS], 2009.

Общественнонаучные СНО: исторический опыт и современные тенденции

Горчакова Александра Юрьевна

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Доцент кафедры экономической истории
Кандидат экономических наук, доцент
smile248@yandex.ru

Семерова Екатерина Александровна

Санкт-Петербургской государственный экономический университет
Доцент кафедры экономической истории
Кандидат экономических наук, доцент
semerova.7@gmail.com

Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры финансового менеджмента
Доктор экономических наук, профессор
Labudin59@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена образованию студенческого научного общества (СНО) в новых условиях единого образовательного пространства в связи с подписанием нашей страной Болонского соглашения в 2003 г. Проанализированы основные задачи российского образования, сделан вывод о необходимости сохранения богатого опыта страны. Авторы показывают, что высшая школа России может помочь в решении мировых глобальных проблем, готовя специалистов, способных к международному сотрудничеству. Отечественные университеты в ближайшее время должны стать достойными партнерами в мировом образовании, активно занимаясь инновационной деятельностью, тем более что переход от индустриального к постиндустриальному обществу требует смены образовательной парадигмы.

Авторы настаивают, что именно в правильно функционирующем студенческом научном обществе каждый учащийся сможет научиться нестандартно мыслить и творчески отвечать на вызовы времени.

Особое внимание обращено на тот факт, что идея создания студенческих научных обществ была поддержана В. В. Путиным на встрече с научно-педагогическим составом и студенческим активом Дальневосточного федерального университета в сентябре 2013 г.

В статье выделены такие направления деятельности участников СНО, как разработка плана работы общества на учебный год, участие в различных конференциях, организация презентации научно-исследовательских работ, формирование сборников по результатам студенческих исследований, формирование единого научного сообщества.

На основе проведенного исследования авторы предлагают руководство СНО в виде тьюторского партнерства, как особого типа педагогического сопровождения индивидуальной деятельности учащегося.

Особое внимание уделено необходимости научной работы студентов, выполненной в русле главных научных направлений вуза, что успешно применяется в деятельности СНО Северо-Западного института управления.

В заключение объясняется содействие СНО в выполнении важнейшей цели образования, имеющей первостепенное значение для экономики России, — подготовить выпускника, конкурентоспособного на мировом рынке труда.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

интерактивные методы обучения, патриотическое воспитание, студенческое научное общество, тьюторство

The Social Science Students' Scientific Societies: Historical Experience and Current Trends

Gorchakova Aleksandra Yurievna

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the history of Economy
PhD in Economy, Associate Professor
smile248@yandex.ru

Semerova Ekaterina Aleksandrovna

Saint-Petersburg State University of Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of the history of Economy
PhD in Economy, Associate Professor
semerova.7@gmail.com

Labudin Alexander Vasilyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of the Financial Management
Doctor of Science (Economy), Professor
Labudin59@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to formation of students' scientific society in new conditions of uniform educational space in connection with signing by our country of the Bologna agreement in 2003. The main objectives of Russian education are analysed, the conclusion is drawn on need of preservation of a wealth of experience of the country.

The authors show that the higher school of Russia can help with the solution of world global problems, training the experts capable to the international cooperation. Domestic universities have to become soon worthy partners in world education, actively being engaged in innovative activity especially as transition from industrial to post-industrial society demands educational paradigm shift.

The authors insist: exactly in correctly functioning students' scientific society each pupil will learn to think unconventionally and creatively respond to the challenges of time.

Special attention is paid to that fact that the idea of creation of students' scientific societies was supported by V. V. Putin at a meeting with scientific-pedagogical staff and a student's asset of Far Eastern Federal University (September, 2013).

In the article such activities of participants of students' scientific societies as development of the plan of its work for academic year, participation in various conferences, the organization of presentation of research works, formation of collections by results of student's researches, formation of uniform scientific community are allocated.

On the basis of the conducted research authors offer students' scientific societies management in the form of mentoring partnership, as special type of pedagogical maintenance of individual activity of the pupil.

The special attention is paid to need of students' scientific work performed in line with the main scientific directions of University (the idea is successfully applied in activity of students' scientific societies of North-West Institute of Management)

In the conclusion assistance of students' scientific societies in performance of the major purpose of the education, having paramount value for economy of Russia, speaks — to prepare the graduate, competitive on the world market.

KEYWORDS

Interactive methods of teaching, mentoring, patriotic education, students' scientific society.

«Главное, что должно дать образование и о чем часто забывают, — это не „багаж“, а умение пользоваться этим багажом».

Академик А. Н. Несмеянов

Основными задачами образования в современной России является сохранение богатейшего опыта страны и в то же время — недопущение отставания от мировых тенденций общественно-экономического развития. Необходимо понимать, что на данном этапе развития мировой экономической системы значение образования как главного фактора создания абсолютно нового качества экономики находится в прямой зависимости от резкого увеличения влияния человеческого капитала.

Не случайно ректор МГУ В. А. Садовничий на заседании попечительского совета 3 декабря 2013 г. отметил, что особенное внимание необходимо обратить на гуманитарные науки, что особенно важно «... в условиях глобального нравственно-го кризиса, опасность которого признается во всем мире... Отечественная история, показывающая яркие образцы национального самосознания, помогает нам воспитывать в молодом поколении активную жизненную позицию и твердые моральные принципы, любовь к нашей Родине»¹.

Для того чтобы наша система образования могла достойно представлять себя в конкурентной среде европейских образовательных программ, важно провести ее всестороннюю модернизацию. При этом образовательная политика России, бережно защищая национальные интересы, должна учитывать главные направления мирового развития, заставляющие взглянуть на процесс обучения свежим взглядом.

Современная экономическая ситуация полна вызовов и уверенно демонстрирует нам рост конкурентных процессов и происходящие в связи с этим глубочайшие структурные изменения в сфере занятости. Соответственно, российский студент должен быть готов постоянно повышать свою квалификацию и понимать необходимость профессиональной мобильности.

Высшая школа России может помочь и в решении мировых глобальных проблем, готовя специалистов, обладающих современным мышлением и готовых к сотрудничеству в международном формате, особенно имея в виду, что в XXI в. чрезвычайно выросла роль человеческого капитала, составляющего в странах Европы до 80% национального богатства, и, соответственно, назрела необходимость в опережающем образовании.

В 2003 г. Россия подписала Болонское соглашение, что поставило систему высшего образования нашей страны перед необходимостью выполнять основные требования Болонского процесса, связанные с организацией единого образовательного пространства, с сотрудничеством европейских систем образования. То есть, отечественные институты, академии и университеты обязаны в кратчайшие сроки стать достойными партнерами в мировом образовании, активно заниматься инновационной деятельностью, в этом случае «...центром и результатом образования становятся не знания, а их носитель — человек, в деятельности которого проявляется и реализуется качество образования» [1, с. 10]. Более того, переход от индустриального к постиндустриальному обществу требует от высшей школы смены образовательной парадигмы, в результате чего студент будет рассматриваться не как объект педагогического воздействия, а как субъект учебной деятельности. Вместе с тем, интеграционные процессы могут и должны учитывать наколенный за по-

¹ Заседание попечительского совета МГУ : [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России URL. <http://www.kremlin.ru/news/19779> (дата обращения: 18.12.2014).

следние столетия отечественной наукой исторический опыт, о важности которого постоянно напоминает В. В. Путин¹.

Большинство студентов, нацеленных не только на получение как такового высшего образования, а серьезно размышляющих о будущем, о месте в социальной иерархии, о своей карьере, уже на первом курсе вуза понимают, что для попадания в список высокопрофессиональных и востребованных специалистов, конкурентоспособных на рынке труда, абсолютно недостаточно посещать лекционные и практические занятия, успешно сдавать экзамены. Для формирования себя как эксклюзивного работника необходимо развивать способность нестандартно мыслить, творчески и дерзко отвечать на различные вызовы, постоянно формировать и совершенствовать навыки делового общения, заниматься формированием своей информационной культуры. Все это студент может получить в правильно организованном студенческом научном обществе своего вуза.

История отечественных студенческих научных обществ берет свое начало еще в дореволюционное время: в конце XIX в. в Петербургском университете было создано одно из первых в России СНО — научно-литературное общество. В начале XX в. в Московском высшем техническом училище был организован студенческий научный воздухоплавательный кружок. В советский период получили распространение «бригады реального проектирования», научные кружки при кафедрах, которые впоследствии были объединены в СНО и конструкторские бюро. И вне зависимости от формата проведения заседаний все эти общества решали важную задачу подготовки истинно образованных людей, повышая тем самым интеллектуальный потенциал страны и, в конечном счете, ее престиж на мировой арене.

В современной России идея создания системы студенческих научных обществ рассматривается на самом высшем педагогическом уровне. В сентябре 2013 г. на встрече Президента России В. В. Путина с научно-педагогическим составом и студенческим активом Дальневосточного федерального университета студенты предложили создать Всероссийскую ассоциацию студенческих научных обществ. Эта организация должна способствовать интеграции студентов в серьезную фундаментальную науку, поднять на новую ступень уровень коммуникации между студенческими научными обществами ведущих университетов страны. Сами студенты, осознавая важность происходящего, высказали пожелание, чтобы ассоциация находилась под непосредственным контролем министра образования и науки или даже Президента. В. В. Путин горячо поддержал это начинание, назвал его чрезвычайно важным и востребованным и поручил курировать данный вопрос своему помощнику А. Фурсенко.

Самыми важными целями студенческого научного общества могут считаться резкое увеличение качественных показателей подготовки бакалавров и магистров, их интеграция не только в учебный процесс, но и в реальную научно-исследовательскую среду, создание предпосылок для формирования и дальнейшего развития научного творчества любого, даже не самого сильного с точки зрения академической успеваемости студента, что позволило бы вывести этого учащегося в «зону успешности».

Говоря о задачах СНО, важно помнить, что наиболее эффективными являются работы студентов, выполненные в русле главных научных направлений вуза. Также к задачам можно отнести воспитание нестандартного подхода к профессии, получаемой студентом и, в конечном счете, резкое повышение качества профессиональной подготовки выпускника, причем все это будет основываться на научно-исследовательской деятельности студента, начиная с его первых шагов в высшей школе. На

¹ Встреча Владимира Путина с молодыми учеными и преподавателями истории 5 ноября 2014 г. : [Электронный ресурс]. URL: <http://www.putin-today.ru/archives/6633>) (дата обращения: 18.12.2014).

наш взгляд, участник СНО имеет более глубокую мотивацию к исследовательской деятельности, тщательнее овладевает научным методом познания, ответственнее осваивает основной учебный курс, учится выстраивать цепочку «замысел — исследовательская работа — практическая реализация».

Возглавлять каждое студенческое научное общество может как доцент или профессор кафедры, так и аспирант или молодой преподаватель — тьютор.

Тьюторство — принципиально особый тип педагогического сопровождения индивидуальной деятельности в условиях открытого образования. Говоря о сотрудничестве российской и европейских систем образования в условиях Болонского процесса, необходимо отметить, что тьюторство, как форма наставничества, при которой тьютор обеспечивает разработку индивидуальных образовательных программ студентов и сопровождает весь процесс образования, распространено практически во всех крупных университетских центрах. Причем, в отличие от традиционного взаимодействия педагог — студент, подразумевающего педагогический контроль и оценку, в условиях тьюторского партнерства тьюторант работает самостоятельно, выбирает индивидуальные способы научного анализа, обсуждая их с тьютором. В связи с этим представляется целесообразным упомянуть опыт создания неформального, но вместе с тем весьма эффективного СНО, организованного академиком И. И. Янжулом в начале 90-х гг. XIX в. Собирая еженедельно у себя дома в непринужденной обстановке студентов, действительно интересующихся экономическими вопросами, он беседовал с ними на самые разнообразные темы, снабжая литературой из собственной обширной библиотеки. Именно эта доверительность позволила ему воспитать целую плеяду известных ученых. Как писал впоследствии один из его учеников, профессор И. Х. Озеров, «Он был профессор-человек, человек не только большого ума, но и доброго сердца» [2, с. 8].

Таким образом, студент переходит на совершенно иной уровень потребления и усвоения информации, ее трансформации в некую законченную научную работу. Более того, в условиях студенческого научного общества учащийся под руководством тьютора совершает свои первые открытия и обсуждает их с референтной для него группой, которой являются другие студенты — участники СНО, что резко повышает его мотивацию и заинтересованность в конечном результате.

При этом руководитель студенческого научного общества обязан владеть большим количеством компетенций. Он должен четко представлять и транслировать студентам, от чего зависит эффективная работа СНО, поощрять учащихся за попытки самостоятельного проведения исследования, объяснять относительность любого утверждения и проследить его связь с ценностями и целями его автора.

При этом тьюторство сможет продолжить и поддерживать все лучшее, что осталась в наследие недавняя история нашего государства. В письме В. В. Путина участникам и гостям праздничного вечера, посвященного 95-летию ВЛКСМ, была выражена уверенность, что «...проверенные временем традиции ВЛКСМ будут востребованы в работе современных молодежных общественных организаций»¹, и сделан вывод, что государство вновь научится слышать молодежь, придет к осознанию, что без работы с молодежью у нас нет будущего.

Важно, чтобы студенческие научные общества работали как самоуправляемые организации, имели собственные руководящие органы, которым могло бы быть общее собрание членов СНО, руководителем которого является тьютор. Членами студенческих научных обществ автоматически считаются все желающие студенты, вне зависимости от уровня их успеваемости. Они принимают участие в различных

¹ Письмо В. В. Путина участникам и гостям праздничного вечера-концерта, посвященного 95-летию ВЛКСМ : [Электронный ресурс] // официальное интернет-представительство Президента России в сети Интернет. URL: <http://www.kremlin.ru/letters> (дата обращения: 18.12.2014).

конференциях, организуют презентации научно-исследовательских работ, формируют сборники по результатам студенческих исследований, разрабатывают план работы СНО на учебный год, формируют единое научное сообщество.

Вместе с тем, необходимо обратить пристальное внимание на организацию непосредственной работы студенческого общества. Как известно, в число основных требований новой методологии преподавания входит применение инновационных образовательных технологий, в частности, методов активного (интерактивного) обучения, позволяющих раскрыть потенциал каждого слушателя и отводящих преподавателю роль организатора и куратора этого процесса, т. е., по сути, — тьютора.

В связи с этим представляется важным наряду с традиционными формами проведения заседаний общества практиковать также выездные занятия, ролевые игры, групповые дискуссии и др.

Выездные заседания как одна из высокоэффективных форм проведения занятий не только обеспечивают рост качества знаний, но и повышают мотивацию студентов к изучению тех или иных тем. С нашей точки зрения, организация экскурсий в закрытые для широкой аудитории фонды крупных библиотек, архивов и даже музеев, личное «знакомство» с раритетными экспонатами подстегнет исследовательский интерес студентов, выведет их на качественно новый уровень научных изысканий. Не менее важной, с учетом специфики общественных наук, задачей представляется патриотическое воспитание слушателей, формирование их как будущих специалистов, воспринимающих свою деятельность как направленную, прежде всего, на работу с общечеловеческими ценностями.

Проведение в рамках заседаний СНО ролевых игр и групповых дискуссий нацелено на улучшение качества усвоения материала, раскрытие потенциала слушателей, развитие способности формулировать практические рекомендации и выводы, не потерявшие актуальности на сегодняшний день.

Достижению этой цели наилучшим образом способствует применение разработанного в 1995 г. Х. Браун метода «World cafe», позволяющего вовлечь в интенсивную, но непринужденную дискуссию и поиск творческих решений максимальное количество участников¹.

Заседания СНО призваны также выполнять утилитарную функцию, информируя участников о предстоящих научных мероприятиях различного уровня, возможностях получения грантовой поддержки своих исследований, а также консультируя по вопросам написания научных работ. Подобная практика успешно реализуется на заседаниях СНО Северо-Западного института управления.

Безусловно, создание эффективно функционирующего СНО — это очень высокая цель, но весьма трудоемкий процесс, требующий от всех участников заинтересованности, тщательной проработки самых мелких вопросов, бескорыстной одержимости, увлеченности непосредственно научно-педагогическим процессом. Но массовое участие студентов в такого рода организациях расширит возможности их профессионального и социального выбора, что представляется весьма актуальным в связи с постоянным ускорением темпов общественного развития. Более того, создание информационного общества уже повлекло за собой новое понимание межкультурного воздействия, что требует от молодого специалиста коммуникабельности и глубокого понимания толерантности. Именно эти навыки может дать студенту правильно организованное и эффективно функционирующее СНО.

¹ Вкратце алгоритм работы выглядит следующим образом. Участники рассаживаются за столами по 3—5 чел. (обязательные атрибуты каждого стола — крафт-бумага и фломастеры, кофе/чай, сладости), выбирают «хозяина» стола и начинают обсуждение заранее подготовленного вопроса, фиксируя на бумаге все высказываемые идеи. Спустя полчаса «гости» переходят за другой стол для дальнейшего обсуждения с учетом идей предшественников. В заключении проводится презентация «скатертей» — результатов обсуждения.

Рассматривая главные задачи современной образовательной политики в России, необходимо отметить, что главные из них — это предоставление высококачественных образовательных услуг, сохранение традиционной именно для российского образования фундаментальности, но, одновременно с тем, понимание перспективных потребностей экономики. В то же время, модернизация образования подразумевает под собой постоянное взаимодействие высшей школы с представителями современного экономического процесса, выдающимися представителями науки и культуры, что наиболее органично может быть осуществлено именно в работе СНО, предлагающего студентам различные виды интерактивной деятельности.

Крупнейшие мировые университеты традиционно гордятся участием своих студентов в различных видах исследовательских организаций. Отвечая на обращение В. В. Путина к X съезду Российского союза ректоров, В. А. Садовничий сказал: «...понятно, что учить студентов, не вовлекая их в научные исследования и не используя новейшие достижения науки, нельзя»¹.

Надо отметить, что опыт работы СНО, накопленный в ведущих вузах страны, свидетельствует о том, что студенческая наука является в полном смысле слова «кузницей кадров» — и ученых, и управленцев. Так, в 70—80-х гг. студенческое научное общество очень активно и плодотворно работало в Ленинградском финансово-экономическом институте, ставшем ныне Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом. Руководители института, прежде всего такие выдающиеся ученые и организаторы высшего образования в нашей стране, как ректор Ю. А. Лавриков, первый проректор, ставший в 1991 г. ректором вуза, Л. С. Тарасевич (ныне — президент СПбГЭУ), самым тесным образом были связаны со студенческой наукой, поддерживали и направляли ее развитие. Студентам доверялись серьезные и ответственные задачи, они трудились рядом с ведущими учеными. Например, в рамках проблемной научно-исследовательской лаборатории региональных экономических исследований, занимавшейся вопросами регионального воспроизводства и комплексного социально-экономического планирования развития Ленинграда и Ленинградской области, в первую очередь по заказам ленинградских партийных и советских органов, активно действовала студенческая научно-исследовательская экономическая лаборатория (СНИЭЛ). В ней сформировались как ученые такие видные государственные деятели нашего времени, как С. А. Васильев, заместитель председателя правления Внешэкономбанка, в прошлом — член Совета Федерации от Ленинградской области, О. Г. Дмитриева, многолетний депутат Государственной Думы Российской Федерации, видный специалист по вопросам бюджетного финансирования, М. Э. Дмитриев, на протяжении ряда лет руководитель Рабочего центра экономических реформ Правительства Российской Федерации, затем Центра стратегических разработок, крупный ученый-прогнозист в области экономического и социального развития. Все они трудились под руководством таких маститых ученых, основоположников ленинградской (петербургской) школы регионалистики, как В. Я. Феодоритов, А. И. Муравьев, А. И. Добрынин, А. И. Попов. Студенты награждались медалями ВДНХ за подготовку экспозиции, посвященной межотраслевому балансу Ленинградского региона как инструменту комплексного планирования его развития. Они неоднократно выступали на научных конференциях и семинарах, в том числе и совершенно серьезных, «взрослых». Многие активисты СНО к моменту окончания вуза имели по несколько публикаций, в том числе и в серьезных журналах, таких как «Экономические науки» (ныне — «Российский экономический журнал»), «Экономика и организация промышленного производства» и др.

¹ Съезд Российского союза ректоров : [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46892> (дата обращения: 18.12.2014).

Работа в студенческом научном обществе была школой не только собственно научной деятельности, но и научно-организационной работы. Студенческие лаборатории, научные кружки, студенческое научное общество института в целом были, в прямом смысле слова, каркасом студенческого самоуправления, которое в советские, особенно в 80-е годы, было развито отнюдь не меньше, чем в наши дни, а, пожалуй, и больше. Из СНО вышли крупные организаторы высшего образования и вузовской науки. Следует, безусловно, назвать Д. Ю. Миропольского — видного российского ученого, основателя школы исследования философии и теории хозяйства, соотношения плановых и рыночных форм развития экономики. Миропольский в студенческие годы избирался (именно избирался, на конкурсной основе, чего бы сейчас ни говорили критики советской модели социализма как «тоталитарного общества») председателем Студенческого научного общества ЛФЭИ, заместителем секретаря комитета комсомола института по научно-исследовательской работе. Сейчас он — маститый ученый, имеющий многих учеников, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой общей экономической теории СПбГЭУ, профессор кафедры финансового менеджмента Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Надо отметить — опять же в пик безудержным апологетам либерально-рыночной модели развития, что развитию студенческого самоуправления в ФИНЭКе, в том числе и в области научной деятельности, максимально способствовала партийная организация института. Ее возглавляли такие крупные организаторы и ученые, как О. П. Дроздова, В. В. Круглов, А. И. Леусский, А. Н. Петров (ныне — первый проректор СПбГЭУ). Партийная власть ни в коей мере не зажимала студенческую инициативу, наоборот, поддерживала и очень тактично направляла ее. К слову, именно партийная организация ЛФЭИ и ректор Ю. А. Лавриков полностью поддержали и даже содействовали появлению студенческой инициативы анкетных опросов мнения студентов о качестве преподавания дисциплин, включая выставление студентами балльных оценок труда преподавателей. Студенческие анкеты напрямую учитывались в планировании учебного процесса, в кадровой политике руководства вуза, включая конкурсные дела. И было это впервые в 1980 г., так называемом «застойном»!

Из этого следует, что в прошлом имелся достаточно позитивный опыт развития студенческого самоуправления, студенческой науки, который вполне можно и нужно применять и в наше время.

Таким образом, создание СНО поможет выполнить главную цель высшего образования — подготовить выпускника высочайшего уровня, четко понимающего не только свои профессиональные обязанности, но и разбирающегося в смежных областях деятельности, готового постоянно расти и быть конкурентоспособным на мировом трудовом рынке, что, в конечном счете, имеет важнейшее значение для будущего нашей страны.

Литература

1. Баранников А. В. Компетентностный подход и качество образования. М. : Московский центр качества образования. 2008. 149 с.
2. Озеров И. Х. Иван Иванович Янжул. М., 1915. 15 с.

References

1. Barannikov A. V. *Competence approach and the quality of education* [Kompetentnostnyi podhod i kachestvo obrazovaniya]. M. : Moscow centre of the quality of education [Moskovskii tsentr kachestva obrazovaniya], 2008. 149 p.
2. Ozerov I. H. *Ivan Ivanovich Yanzhul* [Ivan Ivanovich Yanzhul]. M., 1915. 15 p.

Психосоматическое самосовершенствование человека на основе оздоровительных систем Китая

Гагонин Сергей Георгиевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры физической культуры и спорта
Доктор педагогических наук, профессор, заслуженный тренер РФ
sbe03@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Данная статья продолжает серию статей, посвященных теме психосоматического самосовершенствования как компонента акме-развития взрослого человека и опубликованных в журнале «Управленческое консультирование» № 2 (2012) и №№ 4, 8, 12 (2013). Успехи КНР во всех сферах деятельности, включая науку, образование, политику, экономику, культуру и спорт высших достижений можно признать одним из впечатляющих явлений XXI в. Заметную роль в этом играют оздоровительные системы Китая: цигун (энергетическая психофизическая гимнастика) и ушу (боевые искусства).

Утверждение некоторых представителей отечественной психологии и педагогики о том, что Восток тщательно хранит свои тайны, что препятствует внедрению вышеупомянутых систем в физическую культуру РФ, справедливо только отчасти. Наш опыт совместной работы и обучения у китайских специалистов по боевым искусствам свидетельствует о доступности понимания восточного менталитета. Ярким подтверждением тому служит 2-е место команды СПбГАФК им. П. Ф. Лесгафта на Всемирном фестивале спортивного ушу в Шанхае (1992), когда были побеждены фавориты соревнований — команды Японии, Вьетнама, Кореи. Первое место было присуждено команде Китайской Народной Республики. Знаковым событием этого праздника боевых искусств Китая стало вручение Шанхайским реабилитационным союзом главному тренеру команды Санкт-Петербурга, автору данной статьи, диплома «Эксперт высшей квалификации по тайцзицюань». В статье раскрываются философско-психологические основы этого вида боевых искусств Китая.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

боевые искусства, даосизм, инь, медитация, психология, религия, саморегуляция, спортивно-боевые единоборства, тайцзи, тайцзицюань, ушу (боевые искусства Китая), философия, цигун (энергетическая гимнастика Китая), ян

Gagonin S. G.

Psychosomatic Self-improvement of the Person on a Basis Improving Systems of China

Gagonin Sergey Georgievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Physical Training and Sports
Doctor of Science (Pedagogic), Professor, Honored trainer of Russian Federation
sbe03@yandex.ru

ABSTRACT

The article continues a series of articles devoted to the subject "Psychosomatic Self-improvement as a Component of Acme — Development of the Adult" and published in the issues of the Journal "Administrative consulting", N 2 (2012), 4, 8, 12 (2013).

One of the impressive phenomena of the XXI century can recognize progress of the People's Republic of China in all fields of activity, including science, education, policy, economy, culture and an elite sport. It is necessary to recognize that very noticeable role in it play improving systems of

China a chi kung (power psychophysical gymnastics) and wushu (martial arts) which are practiced by about 90% of the population of modern China.

It is necessary to notice that the statement of some representatives of domestic psychology and pedagogic that the East, as before, carefully keeps the secrets and that interferes with introduction of above-mentioned systems in physical culture of the Russian Federation fairly only partly. Our experience of collaboration and training at the Chinese experts on martial art testifies to availability in understanding of east mentality. As bright confirmation the 2nd place of team of SpBSAPC of P. F. Lesgaft at the World festival of sports wushu serves that in Shanghai (1992) when favorites of competitions teams of Japan, Vietnam, Korea were won. The first place was awarded to team of People's Republic of China. Delivery by the Shanghai Rehabilitation Union to the head coach of team of St.-Petersburg to the author of this article of the diploma "The expert of the top skills on tai chi" was a sign event of this holiday of martial arts of China. In this article philosophical and psychological bases of this most "closed" type of martial arts of China reveal.

KEYWORDS

martial arts, Taoism, yin, meditation, psychology, religion, self-control, sports and fighting single combats, tai chi, wushu (martial arts of China), philosophy, chi kung (power gymnastics of China), yang

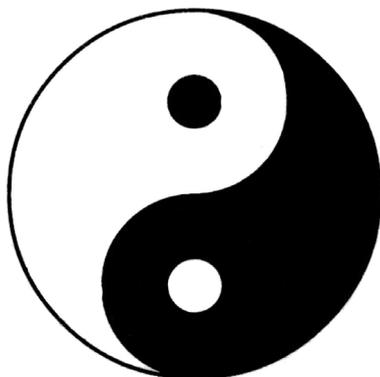
Одним из впечатляющих явлений XXI в. можно признать успехи Китайской Народной Республики во всех сферах деятельности, включая науку, образование, политику, экономику, культуру и спорт высших достижений. Следует признать, что весьма заметную роль в этом играют оздоровительные системы Китая: цигун (энергетическая психофизическая гимнастика) и ушу (боевые искусства), которые практикуют около 90% населения современного Китая.

Следует заметить, что утверждение некоторых представителей отечественной психологии и педагогики о том, что Восток, как и раньше, тщательно хранит свои тайны, что препятствует внедрению вышеупомянутых систем в физическую культуру РФ, справедливо только отчасти. Наш опыт совместной работы и обучения у китайских специалистов по боевым искусствам свидетельствует о доступности понимания восточного менталитета. Ярким подтверждением тому служит 2-е место команды СПбГАФК им. П. Ф. Лесгафта на Всемирном фестивале спортивного ушу в Шанхае (1992), когда были побеждены фавориты соревнований — команды Японии, Вьетнама, Кореи. Первое место было присуждено команде Китайской Народной Республики. Знаковым событием этого праздника боевых искусств Китая стало вручение Шанхайским реабилитационным союзом главному тренеру команды Санкт-Петербурга, автору данной статьи, диплома «Эксперт высшей квалификации по тайцзицюань». В статье раскрываются философско-психологические основы этого наиболее «закрытого» вида боевых искусств Китая [1, с. 8; 2, с. 176].

Известно, что в основе тайцзицюань (ТЦЦ) заложены философские концепции даосизма, одна из которых «Великий предел» — «Тайцзи» — составляет определяющую часть названия этого боевого искусства: «Бокс Великого предела» или «Кулак Великого предела». Смысл абсолюта «Тайцзи» заложен в его изображении — даосской монаде, изображающей гармонию, или равновесие двух противоположных начал «инь-ян» (рисунки).

Тайцзи означает гармонию и единство макро- и микромира, что является одним из фундаментальных положений даосизма, к которому должны стремиться занимающиеся внутренними стилями ушу. Характерно, что основоположники даосизма рассматривали эволюцию человеческого тела тождественно эволюции космоса [1, с. 64].

Искусство тайцзицюань не религиозно. Им можно заниматься, не опасаясь войти в противоречия с какими-либо религиозными убеждениями. Более того, тайцзи может способствовать в достижении основополагающих целей представителям



Равновесие двух противоположных начал «инь-ян»

различных конфессий, включая атеистов. В КНР тайцзицюань практикует огромное число адептов, невзирая на философско-религиозные убеждения. При этом достаточное количество занимающихся получают огромную пользу только от тренировок физического тела, оставляя в стороне эмоциональные, психические и духовные аспекты [6, с. 18].

Сравнительный анализ деяний и заповедей великих святых и подвижников разных конфессий доказывает общность целей и теологических подходов. Следует заметить, что и современная наука постепенно отступает с позиций воинствующего материализма. По мнению академика Н. Бехтерева, «наука вошла в ту фазу, когда она подтверждает, прямо или косвенно, ряд положений религии».

Все великие мировые религии можно рассматривать на двух уровнях: популярном, ритуально-показном и на высшем — религиозно-философском. Большинство обывателей воспринимают религию ритуалистически и обычно несведущи в ее философии. В связи с историческими, географическими, культурными, языковыми, интеллектуальными и другими факторами мировые религии отчетливо различаются на уровне обрядово-культурной атрибутики. Но, изучая религиозно-философские концепции разных конфессий и учения великих пророков, не трудно обнаружить, что они имеют много общего.

Следует заметить, что тайцзи — дисциплина не столько интеллектуальная, сколько практическая. Недостаточно только читать и понимать сущность тайцзицюань (хотя это и полезно само по себе). Как можно научиться плавать, не погружаясь в воду? Так же и боевое искусство требует постоянной и систематической практики.

Мы привыкли верить, что внешний мир вокруг нас более реален, чем наш внутренний мир. Новая модель науки утверждает обратное: то, что происходит внутри нас, затем воссоздается в окружающем нас мире. Самое удивительное, что для древних философских учений Индии и Китая данная концепция является аксиоматичной. Именно познанием своего внутреннего мира занимаются различные медитации. Пять тысяч лет назад были известны 112 техник медитации, изложенных в древнем индийском трактате Вигьяна Бхайрава Тантра. Многие из них используются буддистами, даосами, суфиями в настоящее время и оперируют с сознательной, подсознательной и бессознательной сферами. Более того, многие новейшие направления психологии (квантовая, когнитивная) прямо или косвенно используют положения и даже техники психологического тренинга восточных философско-религиозных школ. Так, главный постулат квантовой психологии, опирающейся на интер-

претации квантовой механики (фундаментальный раздел физики), гласит: «Материальный мир и сознание сопряжены, и в обобщенной фундаментальной теории они не могут рассматриваться отдельно».

Считается, что квантовый подход позволяет разрешить парадоксы, которые всегда возникают в науках, чья сфера интересов, так или иначе, затрагивает сознание. Например, противоречия между случайностью и закономерностью, планированием и спонтанностью, свободой выбора и детерминированностью. Интересно, что базовые противоречия обнаруживаются не только в психологии поведения, но и в физиологии нейронов мозга. При этом фундаментальные исследования квантовой психологии позволяют разрабатывать практические приемы и методики. Данной наукой предлагаются техники современной психологической саморегуляции, приводящие человека к эффективному поведению и освобождению от дискомфортных эмоциональных состояний [5].

В данном случае не вызывает сомнения справедливость известного изречения: «Все новое — это хорошо забытое старое», т. е. зачастую новые методики оказываются упрощенными вариантами древних восточных медитативных техник. Так называемые «ролевые игры», популярные в современной психопедагогике, применялись в подражательных стилях ушу: орла, змеи, богомола, обезьяны, «пьяного человека» и т. д. Известный в США «метод управления разумом», разработанный Х. Сильва, основан на релаксации и «обратном счете», что используется в восточной медитации испокон веков.

Но, как показывает опыт, упрощение восточных техник медитации или боевых искусств, на разработку которых были потрачены годы или десятилетия, чаще всего выхолащивает их эзотерическую сущность. То есть, ту самую составляющую, не доступную пока для восприятия на логическом уровне мышления, но именно она способствует интенсивному развитию человека.

Интересно, что суперпозиция квантума заключается в том, что частица может находиться в двух или нескольких местах одновременно. Это очень интересная концепция относительно построения квантового мира. Как объект может находиться в нескольких местах одновременно? Может быть, мы будем вынуждены признать, что весь мир вещей, окружающих нас — это возможное движение нашего сознания? Тогда легенда о мифическом патриархе тайцизицюань Чан Сан Фене, одной из способностей которого было находиться в двух местах одновременно, не совсем уж из области сказок?

Некоторые психологи — лидеры нейролингвистического программирования признают, что современные методы экзотерического (материального) характера способствуют экстенсивному развитию психики человека, т. е. развитию как бы «по горизонтали». В то время как интенсивный план развития («по вертикали») основывается на эзотерических (тайных, метафизических) методах, берущих свое начало из древних культур Восточной и Юго-Восточной Азии. Данная концепция иллюстрируется документально подтвержденными опытами, проводимыми с буддийскими монахами. В состоянии медитации один из них изменял структуру воды, другой — подключался к Интернету без компьютера [3].

В связи с вышесказанным, возвращаясь к графическому изображению даосского абсолюта «Тайцизи» — «Великий предел» (см. рисунок), видно, что окружность состоит из двух частей «инь» и «ян», разделенных изогнутой линией. Причем длина окружности равна длине линии, ограничивающей ту или иную половину. Как бы ни изменялось соотношение площадей, равенство периметров остается неизменным. Видно, что в инь присутствует незначительная доля ян, и наоборот. На рисунке изображено равное, идеальное соотношение, т. е. баланс инь и ян, которое называется «Великий предел». Очевидно, что достижение такого равновесия, к которому стремится любая биологическая система и весь мир, практически невозможно.

Это совпадает с мнением известного ученого, профессора В. Г. Стрельца: «Миром управляет идеальная асимметрия, т. е. постоянный поиск равновесия, а поиск — это постоянные колебания — волны... Получается, что Вселенная состоит из некой субстанции, которую нельзя назвать материальной. Эта духовная субстанция имеет волновую природу. Именно она строит весь материальный мир» [7, с. 14]. О математическом доказательстве того, что за пределами физического мира существует еще более сложно организованный, волновой мир, говорит академик Ф. Шипунов.

Современные научные исследования свидетельствуют о том, что равновесие — основа жизнедеятельности человека. Оправдывая направленность к достижению равновесия, заложенную в самом названии, использование тайцзицюань в нашем научном эксперименте убедительно подтверждало данную концепцию. Выполнение комплекса способствовало оптимизации соотношения работы правого и левого полушарий головного мозга, возбуждения и торможения нервных процессов, скорости расслабления и напряжения мышц, кислотных и щелочных составляющих крови. Нормализовалось статокINETическое равновесие, т. е. устойчивость позы спортсмена, что является объективным показателем функционального состояния его здоровья, работоспособности и психики. Данный навык необходимо тренировать всю жизнь. Он обеспечивается большим комплексом сенсорных систем, который можно назвать шестым чувством, вибрационным или внесенсорным осознанием.

Тайцзицюань, согласно китайской классификации ушу, относится к так называемым «внутренним» стилям. Это означает, что в основе ТЦЦ лежит техника управления энергией «ци» (ки, прана, пневма) — «цигун». «Ци» — та самая энергия, которая позволяет ходить и говорить, работать и играть, философствовать и наблюдать, т. е. заниматься всем тем, что необходимо для полноценной жизни. Энергия, которая превращает только что съеденный обед в плоть и кости, — тоже «ци». Она приводит в движение необходимые мышцы; побеждает враждебные микроорганизмы, атакующие ваше тело; передает импульсы от мозга к различным органам и тканям и выполняет бесчисленные другие процессы внутри тела человека. Мы этого не осознаем, но именно она поддерживает жизнь на этой планете. Данные воззрения на сущность «ци» подтверждаются современными исследованиями китайских ученых [4].

Формула Эйнштейна $E = mc^2$ доказывает, что все в мироздании является энергией. Твердые тела, мысли, люди — все это энергия разной степени тонкости. «Вполне возможно, что за пределами восприятия наших чувств скрываются миры, о которых мы и не подозреваем» (А. Эйнштейн).

Литература

1. Гагонин С. Г. Искусство бесконтактного боя, или Магия чемпионов : монография / С. Г. Гагонин. СПб. : Регион-Про, 2011. 224 с.
2. Гагонин С. Г. Инновационные технологии в психофизической подготовке студентов вузов управленческого профиля // Управленческое консультирование. 2012. № 2. С. 174—178.
3. Гагонин С. Г. Уровни управления в организме и поведении человека (управленца) // Управленческое консультирование. 2013. № 4. С. 117—125.
4. Гагонин С. Г. Психические напряжения и перенапряжения в личностно-профессиональной акме-деятельности человека // Управленческое консультирование. 2013. № 8. С. 68—72.
5. Гагонин С. Г. Самовоспитание в процессе психофизической подготовки управленца // Управленческое консультирование. 2013. № 12.
6. Лю Шухуэй. Пути адаптации тайцзицюань к системе физической культуры России : автореф. дис. ... канд. пед. наук. СПб. : СПбГАФК им. П. Ф. Лесгафта, 1999. 24 с.
7. Стрелец В. Г. Человек и вселенная. Психолого-педагогические и медико-биологические основы духовного и физического совершенствования человека (избранные лекции). СПб. : Олимп. 2005.

References

1. Gagonin S. G. *Art of contactless fight, or Magic of champions* [Iskusstvo beskontaktnogo boya, ili Magiya chempionov] : monograph / S. G. Gagonin. SPb. : Region-Pro, 2011. 224 p.
2. Gagonin S. G. *Innovative technologies in psychophysical training of students of higher education institutions of an administrative profile* [Innovatsionnye tekhnologii v psikhofizicheskoi podgotovke studentov vuzov upravlencheskogo profilya] // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2012. N 2. P. 174—178.
3. Gagonin S. G. *Levels of management in an organism and behavior of the person (manager)* [Urovni upravleniya v organizme i povedenii cheloveka (upravlentsa)] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 4. P. 117—125.
4. Gagonin S. G. *Mental tension and an overstrain in personal and professional acme activity of the person* [Psikhicheskie napryazheniya i perenapryazheniya v lichnostno-professional'noi akmedeyatel'nsti cheloveka] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 8. P. 68—72.
5. Gagonin S. G. *Self-education in the course of psychophysical training of the manager* [Samovospitanie v protsesse psikhofizicheskoi podgotovki upravlentsa] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2013. N 12.
6. Liu Shuhui. Ways of adaptation of tai chi to system of physical culture of Russia [Puti adaptatsii taitszitsyuan' k sisteme fizicheskoi kul'tury Rossii]. Dissertation abstract. SPbSAPC of P. F. Lesgaft [SPbGAFK im. P. F. Lesgafta]. SPb., 1999. 24 p.
7. Strelets V. G. *Person and Universe. Psychology, pedagogical and medical and biological bases of spiritual and physical improvement of the person (chosen lectures)* [Chelovek i vseennaya. Psikhologo-pedagogicheskie i mediko-biologicheskie osnovy dukhovnogo i fizicheskogo sovershenstvovaniya cheloveka (izbrannye leksii)]. SPb. : Olimp [Izdatel'skii dom «Olimp»], 2005.

Этиология коррупции в России

Краснолуцкий Геннадий Николаевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Доцент кафедры политологии

Кандидат философских наук, доцент

gnkras@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена исследованию причин возникновения коррупции в России. Автор рассматривает генезис коррупции в стране, представляет это социальное явление как системное.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коррупция, генезис коррупции, этиология коррупции, государственная коррупция, бытовая коррупция, коррупция — системное явление

Krasnolutskiy G. N.

Etiology of Corruption in Russia

Krasnolutskiy Gennady Nikolaevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Chair of Political Science

PhD in Philosophy, Associate Professor

gnkras@yandex.ru

ABSTRACT

The article is concerned with the cause origin of corruption in Russia. The author examine of genesis corruption in country, present of this social phenomenon how systematical.

KEYWORDS

corruption, genesis corruption, aitalogos corruption, state corruption, everyday corruption, corrruption — systematical phenomenon

В последние годы коррупционная тематика не только стала объектом пристального внимания СМИ, но и явилась одной из ключевых тем исследований в области юриспруденции и социально-политических наук. Чем же обусловлен такой большой интерес к этому асоциальному и аморальному явлению? Ответ очевиден: коррупция таит в себе угрозу разрушения основ всей системы социально-политических и нравственных ценностей современной цивилизации. Даже такой клерикальный институт, как Ватикан причислил коррупцию (чрезмерное богатство, достигнутое несправедливым путем) наряду с наркоманией, педофилией, абортными, клонированием человека, принуждением к бедности (диктаторские режимы) и загрязнением окружающей среды к статусу смертного греха, который не подвержен индульгенции — отпущению греха. К слову сказать, наша православная церковь демонстрирует равнодушие и безучастность к вышеозначенной тематике, возникает вопрос, кто или что мешает ей возвести коррупцию в статус смертного греха? Она проявляет лишь завидную активность в случаях «оскорбления чувств верующих», абсолютно игнорируя тот факт, что у атеистов также есть чувства и убеждения, и, они в свою очередь, могут быть оскорблены действиями и высказываниями ортодоксов православной церкви, равно как и представителями других конфессий.

Рассуждая о коррупции, вначале следует отметить, казалось бы, парадоксальный факт: она по своей сути является патологическим *артефактом* социума. Искусственным новообразованием, которое не является необходимым и достаточным условием существования общественного организма и, более того, являет собой прямую опасность разрушения морфологической основы общественного устройства, неся заряд разложения, согласно одному из значений латинского слова *corruptio* — подкуп, растление, распад. Поэтому, руководствуясь вышеизложенными соображениями при изучении феномена коррупции, автор счел уместным ввести в название статьи медицинский термин *этиология* (от греч. *aitia* — причина, *logos* — учение, знание — изучение причин возникновения болезни или патологии, в данном случае социальной). Далее следует указать, что коррупция, как социальный феномен, существует на протяжении всей истории человечества, уходя корнями в архаику. В коррупционных действиях, как в зеркале отражаются особенности культурно-бытового уклада разных народов и эпох. Свой отпечаток наложили географические и климатические условия, различия менталитетов у различных этносов. Так, ученый с мировым именем Тур Хейердал в книге «Мальдивская загадка» приводит интересный факт, что на протяжении столетий особый вид раковин каури, бытующих только на Мальдивском архипелаге, играл роль денег не только на Мальдивах, но и в Африке, Азии и даже в средневековой Европе. Можно с достаточной уверенностью предположить, что коррупционные действия могли осуществляться при помощи экзотических раковин, как позже в России, ставшее уже классикой, — борзыми щенками.

Кроме вышеуказанных факторов, характеризующих коррупцию как общественное явление, следует отметить ее латентный, конспиративный характер функционирования, способность к воспроизводству, социальную и политическую мимикрию, корпоративизм и консолидацию, умение формировать коррупционную этику и кодексы, статусную коррупционную иерархию, создавать правила коррупционных игр, систему приоритетов.

Коррупция может успешно функционировать на разных уровнях государственной власти и органов управления: федеральном, региональном, муниципальном, превращаться в систему коррупционного субуправления (теневое управление, уголовно-мафиозное и корпоративное управление — силовики, номенклатура). Таким образом, даже беглый взгляд на явление коррупции позволяет сделать вывод о сложности, иерархичности и системности этого социального феномена, а также его потенциальной и реальной угрозе жизнеспособности социально-политической системы современной России.

Зададимся вопросом, что же является причиной возникновения, формирования и функционирования коррупции, или какова *этиология* коррупции в Российской Федерации?

Прежде чем попытаться ответить на этот ключевой вопрос, необходимо хотя бы поверхностно изучить вопрос о наличии коррупционной практики в российской истории, или, иными словами, воспроизвести основную канву коррупционной истории в России. Это необходимо для того, чтобы, изучив наработанный в историческом контексте практику коррупционных действий, более объективно и адекватно оценить причины воспроизводства этого явления в современных условиях.

Генезис коррупции в российской истории

В отечественной исторической литературе на сегодняшний день существует периодизация коррупционной составляющей в истории России, в которой выделяется несколько ключевых, рубежных периодов ее возникновения, формирования и функционирования. Обратимся к фактам истории, опуская множественные детали и частности.

Как отмечают историки, до 1715 г. коррупция (*мздоимство*) воспринималась как легальный, вполне законный вид деятельности чиновников, которые добывали средства существования путем «кормления» челобитчиками — просителями. Эта практика широко применялась в России, несмотря на «Судебник» Ивана III, запрещавшего судьям брать «посулы» (взятки), что, согласно закону того времени, жестоко каралось. Таким образом, изначально основной, объективной причиной (не учитывая субъективную причину — инстинкт стяжательства) возникновения коррупции выступает необеспеченность «государевых людей» — чиновников, вынужденных использовать свое служебное положение для обогащения.

В период с 1715 по 1801 г. для чиновников было предусмотрено денежное довольствие — зарплата, но с резким ростом количества чиновников при Петре I жалование стало выплачиваться нерегулярно, что объективно способствовало повсеместному распространению коррупции. После смерти Петра Великого система «кормления» как основного средства существования чиновничества была негласно явочным порядком реанимирована. Введение фиксированного жалования чиновникам Екатериной II мало что изменило, поскольку бумажные деньги, которыми платили зарплату, быстро обесценивала инфляция, вынуждая чиновничество прибегать к «кормлению».

В этот период предпринимались попытки пресечь коррупцию посредством системы жестких наказаний, коррупционные действия уже различались как «мздоимство» — взятка за получение преимущества при совершении законных действий, и «лихоимство» — взятка за незаконные действия, но в целом обуздать это зло не удавалось по выше обозначенным причинам.

Александр I оставил в силе все антикоррупционные указы Петра I и Екатерины II, но это мало способствовало снижению должностных преступлений в Российской империи. Существовала настоятельная необходимость совершенствовать антикоррупционное законодательство, но наполеоновское нашествие вынудило отложить осуществление планов на дальнюю перспективу.

Николай I весьма активно и плодотворно развил деятельность по «искоренению сей язвы» — должностных преступлений, несмотря на то, что количество чиновничества достигло по тем временам невиданного количества — 62 тыс. В 1826 г. им были учреждены Особый комитет и Третье отделение, уполномоченные контролировать деятельность должностных лиц империи и пресекать все виды злоупотреблений служебным положением. Был также издан Свод законов об усилении ответственности за мздоимство и лихоимство. Был разработан перечень разновидностей лихоимства:

- 1) незаконные поборы под видом государственных податей;
- 2) вымогательство вещами, деньгами или припасами;
- 3) взятки с просителей по делам исполнительным и судебным.

Как следует из перечня, взятка квалифицировалась в тот период как составная часть лихоимства. Наказание за лихоимство, в свою очередь, опиралось на три правила:

- 1) не смотреть ни на чины, ни на прежние заслуги;
- 2) если обвиняемый докажет, что взятки были приняты без его ведома, то наказывать того, кто принял взятку;
- 3) учитывать степень преступления и происшедшие от того последствия.

В 1845 г. было принято «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». В нем были закреплены и квалифицированы такие понятия: «мздоимство» — как действие, за которое был получен дар, не нарушающее обязанностей службы; в случае нарушения служебных обязанностей — «лихоимство». Высшей степенью лихоимства признавалось вымогательство. Согласно Уложению, мздоимство наказывалось либо денежным взысканием, либо денежным взысканием и отставкой. За лихоимство полагались более суровые меры — тюремный срок 5–6 лет, при отягчающих обстоятельствах 6–8 лет каторжных работ и лишение всех прав состояния.

В годы правления Александра II количество чиновников выросло до 86 тыс. чел., из них 5–6% в год привлекалось к судебной ответственности по коррупционной тематике. Одной из новаций того времени явилось создание системы публикаций имущественного положения чиновников. Причем указывалось имущество, «состоящее за женой», как приобретенное, так и унаследованное. Уложение о наказаниях предусматривало и завуалированные способы взяток (проигрыш, заключение сделки на продажу через подставных лиц). Наказанию подлежали как взяткополучатель, так и взяткодатель на сумму, равную нанесенному казне ущербу, а чиновник еще лишался и должности. Все эти меры привели к тому, что коррупция более активно процветала в низших звеньях чиновничества. Крупное чиновничество, которое имело кроме должностных еще и сословные привилегии вкупе с высокими окладами, в основной своей массе взяток не брало.

Во времена царствования Николая II произошло существенное увеличение чиновничьего сословия. Разброс цифр в разных источниках составляет от 200 до 550 тыс. чел. В 1903 г. было введено Уголовное уложение, которое более точно определило понятия «мздоимство» и «лихоимство» и расширило круг противоправных действий, подпадающих под эти определения. В периоды Русско-Японской и Первой мировой войны были ужесточены меры по борьбе с коррупцией, особенно это касалось сферы военных заказов и обеспечения нужд фронта, была отменена ненаказуемость взяткодательства. По законам военного времени работали военно-полевые суды, выносящие жестокие приговоры. Все эти меры работали, но не настолько эффективно, как предполагал законодатель. Срабатывали традиции, круговая порука, сложность контроля на огромных российских пространствах. Коррупция процветала в низших и средних слоях бюрократии. Имели место коррупционные скандалы представителей высшего эшелона российской элиты, приближенной к Распутину.

С приходом к власти большевиков коррупционная тема в Советской России вплоть до введения НЭП была неактуальной в силу того, что взяточничество квалифицировалось как разновидность контрреволюционной деятельности и каралось по решению ревтрибунала расстрелом. Приговор приводился в исполнение сразу же после его оглашения. После свертывания НЭП запрет на частное предпринимательство породил теневую экономику, деятельность которой была основана на неформальных контактах с властью предрержащими, коррупционные схемы строились на отношениях круговой поруки. В судебной и правоохранительной системе коррупция, опираясь на дореволюционный опыт, продолжила свое существование и даже успешно развивалась в силу практической неподконтрольности этих органов со стороны общества. О закрытых судебных процессах по коррупции в вышеназванных органах практически за весь советский период существует значительный круг литературы и материалов уголовных дел. Коррупция имела место также и в органах НКГБ — МГБ. Злоупотребление служебным положением даже в высших эшелонах этого ведомства особенно проявилось в период массовых репрессий 30–40-х гг., когда в ведомстве существовала сеть магазинов для реализации конфискованных у «врагов народа» материальных ценностей, которые приобретали за бесценок работники органов безопасности.

В послевоенный период коррупция в органах безопасности была связана с присвоением «трофейного имущества» на освобожденных территориях Восточной Европы и Манчжурии, а также с махинациями в период проведения конфискационной денежной реформы 1947 г. В настоящее время существует и рассекречен достаточно обширный круг материалов закрытых судебных процессов с коррупционной тематикой в органах госбезопасности.

Коррупция пыльным цветом расцвела в СССР в застойный период правления Л. И. Брежнева. Курьезным при этом является тот факт, что до начала 80-х гг. тема

коррупции в Советском Союзе замалчивалась либо трактовалась как «пережитки прошлого», или «родимые пятна капитализма». Культивировался тезис, что при социализме отсутствуют социальные условия для возникновения коррупции, поскольку строй основан на общенародной собственности, в силу этого коррупция классово чужда этому строю, она является порождением буржуазного общества и присуща только капиталистическому строю. О том, что повсеместная коррупционная практика в Советском Союзе противоречила теоретическому постулату — замалчивалось.

В 70–80-е гг. страну стали сотрясать коррупционные скандалы, которые не удавалось уже скрывать от общественности. На весь Союз стали известными дело фирмы «Океан», Сочинско-Краснодарское дело, «Хлопковое дело» (где главным фигурантом выступал Рашидов — первый секретарь ЦК Компартии Узбекистана, кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС), дело Моспродторга (Елисейевский гастроном, директор которого Ю. Соколов был по приговору суда расстрелян). Эти и ряд других дел дали понять советскому обществу, что коррупция затронула высшие круги властных структур страны. А это, в свою очередь, свидетельствовало о перерождении части высших эшелонов советских элит и формировании системы коррумпированного номенклатурного правящего класса.

В эпоху перестройки, благодаря активным действиям депутатов Верховного Совета следователей Т. Гдляна и Н. Иванова всеобщим достоянием стали факты коррупции даже в высших эшелонах власти, включая Политбюро. После этого оба следователя были обвинены в клевете, отстранены от следствия и исключены из партии. Сработал библейский принцип — не судите и не судимы будете. Следует отметить, что более двух лет длилось следствие по «делу следователей», а потом было прекращено Генеральным прокурором СССР «за отсутствием состава преступления», а произвол КПСС и «архитекторов перестройки» ускорил их уход с политической арены.

В 1991–2000 гг., по оценке доктора юридических наук Н. И. Матузова, «привилегии, злоупотребления, коррупция современных начальников приобрели такие формы и масштабы, которые даже и не снились партийным и госчиновникам советского периода» [1].

В одном из своих недавних выступлений Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка охарактеризовал состояние коррупционной составляющей в современной России как тотальное. Подобные оценки звучат и из уст высшего руководства страны. По оценке некоммерческой международной организации Transparency International, на 5 декабря 2012 г. по индексу восприятия коррупции стран мира Россия заняла 133-е место из 174 стран, разделив этот показатель с Гондурасом, Ираном, Казахстаном и Гайаной. Справедливости ради стоит отметить, что в 2010 г. Россия занимала 154-е место в этом рейтинге. Для сравнения, Греция, самая коррумпированная европейская страна, занимает 94-е место; у Туркмении и Узбекистана в этом рейтинге 170-е место, а у Грузии — 54-е, у США 19-е место. Первые пять мест занимают демократические страны, где коррупция практически отсутствует: Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Швеция и Сингапур.

Пытаясь оценить степень угрозы коррупционной составляющей в РФ, следует напомнить, что крушению и распаду Римской империи и Византии предшествовали два фактора: резкое падение нравов и высокий уровень коррупции. Аналогичные тенденции прослеживаются и в сценариях крушения авторитарных режимов современности в Египте, Йемене, Ливии и других странах, где несменяемость лидера и запредельно высокий уровень коррупции были в ряду существенных факторов, приведших к социальному взрыву и смене политического режима.

Выяснив, как обстоит ситуация с коррумпированностью в российской истории в целом, а также ознакомившись с общими оценками состояния и масштабов коррупции в современной России в частности, можно с полным основанием перейти к выяснению причин, или этиологии коррупции в РФ.

Этиология коррупции в современной России

При рассмотрении причин, порождающих это многоуровневое, многоаспектное, системное социально-политическое явление, следует обращать внимание и выделять общие, особенные и единичные причинно-следственные цепочки во взаимодействии различных факторов, приводящих к возникновению и формированию условий, благоприятных для образования коррупционной среды. Для упорядочения представления о спектре причин коррупции попытаемся выделить сферы рассмотрения, в которых можно выявить корни и процессы возникновения этого феномена. Факторы коррупции можно выявить в следующих сферах:

- **Политическая сфера** — в ней формируются стратегические предпосылки возникновения коррупционной системы (создание правил игры);
- **Социальная сфера** — в ней заключен структурный костяк системы статусов и стратификация общества на социальные группы согласно установившимся статусам (номенклатура, силовики).
- **Экономическая сфера** — базисная сфера коррупционных игр (объект, содержащий материальные ценности, которые являются целью коррупционных действий);
- **Административно-управленческая сфера** — эта сфера является механизмом, коррелирующим коррупционный процесс (распределительные, разрешительно-запретительные функции);
- **Законодательная сфера** — эта сфера легитимирует и закрепляет в правовых нормах установленные в экономической и социально-политической сфере «правила игры».
- **Психологическая сфера** — в ней формируются стандарты (личностного, группового, корпоративного) стиля социального поведения и мотивации поступков.
- **Нравственная сфера** — в недрах этой сферы может формироваться как общечеловеческие нормы морали, так и неформальная субэтика в которой корпоративные интересы превалируют над общественными интересами и нормами («мы» и «они», девиз — деньги не пахнут).

Перейдем к подробному рассмотрению факторов возникновения коррупции в перечисленных выше сферах.

Политическая сфера — формирует стратегические предпосылки возникновения либо отсутствия коррупционной системы в стране. Если опираться на конкретный опыт коррупционной истории России, то на протяжении столетий одной из основных объективных причин коррупции выступала материальная необеспеченность «государевых людей», впрочем, как и всей остальной массы населения, что, в свою очередь, стимулировало поиски путей самообеспечения посредством коррупции и воровства. Второй причиной формирования коррупционной ауры является устойчивое воспроизводство среди чиновничества традиций «статусного кормления», когда государственная должность обеспечивает не только легальный доход, но и широкие возможности для использования служебного положения для теневого, латентного способа обогащения. Таким образом, выстраивается причинно-следственная система формирования или отсутствия коррупционных тенденций. При тоталитарном режиме политическая власть, используя репрессивную практику, имеет возможность радикальным образом влиять на коррупционную составляющую, сводя ее к минимуму, даже при условии скудного «кормления» чиновничьего аппарата. Страх лишиться на длительный срок свободы или даже жизни (в Советском государстве коррупция в отдельные периоды приравнивалась к контрреволюционной деятельности, и за нее полагался расстрел) с последующей конфискацией собственности является действенным фактором, сдерживающим, но не искореняющим причины существования коррупции. К сказанному следует добавить, что современная цивилизационная практика убедительно показала неэффективность

и бесперспективность любых разновидностей тоталитарного устройства социума даже при кажущейся иллюзии установления полного контроля и тотального «наведения порядка» во всех сферах общественной жизни. Фактор страха, культивируемый государством, не может быть долговременным коррелятором поведения людей, он представляет собой лишь внешнее насилие и угрозу, а не внутренние убеждения личности, которые более эффективно влияют на мотивацию и поведенческий выбор поступков.

Напротив, общество, устроенное на принципах народовластия (современные модели демократии), имеющее реально и эффективно существующую систему правового государственного устройства, с установлением действенного контроля гражданского общества над деятельностью органов власти всех уровней, «прозрачность» государственной системы, задает параметры антикоррупционных координат, которые позволяют свести коррупционные риски практически к нулю. Широко известные данные антикоррупционного рейтинга стран современного мирового сообщества как нельзя лучше подтверждают вышеприведенный тезис. В первую двадцатку стран, где практически отсутствует коррупция, входят ведущие демократические режимы современности.

Политическая система современной России в данный момент несет в себе большое количество «мин замедленного действия» — механизмов, порождающих и стимулирующих ширококомасштабную коррупционную практику. Время показало, что это не «болезнь роста», а сознательные действия современных российских элит по созданию долговременного коррупционного климата в стране, позволяющего обретать сказочные состояния в короткий промежуток времени узкому слою государственных чиновников наряду с так называемыми олигархами. К упомянутым механизмам, порождающим коррупционный климат в стране, следует отнести провозглашенные и реализованные механизмы «управляемой демократии» и «суверенной демократии», которые позволили отсекать и подменять самые насущные принципы демократии. В силу этого в стране повсеместно принцип выборности заменили назначением «сверху», избирательная система была «заточена» под «партию власти», вектор правового законодательства в своей карающей части строго ориентирован на «несогласных», а не на коррупционеров. Недавний указ Президента о продлении срока пребывания на государственных должностях до 70 лет — еще один виток защитных мер для когорты «несменяемых неприкасаемых».

Отсутствие в политической системе реальной конкуренции, оппозиции и замена ее муляжами «системной оппозиции» — еще один из механизмов формирования коррупционного климата, который позволяет правящим элитам длительное время безнаказанно и своекорыстно манипулировать властным ресурсом в корпоративных интересах. Это, в свою очередь, порождает так называемый «государственный патернализм» — систему, в которой отдельные социальные слои, а не общество в целом, в обмен на лояльность имеют набор благ, привилегий (назначения на руководящие посты в госкорпорации, учреждение фондов, «протекционный бизнес»), а не конституционно гарантированный набор прав и свобод и равенство условий и возможностей для всех граждан.

Опираясь на приведенную информацию о наличии факторов, формирующих и стимулирующих коррупционный процесс в политической сфере, необходимо обратить внимание на последствия коррупции и угрозы, которые она несет в себе этой сфере и стране в целом:

- девальвация престижа страны на международной арене;
- смещение целей в политической деятельности: общегосударственные интересы уступают место корпоративным, клановым;
- коррумпированные политики выступают в роли компрадоров, используя терри-

торию страны для личного обогащения, ведя политику, противоречащую интересам всего общества;

- подрыв основ доверия к власти, усиление политического напряжения в обществе. Все перечисленные тенденции в совокупности порождают безответственную, неэффективную систему власти, которая способна, в лучшем случае, провозглашать те или иные политические маневры и кампании, которые не имеют завершающих действий в политической реальности («Россия — вперед!», нанопроект «Сколково» и т. д.). Сегодняшняя ситуация в политической сфере в контексте развития демократии, с одной стороны, плачевна, но не безнадежна. Оптимизм вызывает тот факт, что новые поколения россиян, выходящие на политическую арену, «не хотят жить по-старому».

Социальная сфера — фиксирует стратификационную матрицу организации социума, включая институционализованные, маргинальные и латентные, теневые социальные слои. Говоря о коррупционной составляющей в рассматриваемой сфере, в первую очередь, следует выделить следующие виды коррупции:

- *государственная коррупция*:
 - ♦ *верхушечная* — включает коррупцию в сфере государственного управления и парламентскую коррупцию;
 - ♦ *низовая* — подразделяется на коррупцию в органах муниципального уровня, деловую коррупцию на предприятиях и других хозяйственных объектах и бытовую коррупцию;
- *бытовая коррупция* — подразумевает систему мелких взяток в системе образования, здравоохранения, ГИБДД и других сферах, где решаются мелкие, с финансовой точки зрения, рутинные вопросы.

Наибольшую опасность для общества представляет государственная коррупция, поскольку она подрывает устои государственного организма и представляет угрозу национальной безопасности.

Журнал Forbes приводит данные исследования Лондонского университетского колледжа и INSEAD о шести «неформальных типах коррупционных практик» бизнеса и органов российской власти:¹

- «динозавры» — коррупционная практика, уходящая в прошлое (аренда, комиссионные, завышенное вознаграждение нужным людям и др.);
- «хищники» — вымогание денег у бизнеса органами государственного контроля (таможня, налоговика, полиция);
- «черный нал» — конверты с деньгами, доля в бизнесе, оплата лечения, путешествий, «откаты»;
- «грызуны» — теневое использование ресурсов компании ее сотрудниками с целью личного обогащения;
- «крючки» — использование в своих интересах компромата против партнеров по бизнесу, должностных лиц и т. д.;
- «пингвины» — использование в коррупционных целях дружбы и личных отношений.

Приведенная выше классификация свидетельствует о большой гибкости и мимикрии коррупционных сценариев к реалиям данного социума.

К основным причинам, формирующим коррупционную атмосферу в социальной сфере, следует, прежде всего, отнести «раскрепощение бюрократии», порожденное правовым беспределом, в основе которого лежит несовершенство уголовного законодательства, в котором отсутствуют действенные меры пресечения коррупционной деятельности. В уголовном законодательстве РФ на сегодняшний день практически отсутствуют такие меры наказания за коррупционные действия, как конфискация незаконно обретенного имущества, ограничение свободы, запрет пожизненно или на срок занимать государственные должности; вместо них «борются с коррупцией»

¹ 6 видов коррупции в России // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/svoi-biznes/biznes-i-vlast/80739-6-vidov-vzyatok-v-rossii> (дата обращения: 12.12.2014).

методом формального обнарождения данных об имуществе чиновников и — как крайняя мера — отставка чиновника. Очевидно, что такие «меры борьбы» с коррупцией порождают атмосферу вседозволенности и лояльного отношения к должностным преступлениям и выводят коррупционные действия на тотальный уровень.

Последствия и степень угроз от коррупционных действий в социальной сфере формируют в общественном сознании чувство социальной несправедливости на основе несправедливого обогащения коррупционеров, дискредитацию правовых норм, смещение нравственных ценностей (культ денег), ощущение незащитности граждан перед криминалом и коррумпированными органами власти и, как следствие — могут привести к социальному взрыву.

Экономическая сфера — базисная сфера, в русле которой протекает коррупционная деятельность. Бурный рост коррупции в перестроечный период был вызван открывшейся возможностью для узкого номенклатурного социального слоя и приближенных к ним слоям осуществить передел собственности. В советский период, когда *собственность* провозглашалась как общенародная, советская бюрократия (все ее разновидности) имела должностное право *распоряжения и пользования* собственностью (госдачи, служебный транспорт, бесплатные путешествия и лечение и т. д.). Владельцем собственности в этот период де-юре и де-факто выступало государство. В перестроечный период открылась возможность обретения собственности в «режиме» *владения*, что и было виртуозно осуществлено названными выше слоями на практике посредством «несправедливой приватизации» госсобственности и «всеобщей ваучеризации».

Коррупционный размах в экономической сфере в настоящее время потрясает своей системностью и тотальностью. Первые лица государства неоднократно заявляют, что около трети бюджета страны присваивается и разворовывается чиновниками разных рангов и уровней (система госзакупок, госпоставок, госзаказов, строительство дорог, ЖКХ и т. д.) и это притом, что чиновничество имеет высокое государственное материальное обеспечение и впечатляющий набор льгот и привилегий.

К причинам, которые формируют коррупционную составляющую в экономической сфере, можно отнести как общесистемные, так и специфические факторы, присущие этой сфере. К первым можно причислить упоминавшийся ранее государственный патернализм, безответственную и неэффективную государственную политику, неразвитость гражданского общества, несовершенство уголовного законодательства. Специфическими факторами являются:

- неэффективный контроль в распределении бюджета;
- неэффективный контроль в освоении бюджета;
- отсутствие честной конкуренции в сфере экономики, что порождает монополизм, необоснованный рост и диктат цен, препятствует созданию конкурентного эффективного производства и этим подрывает экономические основы государственного механизма;
- отсутствие дифференцированной шкалы налогообложения различных форм собственности, игнорирование мировой практики налогообложения (налог на роскошь и сверхдоходы), что является результатом коррупционного лоббирования интересов крупного капитала законодательными органами РФ.

Совокупность приведенных выше системообразующих коррупционных факторов при их реализации на практике приводит в целом к формированию неэффективной, неконкурентной экономики, отсутствию созидательной инвестиционной политики, оттоку капиталов за рубеж, в итоге все это несет в себе высокую степень угроз для всего общества.

Административно-управленческая сфера — в контексте рассматриваемой проблематики представляет собой иерархический механизм, воспроизводящий и совершенствующий коррупционный процесс, поскольку сущностной основой этого

вида управленческой деятельности являются *распределительные* и *разрешительно-запретительные* функции, которые лежат в основе причин формирования коррупционной составляющей.

На Западе чиновничество в административно-управленческой сфере выполняет, казалось бы, те же самые функции, но с одной небольшой, но существенной разницей. Свое место чиновник занимает согласно условиям конкурса, ответственность за принятые решения он несет перед налогоплательщиком и судом, он живет и действует по общим правилам, принятым в обществе. Такая система ориентирована на интересы общества, а не на личные и корпоративные интересы чиновничества.

Сложившаяся в современной российской практике управленческая административная система по своим организующим началам далека от выполнения задач в интересах общества. Российское чиновничество *назначается* на должности на основе двух критериев — личная преданность начальнику и принадлежность к «партии власти». Профессиональные качества (как и моральные), как правило, не берутся в расчет. Таким образом, формируется система управления страной, в которой «вертикаль власти» хронически некомпетентна и не профессиональна (достаточно вспомнить последних министров обороны и сельского хозяйства). Ответственность, в том числе и за коррупционные действия, чиновник, за редким исключением, несет только перед вышестоящим начальником, который руководствуется принципом: «Своих — не сдаем!», что по своей сути формирует эшелоны касты «неприкасаемых», опьяненных вседозволенностью. Заступив в должность, российский чиновник думает не о том, как эффективно управлять вверенным ему участком работы, а озабочен выяснением стоимости его должности и способов «отбить» деньги и реализовать открывшиеся возможности по максимуму в своих интересах. Все ведущиеся разговоры о том, что такой метод подбора кадров формирует «команды единомышленников», «соратников по духу и стилю управления», «выходцев из партии народного доверия», — не более чем информационное прикрытие и введение в заблуждение общественного мнения.

Последствия и угрозы функционирования вышеприведенной российской административно-управленческой системы в том, что она своими действиями формирует устойчивое недоверие к власти, порождая общественный протест и ее отторжение в общественном сознании.

Законодательная сфера — легитимирует и устанавливает в правовых нормах «правила игры» во всех сферах общества. Принятая в ведущих странах мира и реализованная на практике идея разделения властей имеет свою специфику в условиях современной российской действительности. Законодательная ветвь власти, как *независимый, автономный, имеющий сдержки и противовесы* орган власти имеет место быть в настоящее время в России, но лишь только в части его автономности. Де-юре он независим, имеет в какой-то части сдержки и противовесы, но де-факто нет ни того, ни другого. На протяжении многих лет этот орган является безоговорочно послушной и безропотной «служанкой» исполнительной власти, или если точнее, политического лидера страны. Это первая особенность функционирования законодательной ветви власти в РФ. Вторая особенность — это практически не используемые сдержки и противовесы. За более чем два десятилетия не было ни одного случая, чтобы законодательная власть наложила вето на законопроект или уже принятый Думой закон, даже в случаях их одиозности (закон о монетизации льгот, законы об ограничении права референдума, митингов и шествий, избирательной системы и др.). Абсолютное большинство депутатов «партии власти» в Госдуме позволяет без проблем принимать законы, выражающие корпоративные интересы чиновничества и так называемой российской элиты. Чем иным, кроме как интересами этого слоя, можно объяснить тот факт, что антикоррупционные законы принимаются законодательным органом десятилетиями, с большим трудом, в силь-

но усеченном, выхолощенном виде. На сегодняшний день так и не принят антикоррупционный закон о конфискации имущества, о тюремных сроках и запрете занимать государственные должности. С другой стороны, вызывает вопросы продемонстрированное единодушие и оперативность депутатов Государственной Думы при принятии «закона Димы Яковлева» в ответ на «список Магнитского», запрещающий нескольким десяткам коррумпированных высших чиновников въезд в западные страны, и ограничивающий их доступ к личным вкладам в западных банках, и в то же время в течение 20 лет не принявших закон, ужесточающий наказание педофилам.

Последствия и угрозы коррупционных тенденций в законодательной сфере культивируют в обществе нигилизм по отношению к законам, создают систему не работающих на практике законодательных норм и порождают правовой вакуум в обществе.

Психологическая сфера — формирует в психологии индивидов стандарты и стиль социального поведения, мотивацию принятия решений и поступков.

Если говорить об общих психологических механизмах мотивации коррупционного поведения, то в своей первооснове оно опирается на инстинкт обладания, потребления, который обеспечивает процесс жизнедеятельности организма, его потребности в пище, одежде, средстве передвижения, жилище, одним словом, все то, что К. Маркс называл «предпосылкой человеческой истории». С позиций современного состояния дел, стоит отметить, что немецкий мыслитель не мог себе даже представить, в какие изощренные формы и потрясающие воображение масштабы выльется эта погоня за «предпосылкой истории» человечества — во всепоглощающую жажду запредельного тотального стяжательства!

Формирующими факторами коррупционной составляющей в данной сфере в современных условиях России является «размытость» социальных установок, отсутствие четких границ должностования и запретов. Манипулирование общественным сознанием в политической сфере (особый путь России, «суверенная демократия»), отсутствие консенсуса по ряду базовых ценностей в обществе (оценка в отношении к сталинизму, пути развития России) приводят, с одной стороны, к аморфности общественной психологии, с другой — порождают ее плюралистическую многовекторность. Эта многовекторность, в свою очередь, затрудняет выработку в общественной психологии устойчивых стереотипов негативной оценки асоциальной коррупционной деятельности. В силу сказанного, становятся понятными оценки и диагноз психологического состояния современного российского общества, как больного.

Нравственная сфера — в своей основе должна содержать и опираться на шкалу общечеловеческих норм нравственности. Наряду с общепринятыми гуманистическими ценностями в обществе может сосуществовать достаточно большое количество субуровней нравственности (классовой, этнической, конфессиональной). При определенных условиях в обществе могут сформироваться такие нравственные субуровни, как *коррупционная* и *криминальная этика*. В связи с этим уместно вспомнить известную теорему-парадокс о нравственности И. Канта, в которой сказано: «Дано: "Мир полон подлецов". Требуется доказать: "Как из их личных устремлений к счастью сможет возникнуть всеобщая добродетель?"» Этот парадокс не утратил актуальности и в наше время.

Попытаемся выявить ряд факторов, способствующих формированию механизмов коррупционной этики в современных российских условиях, упомянув при этом, что криминальная этика — более широкое понятие и включает в себя коррупционную этику, как одну из разновидностей криминальной субэтики. Сам процесс их формирования можно условно назвать «коррозией» нравственных ценностей.

Процесс «размывания» и «коррозии» нравственных ценностей имеет как общие, так и специфические черты. Мораль как форма общественного сознания несет

существенную и весомую функцию в обществе — во-первых, она выступает как действенный коррелятор поведения членов общества посредством системы нравственных запретов. С другой стороны, нравственность — это вместилище предписаний-долженствований. Кантовский категорический императив гласил: «Если можешь сделать, то ты должен!» Поэтому любой член общества, руководствуясь нравственными запретами и предписаниями, корректирует свое поведение в контексте общепринятых в обществе нравственных норм. Если он игнорирует эти предписания, то наступает время санкций со стороны общества. Это общее правило-схема. Само общество в своем развитии может корректировать нравственные ценности как в сторону их гуманизации и формирования нового витка общечеловеческих ценностей, возможен также и противоположный процесс (этические ценности нацизма). В этом случае имеют место общие процессы развития, или деградации нравственных ценностей в обществе. Когда же в обществе появляются тенденции, формирующие двойную и даже многомерную мораль, то речь идет о коррозии нравственных ценностей, имеющие специфические черты. Если говорить о современной российской коррупционной практике, то в ее основе можно отыскать весь спектр размывания моральных ценностей в советский и дореволюционный период. Сюда можно отнести такие древние житейские заповеди, как «Своя рубашка ближе к телу», «На бога надейся, а сам не плошай», «Птичка по зернышку клюет, свое счастье создает», негласные заповеди советского периода: «Кто не работает, тот — ест», «Построим коммунизм в отдельно взятой квартире», «Счастье не в деньгах, а в их количестве». Эти формулы, как и многие другие, имели широкое хождение в обыденном массовом сознании. Хотя, если обратить взоры на советский официоз, то и там тоже явно проступают следы двойной морали. Партийные органы ориентировали общество на коммунистическую мораль, на моральный кодекс строителя коммунизма, а не на Конституцию СССР, как на основной закон страны. Партия провозглашала равноправие как основной принцип социализма, а на практике существовала партноменклатура и система привилегий, а также система социальных лифтов для лиц лояльных к существующей системе.

В перестроечный период произошли «тектонические сдвиги» и разрушение не только всей политической системы страны, но и подверглась существенной деформации многомерная матрица системы советских моральных ценностей. Главным мерилом всех явлений была объявлена материальная успешность, в ее конкретном проявлении — материальном денежном состоянии. Моральные нормы были смещены на периферию, а затем «этапированы» за линию горизонта. В стране наступила эпоха, получившая в СМИ название «лихие 90-е», когда нормой стали заказные убийства и кровавые разборки бандформирований, возник чиновничий произвол. На практике восторжествовало правило: «Все продается и все покупается». Любое преступление можно было дезавуировать понятием «цена вопроса». Прошедшие два десятилетия мало что изменили в этой ситуации. Меньше стало криминала, но коррупция вышла на самые верхние этажи властных структур, приобрела системный и тотальный характер, о ее опасности стали упоминать в официальных выступлениях первых лиц и квалифицировать как угрозу национальным интересам и безопасности страны.

Последствия и угрозы коррупционной составляющей ведут к разрушению моральных устоев общества, порождают в массовом сознании пессимизм, разочарование, уныние, или иными словами — депривацию, лишая общество консолидирующих скреп, того неформального измерения, которое именуется «законами и голосом совести».

Настоятельность и актуальность экстренной и системной борьбы с коррупцией в современной российской действительности очевидны. Вызывают недоумение и со-

жаление робкие попытки борьбы с этим злом со стороны государственных органов власти. Меры, которые предпринимаются, явно неадекватны ни по содержанию, ни по масштабам воздействия. Отсутствует стратегия борьбы с эпидемией коррупции, нет профилактических и упреждающих мер, антикоррупционные действия предпринимаются либо по факту случайно вскрытых дел, либо носят характер кампаний для отчетности.

Как показывает мировая практика, существует лишь два действенных способа воздействия на коррупционные процессы, их условно можно квалифицировать как антигуманный, репрессивный (тоталитарный режим) и гуманный — установление реального народовластия, (демократический режим). Напомним, что первый способ — репрессивный в условиях тоталитарного режима — не устраняет причины возникновения коррупции, а локализует проблему и «загоняет вглубь». Напротив, система реального народовластия (современные демократические режимы) создает условия действенного контроля гражданского общества посредством всей совокупности современных контролируемых мер (СМИ, электронные правительства, «прозрачность вертикали власти» и др.) над деятельностью органов власти всех уровней. Сюда же следует отнести развитие активной гражданской позиции у основной части гражданского общества, в основе которой лежат устойчивые негативные установки к коррупционным действиям в общественной психологии и морали. Упоминание о гуманном способе борьбы с проявлениями коррупции вовсе не означает ее безнаказанность. Напротив, такой способ предполагает развитое антикоррупционное законодательство с жесткой системой пресечения коррупционных действий, невзирая на заслуги и должностной статус, иными словами, реализуется основополагающий принцип правового государства — равенство всех перед законом. Сказанное не является утопией и «маниловскими мечтами», а опирается на опыт современных стран развитой демократии, которые в мировой антикоррупционной иерархии устойчиво занимают все первые места.

К большому сожалению, нынешнее российское руководство, несмотря на длительное пребывание у власти, так и не определилось со способами действенной и эффективной борьбы с коррупцией. Вызывают, по меньшей мере, недоумение «культовые» восклицания первых лиц страны: «А где же посадки!?!», возглавляющих борьбу с коррупцией. Упование руководства на «административный ресурс» и «завинчивание гаек» обманчиво и ведет на деле к сворачиванию демократического процесса и не решает проблему искоренения коррупции, а попытки культивировать «управляемое и суверенное народовластие» являют собой декоративную имитацию демократического процесса и борьбы с коррупцией, вводя в заблуждение общественное мнение.

На деле такая позиция, когда мы вроде бы строим демократию и в то же время «наращиваем мускулы силовиков» для завинчивания гаек и, основываясь на этих позициях, пытаемся бороться с коррупцией, напоминает погоню за двумя зайцами. Финал этой фольклорной русской притчи известен всем.

Литература

1. Матузов Н. И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. 1998. № 4. С. 23–35.

References

1. Matuzov N. I. *The theory and practice of human rights in Russia* [Теория и практика прав человека в России] // Jurisprudence [Pravovedenie]. 1998. N 4. P. 23–35.

Обер-священник армии и флота России Г. И. Мансветов: страницы истории армейского и флотского духовенства (19.09.1827–12.11.1832)¹

Чимаров Сергей Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой управления общественными отношениями
Доктор исторических наук, профессор
chimarov@szags.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена деятельности четвертого в истории Вооруженных сил России обер-священника армии и флота Г. И. Мансветова, вошедшего в историю военного духовенства в качестве ученого-богослова, подвижника религиозного нравственного просвещения воинов и ревностного попечителя о военных священниках и их семьях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

обер-священник армии и флота, военное духовенство, полковой священник, пенсионный устав

Chimarov S. Yu.

The Russian Army and Navy ober-priest G. I. Mansvetov: the Pages of history of the Army and Navy Clergy (19.09.1827–12.11.1832)

Chimarov Sergey Yuryevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Head of the Chair of the Public Relations Management
Doctor of Science (History), Professor
chimarov@szags.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the activity of G. I. Mansvetov - the fourth in the history of the Russian Armed Forces chief priest of the Army and Navy, who went down in history of military clergy as a theologian, adherent of religious and moral education of soldiers and zealous guardian of military chaplains and their families.

KEYWORDS

the Army and Navy ober-priest, military clergy, padre, pension charter

После отстранения от должности в сентябре 1827 г. обер-священника армии и флота П. А. Моджугинского от занимаемых им постов «за болезнью» возник вопрос о назначении нового руководителя военно-церковного управления в Вооруженных силах Российской империи. Несколько ранее, 21 января 1827 г., «за старостью и болезнями» был уволен протоиерей А. А. Торопогрицкий, с 1 января 1816 г. именуемый «во уважение отличной службы и подъятых трудов в кампанию 1812–1814 гг.» обер-священником Главного Его Императорского Величества Штаба [4, с. 52].

¹ Более подробно о деятельности обер-священника армии и флота П. А. Моджугинского см.: Чимаров С. Ю. Обер-священник армии и флота России П. А. Моджугинский: страницы истории армейского и флотского духовенства (13.11.1826–03.09.1827) // Управленческое консультирование. 2014. № 5. С. 113–117.

Сложившаяся к сентябрю 1827 г. ситуация с отстранением по различным причинам от должностей руководителей обеих ветвей военно-церковного управления собственно в Вооруженных силах, а также в частях гвардии и гренадер, способствовала формированию у членов Святейшего Правительствующего Синода вывода о наступлении благоприятного момента для централизации военно-духовных властных полномочий в руках единого обер-священника. Итогом всестороннего обсуждения членами Синода перспектив возможного единоначалия в деле управления церковным имуществом, военным и морским духовенством, явился специальный доклад, представленный на Высочайшее рассмотрение.

По мысли членов Синода, круг основных претендентов на единый пост обер-священника, в ведении которого могли бы находиться религиозно-нравственные вопросы в армии, на флоте, в гвардии и гренадерских частях, ограничивался следующими тремя кандидатурами: придворный протоиерей Николай Музовский; протоиерей придворного собора Григорий Мансветов; полевой обер-священник 1-й армии Алексей Карышев. Император Николай I на полученном им синодальном докладе нанес следующую резолюцию: «Доклад сей не разрешаю, а велеть протоиерею Карышеву прибыть сюда для исправления сей должности на испытание»¹. Неожиданно и внешне беспричинно император изменил свое первоначальное повеление на новое: «Не призывать Карышева сюда, а велеть на пробу исправлять должность протоиерею Мансветову»². Таким образом, окончательная формулировка высочайшего повеления в отношении должности обер-священника армии и флота исторически оказалась зафиксированной 19 сентября 1827 г.

На место же А. А. Торопогрицкого обер-священником при Главном Штабе гвардии назначили придворного протоиерея и члена Синода Н. В. Музовского. В итоге Н. В. Музовский стал занимать должность не только члена синодальной комиссии духовных училищ, но и одновременно являлся императорским духовником, а также обер-священником Главного Штаба и управляющим гвардейским духовенством. С 1836 г. управлению обер-священника Н. В. Музовского стало подчиняться придворное духовенство³. В 1844 г. в состав ведомства главного священника гвардейского корпуса вошли церкви и духовенство 16 полков гренадерского корпуса, а с 10 ноября того же года должность обер-священника Главного Штаба была переименована в должность обер-священника гвардейского и гренадерского корпусов. Что же касается самого протоиерея Г. И. Мансветова, то его в должности обер-священника армии и флота окончательно утвердили лишь 12 апреля 1830 г., историческим свидетельством чему является соответствующий именной указ Святейшему Правительствующему Синоду [1].

Член императорской Российской академии, придворный протоиерей и член Святейшего правительствующего Синода Русской православной церкви Григорий Иванович Мансветов (Мисюрев) родился 28 января 1777 г. в г. Тобольске, в семье священника Апостола-Андреевской церкви, и по праву вошел в круг выдающихся людей, чья жизнь связана с г. Тобольском: церковный деятель протопоп Аввакум; канонизированный в составе Собора сибирских святых митрополит Антоний (А. Г. Стаховский); композитор, пианист и дирижер А. А. Алябьев; ученый-энциклопедист Д. И. Менделеев и др. В период обучения в г. Тобольске молодой семинарист Г. И. Мисюрев обрел свою новую фамилию Мансветов. Причиной смены фамилии явилась не тяга к обретению ее благозвучия, а стремление продемонстрировать окружающим кротость и незлобливость своего характера: в переводе с латыни слово «mansuetus» означает кроткий, скромный.

¹ РГИА. Ф. 806. Оп. 5. Д. 5904. Лл. 1–2.

² Там же.

³ РГИА. Ф. 797. Оп. 96. Д. 189. Лл. 1–2.

В дальнейшем, завершив последовательно обучение в Тобольской семинарии и Санкт-Петербургской Александро-Невской академии, Г. И. Мансветов в 1799 г. был определен на должность учителя красноречия, математики и немецкого языка в Тобольскую семинарию. После женитьбы на дочери тобольского купца Анне Седых молодой учитель семинарии принял сан священника и 9 сентября того же года был рукоположен в дьякона церкви Архистратига Михаила Архангела г. Тобольска. В 1803 г. вновь назначенный в Тобольскую епархию архиепископ Антоний (Н. И. Знаменский) определил Г. И. Мансветова на служение в должностях священника в кафедральном соборе Софийско-Успенского собора г. Тобольска, члена консистории Тобольской епархии и цензора проповедей. На официальном сайте Тобольской митрополии, в разделе, посвященном истории Тобольской православной духовной семинарии представлены некоторые имена ее воспитанников, «внесших значительный вклад в дело устроения отечественной культуры». Среди наиболее известных выпускников духовной школы отмечается и фамилия Г. И. Мансветова, — «выпускника, потом преподавателя семинарии (1799–1805)»¹. На основании данных Тобольской митрополии можно утверждать, что служение Г. И. Мансветова по линии Тобольского епархального ведомства продолжалось с 1799 по 1805 г. В последующем церковное служение отца Григория прослеживается с того же 1805 г., но по линии военно-духовного ведомства. По утверждению Н. И. Лебедевой, «одним из самых известных сибирских священников был настоятель церкви Ширванского мушкетерского полка (с 1805 г.), стоявшего близ г. Омска и переведенного в Европейскую Россию в 1807 г. — протоиерей Г. И. Мансветов» [5]. Указанный Лебедевой год перевода Ширванского пехотного полка на территорию европейской части Российской империи представляется не совсем точным. По данным фондов Государственного архива Омской области, в период между боевыми действиями стран антифранцузской коалиции в 1805–1807 гг. и Отечественной войной 1812 г. происходило формирование сибирских регулярных воинских частей. При этом учрежденная еще во времена императора Петра I Сибирская военная инспекция была преобразована в 24-ю пехотную дивизию, в состав которой и вошел 84-й Ширванский мушкетерский (с 22 февраля 1811 г. — Ширванский пехотный) полк. В донесении от 18 июля 1808 г. на имя военного министра А. А. Аракчеева сибирский генерал-губернатор И. Б. Пестель отмечал, что получил указ императора Александра I «о выводе из Сибири двух драгунских, двух мушкетерских и 1 егерского полков»². В ордере провиантскому комиссионеру Симанову от 4 августа 1808 г. И. Б. Пестель доводит срок вывода к г. Казани Ширванского мушкетерского полка из Омской крепости — 10 августа 1808 г.³.

Разделив с личным составом 84-го Ширванского полка тяготы длительного похода к намеченному месту предстоящей дислокации (1844,5 версты за 115 сут.), полковой священник Г. И. Мансветов неустанно занимался необходимым по чину его должности духовным окормлением воинов. История не сохранила текста религиозно-нравственных поучений отца Григория в период его походного марша от Омской крепости до г. Казани. Однако в истории военного духовенства отмечается оригинальный труд духовного писателя и ученого-богослова протоиерея Г. И. Мансветова. Речь идет о «Сборнике кратких христианских поучений к воинам», составленном по материалам проповедей полкового священника 84-го Ширванского полка перед личным составом 24-й пехотной дивизии, произнесенных в 1810 и 1811 гг.

¹ Тобольская православная духовная семинария. Официальный сайт Тобольской митрополии : [Электронный ресурс] // URL: http://www.tobolsk-eparhia.ru/p/pages.php?id=t02_1&sub=2

² Государственный архив Омской области (ГАОО). Ф. 2. Оп. 1. Д. 116. Л. 45.

³ ГАОО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 116. Л. 197.

и оказавших огромное воспитательное значение для воинов в сражениях 1812 г.¹. «По причине особой пользы и назидательности поучений отца Григория, военное начальство приказывало унтер-офицерам переписывать их в тетради для прочтения воинам в свободное от службы время, а в 1829 году напутственные речи обер-священника были отпечатаны для всеобщего ознакомления в полках и учебных командах», — отмечает В. М. Котков [3].

В последующем сборник христианских поучений Г. И. Мансветова в соответствии с Высочайшим повелением переиздавался четыре раза.

В свод основных религиозно-нравственных положений Сборника, ориентированных на дело воинского воспитания, вошли следующие:

- наличие армии в государстве определяется тем, что она призвана защищать веру, царя и Отечество;
- положение воина важно и почетно; защищать Отечество его избрал «Промысел Небесный»;
- «государь представляет в своем лице Самого Высочайшего Бога; он есть Отец Отечества»;
- убийство противника на войне грехом не является; убивать «брата по плоти» следует без ожесточения; поверженному противнику следует даровать пощаду; грабеж и мародерство строго запрещаются;
- к иноверческим храмам противника необходимо относиться с уважением;
- войны начинают люди, а оканчивает их Сам Бог, который, как правило, помогает правому;
- «воин-христианин должен надеяться на помощь Божию и никогда не предаваться унынию»;
- в свободное время следует посещать церковь, очищая свою совесть церковным покаянием; читать духовные книги и воинский устав [2].

Всего же, Сборник поучений Г. И. Мансветова включал в себя 24 адаптированных к воинскому быту и служебным обязанностям воина положений, в том числе касающихся статуса воина, причин войны, обязанностей военнослужащих на поле битвы и в мирное время, во время несения службы и вне службы, по отношению к своему духовному облику и в отношении товарищей по службе, о значимости военной присяги, воинских знамен, боевого оружия, музыкальных труб и др.

Наряду с отмеченным сборником христианских поучений Г. И. Мансветовым были подготовлены следующие труды: «Военные песни для российских ратоборцев на случай войны с оттоманской Портой» (указанный сборник военных песен до наших дней не сохранился); «Краткое изъяснение литургии»; «Обязанности домашнего общества по разуму исполнителей слова божия древних христиан»; «Училище благочестия, или примеры христианских добродетелей, выбранные из житий святых» (данное содержание выдержало более 15 изданий)².

Хорошо зная, исходя из личного опыта, условия многогранной деятельности военного духовенства и понимая спектр существующих проблем, обер-священник армии и флота Г. И. Мансветов вникал в различные стороны службы и быта полкового духовенства. Участвуя непосредственно в решении вопроса воспитания детей полкового духовенства за счет казенных средств, руководитель военно-духовного ведомства лично вникал в учебно-воспитательный процесс Училища сирот (впоследствии Патриотического института), созданного «по благотворной мысли» императри-

¹ Мансветов Г. И. Краткие христианские поучения для воинов, сказываемые в церкви Успения Божьей матери, при Ширванском пехотном полку, состоящем в 24-й дивизии, в 1810 и 1811 гг. в Дубне и Старо-Константинове. СПб., 1818. 222 с.

² Мансветов Г. И. // Алфавитный каталог. Электронная библиотека РГБ : [Электронный ресурс] // URL: <http://www.search.rsl.ru/ru/catalog/authors/M/530910>

цы Елизаветы Алексеевны 29 декабря 1812 г. Данное училище было создано при Обществе придворных дам, а его воспитанницами являлись девочки-сироты, дочери погибших в Отечественной войне штаб- и обер-офицеров. 28 октября 1828 г. обер-священник армии и флота Г. И. Мансветов лично освятил церковь Захария и Елизаветы, перенесенную в новые помещения Патриотического института¹. Предметом особого попечения обер-священника армии и флота являлись вопросы повышения денежного довольствия пастырей военного ведомства, включая вопросы их пенсий и пособий. Благодаря усилиям протоиерея Г. И. Мансветова произошло «увеличение окладов жалования священнослужителям военного ведомства указом 6 декабря 1829 года, причем штатным протоиереям положено 223 руб. 5 коп. и квартирных 171 руб. 60 коп., священникам 205 руб. 70 коп. и квартирных 114 руб. 30 коп., дьяконом 128 руб. 70 коп. и квартирных 85 руб. и причетникам 75 руб. 15 коп.»².

Проявляя заботу о вдовах и сиротах армейского духовенства, обер-священник армии и флота в 1828 г. распорядился об учреждении при церквях военно-духовного правления сиротских кружек в пользу бедных духовных лиц. В 1829 г. Г. И. Мансветов «циркулярно предписал свечи, приносимые при исповеди духовными детьми, отдавать обратно за известную сумму в церковь и деньги записывать в данную для этого шнуровую книгу»³.

В период правления военно-духовным ведомством Г. И. Мансветова была предпринята попытка в отношении уточнения статуса полкового (корабельного) священника и сопряжено это было с появлением 6 декабря 1829 г. именного указа императора Николая I, в соответствии с которым должность полкового священника приравнивалась к чину капитана. Вместе с тем, следует заметить, что окончательно вопрос с правовым положением армейских и флотских священнослужителей в Российской империи оказался неразрешенным вплоть до 1917 г.: «неоднократно законодательно прописанное двойное подчинение военных и морских священников своему духовному начальству и военному командованию, в ведении которого состояло окормляемое конкретным священником подразделение, не было разъяснено ни в одном из нормативных актов»⁴.

Последним, наиболее значимым трудом обер-священника армии и флота Г. И. Мансветова явилось составление им нового пенсионного устава. Определенный еще императором Павлом I, 27 февраля 1801 г., по ходатайству первого обер-священника армии и флота П. Я. Озерецковского ежегодный пенсионный фонд для армейского и флотского руководства в размере 5000 руб. (по 100 руб. в год каждому священнослужителю, прослужившему более 20 лет или менее 20 лет, но имеющему «великое семейство»; по 100 руб. в год вдовам священников, оставшимся с детьми; по 50 руб. бездетным вдовам) оказался недостаточным. Причиной тому являлось не только удорожание жизни, но и увеличение численности, как действующих священнослужителей военного ведомства, так и числа погибших или вышедших в отставку, вследствие полученных ран и приобретенных болезней. «Постепенно возрастающая дороговизна жизни и возвышение окладов содержания военного духовенства, последовавшее в 1828 году и уравнившее священника в этом отношении с чином капитана, побуждали к изменению пенсионного оклада в самой его основе»⁵. Учитывая отмеченные обстоятельства, обер-священник армии и флота Г. И. Мансветов обратился в Синод с ходатайством об увеличении пенсионного фонда до 10 000 руб.,

¹ Церковь прав. Захарии и Елизаветы при Патриотическом институте. Энциклопедия Санкт-Петербурга : [Электронный ресурс] // URL: <http://www.enspb.ru/object/2804676598?lc=ru>

² Управление церквями и православным духовенством военного ведомства : исторический очерк / сост. протопресвитер А. А. Желобовский. СПб., 1902. С. 27.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

с приложением разработанного им лично Положения о пенсиях и пособиях. Подготовленные протоиереем предложения в полном объеме были утверждены императором Николаем I 3 января 1831 г. Согласно положениям нового Пенсионного устава, для священнослужителей военного ведомства срок службы в период пребывания в походах увеличивался в два раза (один год за два года). Священнослужители, прослужившие на военной службе 20 и более — до 30 лет, при выходе в отставку по состоянию здоровья имели право на пенсию «по сокращенному сроку»: за службу от 1 года до 5 лет — в размере единовременного оклада; от 5 до 10 лет «в пенсию» — одну треть прежнего жалованья; бездетная вдова священника могла претендовать на 50% положенной пенсии ее мужа в день его смерти. Кроме того, в Пенсионном уставе подробно излагались пенсионные права вдов священнослужителей с детьми, из расчета на каждого ребенка в отдельности, по специально утвержденной методике¹.

Эффективно решая стоящие перед ведомством обер-священника армии и флота задачи, на деле проявляя заботу о духовном окормлении подведомственной ему паствы православных, демонстрируя ревностное попечение о бытовых сторонах жизни военных священнослужителей и членов их семей, Г. И. Мансветов за 5 лет пребывания в должности обер-священника армии и флота внес весомый вклад в дело упрочения авторитета военно-духовного правления в Вооруженных силах Российской империи. Умер он 12 ноября 1832 г. и был похоронен на Смоленском православном кладбище в г. Санкт-Петербурге.

Литература

1. *Беляков А. П.* История флотского духовенства и его роль в воспитании военных моряков дореволюционной России [Электронный ресурс] // URL: http://www.krotov.info/libr_min-02_b_el/yakof_0.htm
2. *Гришин А.* Как православный народ с помощью веры Наполеона победил // Вестник Александро-Невской лавры. 2012. № 7–8(85–86).
3. *Котков В. М.* Военное духовенство России. Страницы истории. СПб., 2003. [Электронный ресурс] // URL: http://www.krotov.info/history/18/bednov/kotkov_1.htm
4. *Котков В. М., Коткова Ю. В.* Военное духовенство России. Страницы истории. СПб., 2005.
5. *Лебедева Н. И.* Православный священник и русская армия в Сибири [Электронный ресурс] // URL: <http://www.armflot.ru/index.php/19-traditsii/77-pravoslavnyj-svyashccnnik-i-russkaya-armiya-v-sibiri>

References

1. *Belyakov A. P.* *History naval clergy and its role in education of military seamen of pre-revolutionary Russia* [Istoriya flotskogo dukhovenstva i ego rol' v vospitanii voennykh moryakov dorevoljutsionnoi Rossii] [Electronic resource] // URL: http://www.krotov.info/libr_min-02_b_el/yakof_0.htm
2. *Grishin A.* *As the orthodox people by means of religion won Napoleon* [Kak pravoslavnyi narod s pomoshch'yu very Napoleona pobedil] // Bulletin of Alexander Nevsky Lavra [Vestnik Aleksandro-Nevskoi lavry]. 2012. N 7–8 (85–86).
3. *Kotkov V. M.* *Military clergy of Russia. Pages of history* [Voennoe dukhovenstvo Rossii. Stranitsy istorii]. SPb., 2003 [Electronic resource] // URL: http://www.krotov.info/history/18/bednov/kotkov_1.htm
4. *Kotkov V. M., Kotkov Yu. V.* *Military clergy of Russia. Pages of history* [Voennoe dukhovenstvo Rossii. Stranitsy istorii]. SPb., 2005.
5. *Lebedeva N. I.* *The orthodox priest and the Russian army in Siberia* [Pravoslavnyi svyashchenik i russkaya armiya v Sibiri] [Electronic resource] // URL: <http://www.armflot.ru/index.php/19-traditsii/77-pravoslavnyj-svyashccnnik-i-russkaya-armiya-v-sibiri>

¹ Там же, с. 28.

Налоги и сборы в Ленинграде в период блокады

Зотова Анастасия Валерьевна

Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций
им. проф. М. А. Бонч-Бруевича
Доцент кафедры истории и регионоведения
Кандидат исторических наук
anastasiyazotova@mail.ru

РЕФЕРАТ

Впервые в историографии на основе архивных документов и опубликованных источников прослеживается динамика сбора налогов на протяжении всего периода блокады Ленинграда. В начале войны с ленинградцев взимались даже такие налоги и сборы, как сбор с владельцев скота и сбор с владельцев собак. В 1941 г. также был осуществлен сбор с лиц, участвовавших в игре на государственных ипподромах, и сельскохозяйственный налог. В дальнейшем эти налоги не собирались. С 1941 по 1943 г. осуществлялось взимание платы за обучение в старших классах средних школ и высших учебных заведениях. В последующие годы этот налог назывался «плата за обучение в средних школах и вузах». На протяжении всей блокады заметную роль играли такие налоги, как налог со строений, земельная рента, сбор с владельцев транспортных средств, налог с посетителей публичных зрелищ и увеселений, налог с киноустановок, подоходный налог с населения, налог с оборота, военный налог. В статье анализируется структура налогов, действовавших в блокированном городе, а также вклад собранных средств в оборону города и в обеспечение его защитников всем необходимым.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Великая Отечественная война 1941—1945 гг., блокада Ленинграда, финансы, налоги

Zotova A. V.

Taxes and Fees in Leningrad during the Blockade

Zotova Anastasiya Valeryevna

The Bonch-Bruевич Saint-Petersburg State University of Telecommunications (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of History and Regional Studies
PhD in History
anastasiyazotova@mail.ru

ABSTRACT

For the first time in historiography on the basis of archival documents and published sources traces the dynamics of tax levy during the whole period of the Great Patriotic war. In the beginning of the war in Leningrad were such taxes and charges as tax levy from livestock owners and from the owners of dogs. In 1941 there were also tax levy from people involved in the game at national Racecourse, and agricultural tax. In future these taxes were not collected. From 1941 to 1943 in Leningrad people paid for studying in senior classes of secondary schools and higher educational institutions. In future this tax was called "the tuition Fees in secondary schools and universities". Throughout the siege of Leningrad prominent role played such taxes, as the tax on buildings, land rent, taxes from vehicle owners, tax from people who attended public spectacles and entertainments, taxes from film projectors, income tax, turnover tax and war tax. In the article analyzes the structure of the Leningrad taxes and its contribution to the defense of the city and to the maintenance of its defenders of all that was necessary.

KEYWORDS

the Great Patriotic war of 1941—1945, siege of Leningrad, finance, taxes

С самого начала войны в налоговой системе Советского Союза произошли существенные изменения. 3 июля 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР установил на военное время временную надбавку к сельскохозяйственному налогу в размере 100% с суммы налога, предъявленной к уплате. Были предоставлены льготы хозяйствам колхозников и единоличников, в состав семей которых входили граждане, находившиеся на действительной военной службе и призванные по мобилизации в Красную армию и Военно-Морской флот. С 1 июля 1941 г. была введена временная надбавка к подоходному налогу с населения.

Для граждан, подлежавших по возрасту мобилизации, но освобожденных от призыва, надбавка к подоходному налогу устанавливалась в следующих размерах: с рабочих и служащих при месячном заработке до 300 руб. — 100%; при месячном заработке свыше 300 руб. и до 500 руб. — 150%; свыше 500 руб. — 200%¹.

С 1 октября 1941 г. был установлен налог на одиноких и бездетных граждан СССР. Согласно ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от обложения налогом освобождались военнослужащие и их семьи; учащиеся средних и высших учебных заведений; мужчины в возрасте до 25 лет и женщины в возрасте до 23 лет; пенсионеры; лица обоего пола, если им по состоянию здоровья в соответствии с решением врачебной комиссии было противопоказано деторождение².

Согласно инструкции «О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР» НКФ СССР от 30 ноября 1941 г. возраст налогоплательщиков был снижен и налогами стали облагаться мужчины от 20 до 50 лет, женщины от 20 до 45 лет³.

С 1942 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 29 декабря 1941 г. был введен сбор военного налога. С его введением была отменена временная надбавка к сельскохозяйственному налогу и к подоходному налогу с населения. Налог обязаны были уплачивать все люди с 18 лет. Граждане, сверстники которых были призваны на действительную военную службу или мобилизованы в РККА и ВМФ, не мобилизованные или освобожденные от призыва, уплачивали военный налог по установленным ставкам с увеличением суммы налога на 50%⁴.

10 сентября 1942 г. был установлен налог со зрелищ. Налог начислялся исходя из ставки процента на сумму билета:

- а) с лекций, диспутов, докладов, выставок, музеев — 5%;
- б) с оперных, балетных, драматических спектаклей и симфонических, тематических и камерных концертов — 5%;
- в) со спектаклей музыкальных комедий (оперетт), концертов, эстрад, цирковых представлений, аттракционов, каруселей, паноптикумов, общественных гуляний, зверинцев, катаний на лодках, на велосипедах, со спортивных состязаний, кроме бегов и скачек — 10%;

¹ Об установлении на военное время временной надбавки к сельскохозяйственному налогу и к подоходному налогу с населения : указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 июля 1941 г. // Известия. 1941. № 156(7532) // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1941. 7 июля. № 23. С. 13.

² О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1941 года // Известия. 1941. 25 нояб. № 278 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1941. 18 дек. № 39–40. С. 1.

³ О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР : инструкция Народного Комиссариата финансов СССР от 30 ноября 1941 г. № 741 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1942. 30 янв. № 1—2. С. 9—2.

⁴ О военном налоге : инструкция Народного Комиссариата финансов СССР от 7 января 1942 г. № 753 (Издана на основании с. 17 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 29 декабря 1941 г. «О военном налоге») // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1942. 30 янв. № 1—2. С. 12.

- г) с бегов и скачек с тотализатором — 60%;
- д) с бегов и скачек без тотализатора — 40%;
- е) с прочих зрелищ — 50%.

От налога со зрелищ были освобождены зрелища, устраиваемые в частях, клубах и домах Красной армии, Военно-Морского флота и войск НКВД СССР для военнослужащих и членов их семей без допуска посторонних лиц; платные лекции и доклады по марксистско-ленинскому воспитанию, а также оборонного и политико-просветительского характера; различные зрелища, устраиваемые для детей до 16-летнего возраста; постановки и выступления кружков самодеятельности; музеи и отдельные зрелища в школах, больницах, приютах, устраиваемые для учащихся и инвалидов; государственные театры и другие зрелищные предприятия и организации, список которых был установлен Комитетом по делам искусств при СНК СССР по согласованию с Наркомфином СССР.

Исчисления сумм налога осуществлялись самими организаторами зрелищ. Суммы полностью оставались в составе доходов местных бюджетов. За неуплату или несвоевременную уплату налога полагался штраф до 100 руб.¹

С 10 апреля 1942 г. были установлены льготы по местным налогам. В частности, от налога со строений были освобождены строения, принадлежавшие лицам, которым были присвоены звания Героя Советского Союза, Героя Социалистического труда и Героя труда, лицам, награжденным орденами Союза ССР, если принадлежавшие им строения были заняты непосредственно указанными людьми, либо их семьями и не сдавались в наем помещений, квартир и комнат; строения, принадлежавшие лицам, состоявшим в рядах Красной армии, Военно-Морского флота, войск НКВД, вступившим в ряды Народного ополчения и партизанские отряды, а также семьям этих лиц; строения, занятые предприятиями государственной промышленности, приведенные в состояние консервации².

С июля 1942 г. произошло ужесточение уплаты налогов. Так, заработки до 150 руб. облагались военным налогом в размере 7%. В связи с этим, в отмену существовавшей практики, с заработков до 25 руб., ранее освобождавшихся от обложения, военный налог взимался также в размере 7%.

Особый интерес представлял подоходный налог с населения. От его уплаты освобождались рабочие и служащие, получавшие зарплату не выше 150 руб. в месяц, военнослужащие и военнообязанные, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда и пр. Ставки налога определялись следующим образом: от 151 руб. до 200 руб. в месяц — 5,5% месячной зарплаты; от 201 до 300 руб. — 6; от 301 до 400 — 7; от 401 до 500 — 8; от 501 до 700 — 10; от 701 до 1000 — 12; от 1001 и выше — 13%³.

Таким образом, самая высокая ставка налога с самых состоятельных людей составляла 13%!

Система налогообложения в Ленинграде, разумеется, строилась в соответствии с советским законодательством, но имела свою специфику, обусловленную блокадой города.

В 1942 г. в «Бюллетене Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся» были опубликованы правила взимания местных налогов и сборов. В частности, был установлен разовый сбор с лиц, торговавших на базарах, рынках и других

¹ О налоге со зрелищ : указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1942 года // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1942. 20 дек. № 23. С. 2.

² О местных налогах и сборах : решение Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся от 17 июня 1942 г. № 69, п. 61 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1942. 31 июля. № 14. С. 2—7.

³ О подоходном налоге с населения : указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 апреля 1943 г. // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1943. 30 июня. № 11—12. С. 25—30.

отведенных для торговли местях. От уплаты освобождались колхозники и крестьяне, продававшие с рук, корзин, лотков, столов или полок птицу, яйца, молоко, масло и сыр, а также колхозы, колхозники и граждане, продававшие сельскохозяйственную продукцию с рук, лотков, прилавков и полок на станциях железных дорог и пристанях¹.

В период с 20 октября 1941 г. по 15 января 1942 г. был проведен налоговый учет граждан, имевших самостоятельные источники дохода. Райжилуправления, райкоммуналдел и управление рынками были обязаны не позже 20 октября 1941 г. представить в райфинотделы списки помещений и мест в домах, на улицах, площадях и рынках, сдававшихся в аренду частным лицам для занятия промыслами и продажи кустарями своих изделий.

Райздравотделы были обязаны подать в вышестоящие органы списки состоявших на учете лиц, занимавшихся частной врачебной практикой.

Все учреждения, предприятия и организации до 1 ноября 1941 г. должны были сообщить райфинотделам сведения за 1941 г. о выплатах частным лицам (аренда жилплощади и других помещений у частных лиц, транспортные перевозки и т. п.).

Всем учреждениям, предприятиям и организациям, а также промыслово-кооперативным артелям предписывалось в срок не позднее 10 января 1942 г. сообщить райфинотделам сведения о рабочих, служащих и членах артелей, выполнявших работы на дому, а также сведения о заработках членов транспортных артелей, не обобществивших рабочий скот. Горфинотделу и райфинотделам поручалось установить контроль за своевременным и полным представлением сведений и подвергать лиц, виновных в непредставлении или несвоевременном представлении сведений и деклараций, штрафу².

В целях выявления лиц и объектов, подлежащих обложению государственными и местными налогами в 1944 г., Исполком Ленгорсовета постановил в период с 15 ноября 1943 г. по 25 января 1944 г. провести в Ленинграде налоговый учет. Руководители предприятий, учреждений и организаций, управляющие домами, коменданты зданий и общежитий, а также домовладельцы были обязаны подать в районные финансовые отделы учетные сведения³.

Наряду с успешным выполнением планов налоговых поступлений за 1944 г., по мнению финорганов Ленинграда, наблюдались и некоторые недостатки: «В результате недостаточного внимания к работе по учету и привлечению к обложению кустарей и ремесленников, финорганы не справились с задачей по исчерпывающему выявлению тех лиц из этой категории плательщиков, которые осуществляют свои промыслы без государственной регистрации.

Работники жилищной системы не сообщают финорганам требуемых законом сведений о лицах, получающих доходы от труда не по найму. Имеются факты укрывания управляющими домохозяйствами от регистрации в райфинотделах ряда лиц: водопроводчиков, электромонтеров, строительных рабочих и т. п.

¹ Об установлении и взимании налогов и сборов в 1942 году : решение Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся от 10 октября 1941 г. № 52. П. 37 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1941. 27 окт. № 38. С. 1—7.

² О проведении налогового учета плательщиков и объектов обложения по государственным и местным налогам в гор. Ленинграде и пригородах на 1942 год: решение Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся от 9 октября 1941 г. № 52. П. 33 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1941. 27 окт. № 38. С. 1—7.

³ О проведении учета плательщиков и объектов обложения государственными и местными налогами в 1944 году : решение Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся от 25 октября 1943 г. № 102. П. 16 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1943. 18 нояб. № 21. С. 3.

Работники местной промышленности (директора промкомбинатов), правления промартелей, администрация ОРСов и другие организации, имеющие сеть мастерских по бытовому обслуживанию населения и использующие труд надомников, совершенно неудовлетворительно контролируют работу администрации мастерских, ателье, работу надомников, вследствие чего в указанных мастерских многие мастера выполняют частные заказы, укрывая свою частную кустарно-промысловую деятельность под вывеской промкомбинатов, артелей, ОРСов и т. п. (Куйбышевский, Октябрьский и другие районы)»¹.

Представляют интерес статистические сведения о налогах, собиравшихся с ленинградцев в годы войны (таблица). Налоги были трех категорий: местные, отчисления от государственных налогов и неналоговых доходов и государственные налоги, сборы и пошлины, непосредственно зачислявшиеся в местный бюджет.

Представляет интерес тот факт, что в начале войны свою роль играли такие налоги и сборы, как сбор с владельцев скота, налог с посетителей публичных зрелищ и увеселений, а также сбор с владельцев собак.

В 1943 г. планы по земельной ренте и по налогу с транспортных средств в Ленинграде были не выполнены, хотя в целом городской план по налогам и сборам был перевыполнен. Был превышен план по сбору налогов с нетоварных операций на 17,5%.

Поступление налогов с доходов от кооперации составило 46 714 тыс. руб. План был выполнен на 116,8%².

В 1944 г. были возвращены деньги тем предприятиям, которые ранее привлекались к уплате налога в 1943 г. по законсервированным строениям³.

Резкое перевыполнение плана по разовому сбору обусловлено открытием во втором полугодии новых рынков в ряде районов города.

Причиной перевыполнения плана по налогу с кино являлось проведение дополнительных сеансов и рост посещаемости театров, обусловленный увеличением населения города и демонстрацией ряда фильмов, пользовавшихся большим успехом у зрителей.

Перевыполнение плана по налогу с нетоварных операций было связано с увеличением производственных программ ведущими предприятиями города⁴.

В 1942 г. СНК СССР и Минфин СССР и РСФСР объявили об организации всесоюзного социалистического соревнования среди республиканских, краевых и областных финансовых отделов, нацеленного на выполнение задач по формированию государственного бюджета. Победителем в соревновании мог стать тот финансовый отдел, который, в первую очередь, представил бы лучшие показатели по бюджету. Необходимо было добиться лучших показателей в выполнении планов по государственным доходам, налогам и сборам, государственному страхованию, вкладам и займам.

Для того чтобы обеспечить выполнение требований по государственным доходам, необходимо было представить отчетность о выполнении плана по налогу с оборота, отчислениям от прибылей, подоходному налогу и неналоговым доходам без недоимок. Очень важны были платежная и отчетная дисциплина в хозорганах, своевременная и высококачественная проверка налоговых отчетов и балансов. По налогам и сборам должна была проводиться работа по учету плательщиков, начислению платежей и их взысканию⁵.

¹ О состоянии налоговой работы в городе Ленинграде : решение Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся от 1 марта 1945 г. № 139, п. 13-6 // Бюллетень Ленинградского городского Совета депутатов трудящихся. 1945. 15 апреля. № 7. С. 10.

² ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 136. Л. 2.

³ ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 375. Л. 9.

⁴ ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 375. Л. 10.

⁵ ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 171. Л. 15, 16.

Налоги, взимаемые с ленинградцев в период блокады (тыс. руб.)*

Наименование	1941	1942	1943	1944	Общая сумма
1	2	3	4	5	6
Местные налоги					
Налог со строений	22 004,1	22 377,5	21 797,2	20 223,3	86 402,1
Земельная рента	7631,4	6625,5	6095,6	5993,5	26 346
Налог с транспортных средств (сбор с владельцев транспортных средств)	319,2	320,2	251,8	200,9	1092,1
Налог со скота (сбор с владельцев скота)	44,1	14,6	41,7	36,5	136,9
Налог с посетителей публичных зрелищ и увеселений (налог со зрелищ)	1669,5	784,1	2354,5	4129,8	8937,9
Регистрационный сбор с владельцев собак	1,4	0,4	—	—	1,8
Сбор с лиц, участвующих в игре на государственных ипподромах	300,5	—	—	—	300,5
Разовый сбор на колхозных рынках	—	—	2536,2	13 346,1	15 882,3
Налог с киноустановок	—	6705,8	22 190,9	44 344,9	73 241,6
Сельскохозяйственный налог	0,3	—	—	—	0,3
Отчисления от государственных налогов и неналоговых доходов					
Налог с нетоварных операций	43 720,7	8360,5	14 105,6	19 126,2	85 313
Сбор на культурное и жилищное строительство с рабочих, служащих и прочего неземледельческого населения (культжилсбор)	19 483,8	16 335,9	—	—	35 819,7
Отчисления от сумм реализации государственных займов	69 092,4	65 576,3	37 005,0	27 306,9	198 980,6
Подоходный налог с населения	23 518,4	39 560,5	61 564,2	18 671,0	143 314,1
Налог с оборота	—	75 117,5	149 579,7	171 192,5	395 889,7
Военный налог	—	10 691,8	10 614,1	—	21 305,9
Государственные налоги, сборы и пошлины, непосредственно зачисляемые в местный бюджет					
Подоходный налог с кооперации и хозорганов общественных организаций	146 122,0	7 839,2	46 713,9	58 521,3	259 196,4

1	2	3	4	5	6
Единая государственная пошлина (государственная пошлина)	10 187,8	4 321,6	5 755,5	7 807,1	28 072
Налог с имущества, переходящих в порядке наследования и дарения	78,2	32,4	1,9	—	112,5
Рыболовный сбор	4,9	11,8	0,2	0,3	17,2
Плата за обучение в старших классах средних школ и высших учебных заведениях (пособия из бюджетного резерва) (Плата за обучение в средних школах и вузах)	5 066,0	4,5	4,7	—	5 075,2

* Таблица составлена автором на основе сведений Центрального государственного архива Санкт-Петербурга (далее — ЦГА СПб.). Ф. 1853. Оп. 7. Д. 127. Л.1—2 об.; Там же. Д. 184. Л. 12—17об., 29 об., 34; Там же. Д. 259. Л. 25; Там же. Д. 374. Л. 24—25.

В письме заведующему Ленинградским горфинотделом И. В. Гужкову от НКФ СССР 8 ноября 1942 г. говорилось о том, что «при выполнении плана по налогу с оборота на 131,1% финорганы Ленинграда заняли второе место по РСФСР. <...> Однако план по налогам хотя и выполнен на 102,9% (25-е место), но по военному налогу и подоходному налогу с населения имелось недовыполнение заданий — 11 365,6 тыс. руб. недособрали»¹.

Анализ поступлений налогов в бюджет Ленинграда представляет значительный интерес. Показатели за 1941 г. не отражают реальной динамики событий, поскольку имеющиеся в архивах сведения характеризуют количество собранных денежных средств за 1941 г. в целом. На основе анализа документов Российского государственного архива экономики была подсчитана общая сумма налогов, собранных в СССР в 1941 г. Она составила 92 738 751,282 тыс. руб.² Благодаря сведениям фондов Центрального государственного архива Санкт-Петербурга, удалось подсчитать сумму налогов, сборов и пошлин, полученных в 1941 г. в Ленинграде. Она составила 36 5901,1 тыс. руб.³ Таким образом, доля налогов Ленинграда в доходной части союзного бюджета составила 0,4%. В 1942 г. налоги, сборы и пошлины, собранные с населения Ленинграда, составили 264 615,6 тыс. руб.⁴. Если учесть, что в Советском Союзе в 1942 г. налоги и сборы составили 100 518 000 тыс. руб.⁵, то доля Ленинграда составляла 0,26%, в 1943 г. — 0,446, в 1944 г. — 0,3%. Вероятно, это было связано с тем, что значительные средства стали вкладываться в восстановление разрушенного города и в эвакуацию предприятий.

Налоги и сборы, собиравшиеся в Ленинграде во время блокады, были важной частью городской экономической политики, нацеленной на перевод экономики в военное русло, на обеспечение государства средствами, необходимыми для ведения боевых действий по отпору врагу.

¹ ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 171. Л. 52.

² Подсчитано автором на основе: РГАЭ. Ф. 7733. Оп. 26. Д. 1081. Л. 4—5.

³ Подсчитано автором на основе: ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 127. Л. 1—3, 7—8.

⁴ Подсчитано автором на основе: ЦГА СПб. Ф. 1853. Оп. 7. Д. 184. Л. 12—17 об.

⁵ Подсчитано автором на основе: РГАЭ. Ф. 7733. Оп. 27. Д. 154. Л. 4.

Имперский период российской национальной политики на Северном Кавказе на примере Республики Дагестан

Гущ Владимир Владимирович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры истории и политологии
guschv107@rambler. ru

РЕФЕРАТ

В статье дается анализ имперского периода национальной политики России на Северном Кавказе на примере Дагестана. Временные рамки исследования: конец XVIII — начало XX в.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Российское государство, национальная политика, Северный Кавказ, Дагестан

Gushch V. V.

Imperial Period of Russian National Policy in the North Caucasus, on the Example of Dagestan

Gushch Vladimir Vladimirovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate Student of the Chair of History and Political Sciences
guschv107@rambler. ru

ABSTRACT

The article analyzes the imperial period of Russian national policy in the North Caucasus as an example of Dagestan. Time frame research: the end of XVIII - beginning of XX centuries.

KEYWORDS

Russian state, national policy, the North Caucasus, Dagestan

В процессе своего развития и в борьбе за имперскую идентичность и суверенитет Российское государство, находящееся на стыке множества культур или даже цивилизаций, выпадало из одной определенной идентичности: не европеец и не азиат, не дикарь и не вполне цивилизованный субъект мирового развития.

Россия отстаивала свое право на суверенное существование различными средствами, в том числе путем многочисленных войн. Результатом явился не имеющий аналогов территориальный рост государства. Образно говоря, за 300 лет царствования династии Романовых Российская империя расширялась со скоростью 140 км² в день [3, с. 186].

Многие народы, прося защиты и покровительства, входили в состав империи добровольно, другие же этносы и народности становились заложниками борьбы за сферы территориально-стратегического влияния и поневоле включались в глобальную политическую борьбу.

Российское государство и его цивилизаторская миссия контрастно отличались от колониальной политики западных стран. Россия не просто присоединяла территории, она впитывала в себя культурный код присоединенных народов и этносов, сохраняя их самобытность и не разрушая их родоплеменные порядки. В опреде-

ленном смысле, Россия сохраняла за собой имидж покровителя и защитника малочисленных этносов, миссионера-цивилизатора и «ретранслятора европейских идей и ценностей», по меткому определению В. В. Дегоева [4, с. 186].

Принципиальные позиции концепции российской национальной политики нашли свое отражение в выступлении В. В. Путина на Валдайском форуме: «Россия — это государство-цивилизация. В России, на которую пытались в свое время навесить ярлык “тюрьмы народов”, не исчез ни один, даже самый малый этнос. Все они сохранили не только свою внутреннюю самостоятельность и культурную идентичность, но и свое историческое пространство. В России накоплен уникальный опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур. Поликультурность, полиэтничность живет в нашем историческом сознании, в нашем духе, в нашем историческом коде. На этом естественным образом тысячелетие строилась наша государственность»¹.

К середине XIX в., который стал для России «золотым веком» имперской славы и доблести русского оружия, территория Российской империи составила 23,7 млн км². В состав Российской империи вошло более 100 новых народов и народностей со своей самобытной культурой, хозяйственным укладом и различным уровнем цивилизованности. Россия окончательно сформировалась как полиэтничная империя.

Действия в вопросах национальной политики в Российской империи регулировались двумя основными законодательными актами:

- во-первых, Указом Екатерины II от 28 февраля 1792 г. об отношении к горским народам, в котором предписывалось «не единою силою оружия побеждать народы, в неприступных горах живущие... но паче правосудием и справедливостью» [6, с. 224]. Кавказскому командованию вменялось в обязанность строго следить, чтобы от русских подданных «не было чинено ни малейшее притеснение и обиды горцам» [6, с. 224];
- во-вторых, Уставом об управлении инородцев от 22 июля 1822 г., который является фактически первым официальным документом по вопросам национальной политики.

Согласно этому Уставу, «инородцы» (за исключением народов европейской части Российской империи) были разделены на «оседлых», «кочевых» и «бродячих». Такое деление определяло их административный и правовой статус. Многие положения Устава действовали до Февральской революции 1917 г.

Приведем некоторые параграфы этого документа:

§13. «Все вообще оседлые инородцы сравниваются с Россиянами в правах и обязанностях по сословиям, в которые они вступят. Они управляются на основании общих узаконений и учреждений»;

§34. «Инородцы управляются собственными своими Родоначальниками и почетными людьми, из коих составляется их степное Управление».

§37. «Уголовными делами относительно инородцев почитать: 1) возмущение, 2) намеренное убийство, 3) грабеж и насилие, 4) делание ложной монеты и вообще похищение казенного и общественного имущества. Все же прочие дела, не выключая и кражу, пока нравы их образованием не умягчатся, считать исковыми»².

В приведенных пунктах Устава наблюдается дифференцированный подход к местному управлению и национальной политике для разных народов и территорий,

¹ Речь Путина В. В. на Валдайском форуме // Российская газета: Неделя. 2013. 26 сентября : [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/09/26/valdai.html> (дата обращения: 19.06.2014).

² Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 г. // Полное собрание законов Российской империи. Т. 38. № 29126. СПб., 1830.

входящих в состав Российской империи, который и помог сохранить малым народам свою культуру и самобытность.

Это важный принцип национальной политики Российской империи, который можно определить как «*лояльно-державный*». Однако подавляющее влияние на реализацию национальной политики на Кавказе оказывало местное генерал-губернаторство. Так, позицию ряда наместников могут проиллюстрировать следующие высказывания А. П. Ермолова: «Чечню можно справедливо назвать гнездом всех разбойников... Я видел много народов, но таких непокорных и неподдающихся, как чеченцы, на земле не существует, и путь к завоеванию Кавказа лежит через покорение чеченцев, а точнее, через полное их уничтожение»¹. Более умеренную позицию занимал генерал Н. Ф. Ртищев. Она выражалась в понимании необходимости установления тесных контактов с местным населением, путем «*постепенно-го подкупа ее элиты*» [5, с. 358].

Можно утверждать, что национальная политика Российской империи носила двойственный характер, выражавшийся в борьбе контрастов: просветительства, покровительства и имперского давления отточенной военной машины. Во многом силовое давление было обусловлено конкуренцией с Османской империей, Персией и косвенно с Англией. Поэтому рассматривать завоевание Северного Кавказа как самоцель было бы неверно. По-существу, Северный Кавказ являлся плацдармом для осуществления дальнейших российских политических амбиций: продвижения дальше на Восток и воплощения сакральной мифологизированной мечты — овладения Царьградом. Кавказский хребет представляет собой естественное фортификационное сооружение, которое является оборонительно-наступательной линией.

Динамизм территориально-национального развития Российской империи и ин-формационное отставание вызывали разрыв теорией и практикой в принятии решений по национальному вопросу. Властные и законодательные импульсы физически не успевали реагировать на динамику развивающихся событий, этим вызвана ситуационная практика в решении многих национальных проблем. Поэтому было бы неверно рассматривать имперскую национальную политику в отрыве от действий царских наместников в национальных окраинах империи. Фактор личности наместника играл важную роль в развитии имперского мультикультурного пространства.

Например, опыт военных действий генерала Ермолова 1814—1826 гг. в полупартизанских условиях, в недоступных горных районах имеет огромное практическое значение. Если бы эти знания и исторический опыт учитывались в современных вооруженных конфликтах на территории с экстремальным ландшафтом, то неподготовленные боевые действия в Афганистане и зимний штурм Грозного 1994 г., безусловно, были бы отвергнуты уже на стадии проектов.

Национальную политику Российской империи в Дагестане можно разделить на два основных этапа, протекавших одновременно, — колонизацию и интеграцию. Дагестан перешел под полную юрисдикцию России по Гюлистанскому мирному договору с Персией в 1813 г. Но его активная интеграция в российское социально-экономическое пространство началась после окончания Кавказской войны, длившейся более полувека, завершение которой связывают со взятием Гуниба и пленением политического и религиозного лидера имама Шамиля 25 августа 1859 г. Не желая полного разорения Дагестана, Шамиль предпочел добровольно сдаться в плен.

Важную роль в последующих событиях сыграли последние распоряжения и назначения Шамиля. В своем завещании он писал: «В отношениях с русскими сле-

¹ Записки Алексея Петровича Ермолова во время управления Грузией : [Электронный ресурс]. URL: (дата обращения: 30.05.2014).

дуйте моему примеру, ибо их деяния, если поставить на чашу весов справедливость, перетянут больше в сторону добра» [8, с. 259].

С завершением Кавказской войны в менталитете народов Дагестана прослеживается идеологический перелом, происходит определенная переориентация политических взглядов: непоколебимый имидж всемогущих восточных империй (персов и османов) рухнул на их глазах под натиском штыков русского солдата. Духовно-нравственное (единоверное) влияние Османской империи и Персии заметно снижается, ряд мусульманских религиозных деятелей вступают в активное сотрудничество с имперским правительством. Этносы Дагестана постепенно вливаются в культурно-идеологическое имперское пространство. Местная элита отправляет своих сыновей на обучение в кадетские корпуса и прочие военные училища. Духовный и военный руководитель Шамиль со всеми своими сыновьями присягнул на верность российскому престолу. Времена формального «изъявления покорности» остались в прошлом.

Перед Российской империей встала трудная задача мирного обустройства региона с изначально низким уровнем экономического развития. В военные годы хозяйственный потенциал Дагестана фактически оставался невостребованным, но к концу века, с установлением мира, экономика края начала быстро развиваться, перемены произошли и в социально-культурной жизни дагестанцев. С 1864 по 1880 г. были построены Шуринско-Петровская, Кахетинская и Аваро-Андийская дороги, появились промышленные предприятия. В Дагестане стали открываться технические и ремесленные школы, библиотеки и типографии, фельдшерские пункты¹.

Весь региональный документооборот был переведен на русский язык. Но на бытовом уровне языком, связующим разрозненные этносы, по-прежнему оставался арабский, которым, в силу его сложности, владели немногие. Большинство же изъяснялось на своих этнических языках и диалектах [7, с. 117—118].

Теоретическая база русификации и «кириллизации» алфавитов местных языков была заложена в конце XIX — начале XX вв. Огромный вклад в продвижение и распространение русского языка и, вообще, в развитие языковедения на Кавказе, в частности в Дагестане, внес генерал-майор и лингвист-кавказовед барон Петр Карлович Услар. Он явился создателем алфавитов некоторых дагестанских языков (табасаранского, лакского, лезгинского, аварского, даргинского и пр.). Его теоретические и методологические исследования легли в основу русской языковой экспансии на территории Дагестана и всего Северного Кавказа, в том числе, и в советский период².

Новым этапом интеграции региона в российское политическое и экономическое пространство стало создание кавказских полков, состоящих из горцев. В годы Первой мировой войны под руководством русских офицеров они принимали активное участие в боевых действиях. Бывший офицер Кабардинского конного полка, юрист по образованию, Алексей Арсеньев в очерке «Кавказская туземная конная дивизия» писал: «Странное дело! Поставленные судьбой в необходимость покориться России и узнать Ее, люди и народы, дотоле бывшие Ее врагами, — переставали быть ими! Большинство туземцев славной “Дикой дивизии” были или внуками, или — даже сыновьями бывших врагов России. На войну они пошли за Нее, по своей доброй воле, будучи никем и ничем не принуждаемы; в истории “Дикой дивизии” — нет ни единого случая даже единоличного дезертирства!»³

¹ Казиев Ш. Повседневная жизнь горцев Северного Кавказа в XIX веке : [Электронный ресурс]. URL: <http://fanread.ru/book/8407575/?page=48> (дата обращения: 26.12.2014).

² См.: Услар П. К. Этнография Кавказа. Языковедение. I—VII ч. Тифлис, 1887—1896 // Сборник сведений о кавказских горцах. Вып. I—IX. Тифлис, 1868—1876.

³ Арсеньев А. Кавказская туземная конная дивизия : [Электронный ресурс]. URL: <http://aulassoki.ucoz.ru/load/13-1-0-208> (дата обращения: 30.05.2014).

С Северного Кавказа вышло множество выдающихся политических деятелей. Одним из них был Максуд Алиханов (Аварский) — это редкий случай, когда в одном человеке сошлись царский генерал и просвещенный дагестанец, размышляющий патриот-традиционалист, и патриот-державник, писатель-государственник, не забывающий о высших целях страны, которой он служил, убежденный в цивилизаторской миссии России. Алиханов всячески поддерживал концепцию мирного развития региона, он писал, что корень зла «не в ношении оружия, даже не в пресловутом фанатизме, на который обыкновенно так охотно все взваливают, а в невежестве народа... в борьбе с этой проказой дивизии не окажут услуг даже последнего фельдшера. У нас есть для этого оружие более достойное нашего времени, это — канонада школьных учителей или акклиматизация науки на горной почве. С корнем самого дерева (невежества) падут, конечно, и его ветви — фанатизм, оружие и потоки ненужной крови» [1, с. 87].

Царскому правительству удалось стабилизировать ситуацию в регионе не только силой оружия, но и своей культурно-просветительской миссией, зародился процесс постепенной системной интеграции северокавказского региона в единое социально-культурное и экономическое имперское российское пространство. Подтверждением этого явилась разработка программы внедрения русского языка на территории Дагестана и приток русского населения на Северный Кавказ. Система регионального управления подверглась модернизации с учетом специфики северокавказского региона. Также была усовершенствована и нормативно-правовая законодательная база, которая соединила в себе российское законодательство с элементами горских адатов и некоторых норм шариата.

Не только российская культура оказала влияние на развитие северокавказских народов, но и Кавказ, в свою очередь, повлиял на российскую культуру, подтверждением чего являются произведения А. Пушкина, М. Лермонтова, Л. Толстого, а также мемуары боевых генералов и участников Кавказской войны Р. Фадеева, В. Потто, А. Зиссермана и многих других. Кавказский «отпечаток» прослеживался и в русской военной форме и в придворной моде. В Первую мировую войну служить в рядах «Дикой дивизии» было почетно и престижно, через нее прошло большое число «представителей русской знати, грузинских, армянских и горских князей, а также финских, шведских и прибалтийских баронов» [2, с. 35].

Подводя итоги рассматриваемого периода, можно сказать, что к концу XIX — началу XX в. Российская империя перед лицом мирового сообщества закрепила свое присутствие на Северном Кавказе. Процесс интеграции кавказского региона в российское государственное пространство проходил этапами. Временами единая системная нить национальной имперской политики разрывалась; по существу, каждый наместник вырабатывал свою векторную линию интеграции Северокавказского региона.

Во многом базовые системные подходы культурной диффузии, используемые советской властью, были заложены именно в имперский период.

Процесс интеграции Дагестана проходил нелинейно, поскольку каждый народ и этнос, населявший этот горный край, входил под покровительство российской государственности не всегда добровольно. Зачастую, формально изъявляя покорность, те или иные народы рассчитывали на поддержку русского оружия в своих междоусобных локальных конфликтах. С завершением Кавказской войны в менталитете народов, населявших Дагестан, намечается идеологический перелом: желание войти в имперский союз, сохранив свою самобытность, религию и культуру. В свою очередь, Российская империя, всячески поддерживая их культурный суверенитет, вовлекала их в свое социокультурное и политическое пространство.

Литература

1. Алиханов М. В горах Дагестана. Путевые впечатления и рассказы горцев. Махачкала : Эпоха, 2005.
2. Брешко-Брешковский Н. Н. Дикая дивизия. Екатеринбург : Посылторг, 1994.
3. Геллер М. История Российской империи : в 3 т. М. : МИК, 1997. Т. 1.
4. Дегоев В. В. Кавказ и имперская идея // Звезда. 2004. № 6. С. 172—186.
5. Потто В. А. Кавказская война : в 5 т. М. : Центрполиграф, 2007. Т. 1.
6. Русско-дагестанские отношения в XVIII — начале XIX в. : сборник документов XVIII—XIX вв. М. : Наука , 1988.
7. Харатокова М. Г. О роли русского языка в национальных регионах Северного Кавказа // Фундаментальные и прикладные исследования: Образование, экономика и право. 2007. № 11. С. 117—118.
8. Чекалин С. В. Завещание Шамиля: кавказские войны в лицах. М. : Воскресенье, 1998.

References

1. Alihanov M. *In the mountains of Dagestan. Travel experiences and stories of mountaineers* [V gorakh Dagestana. Putevye vpechatleniya i rasskazy gortsev]. Makhachkala : Epoch [Epokha], 2005.
2. Breshko-Breshkovsky N. N. *Wild Division* [Dikaya diviziya]. Yekaterinburg : Posyltorg, 1994.
3. Geller M. *History of the Russian Empire* [Istoriya Rossiiskoi imperii]: The 3 v. M. : MIC [MIK], 1997. V. 1.
4. Degoev V. V. *The Caucasus and the Imperial Idea* [Kavkaz i imperskaya ideya] // Star [Zvezda]. 2004. N 6. P. 172—186.
5. Potto V. A. *Caucasian War* [Kavkazskaya voina] : In 5 v. M. : Tsentrpoligraf, 2007. V. 1.
6. *Dagestani-Russian relations in the XVIII — beginning XIX centuries* [Russko-dagestanskie otnosheniya v XVIII — nachale XIX vv.]. Collection of documents XVIII—XIX centuries. M. : Science [Nauka], 1988.
7. Haratokova M. G. *On the role of the Russian language in the ethnic regions of the North Caucasus* [O roli russkogo yazyka v natsional'nykh regionakh Severnogo Kavkaza] // Basic and applied research : Education, economy and law [Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya: Obrazovanie, ekonomika i pravo]. 2007. N 11. P. 117—118.
8. Chekalin S. V. *Shamil testament: Caucasian war in persons* [Zaveshchanie Shamilya: Kavkazskie voiny v litsakh]. M. : Sunday [Voskresen'e], 1998.

Особенности современного ценообразования в электроэнергетике (на примере Санкт-Петербурга)

Ловыгина Анастасия Борисовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Соискатель кафедры макроэкономического регулирования
lovyginaab@mail.ru

РЕФЕРАТ

Данная статья посвящена особенностям государственного ценового регулирования систем электроэнергетики региона. В процессе энергообеспечения принимает участие значительное количество хозяйствующих субъектов, каждый из которых преследует свои субъективные цели.

С целью соблюдения баланса интересов указанных субъектов и обеспечения эффективного функционирования региональных систем энергообеспечения, а также их развития государство регулирует взаимоотношения между указанными субъектами через государственные органы.

В России создана и функционирует трехуровневая система государственного регулирования цен и тарифов.

В статье рассмотрена структура средней цены на электрическую энергию для конечного потребителя.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Управление системами энергетики, тарифообразование, полномочия органов регулирования жилищно-коммунального комплекса, структура цены на электроэнергию, динамика цен (тарифов)

Lovygina A. B.

Features Modern Tariff-Making in the Electricity Sector (the Case of Saint-Petersburg)

Lovygina Anastasia Borisovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Postgraduate Student of the Chair of Macroeconomic Regulation
lovyginaab@mail.ru

ABSTRACT

This article is devoted to the features of the state price regulation systems of electric power industry of the region. In the process of energy supply involved a big quantity of businesses, each of which pursues its own subjective goals.

Trying to provide the balance of interests between these entities and to make the functioning and development of the regional energy systems more effective, government regulates the relationship between these entities via governmental authorities.

In Russia, there is a three-tier system of governmental regulation of prices and tariffs.

For better understanding how to implement the mechanism of governmental regulation of prices (tariffs) in the article presented the structure of the average price for electricity to the end consumer.

KEYWORDS

Management of energy systems, tariff-making, the authority of regulation of housing and communal complex, the structure of electricity prices, the dynamics of prices (tariffs)

Современная энергосистема России характеризуется сложной структурой, большим количеством частных и государственных элементов: субъекты оптовых и розничных

рынков, производители энергии, сетевые и сбытовые организации, торговые посредники, государственные органы власти, промышленные потребители, население и др.

В настоящее время экономические отношения между указанными элементами энергосистемы организованы в формате модели оптового рынка энергии и мощности и розничных региональных рынков. Несмотря на планируемую полную либерализацию торговли электроэнергией, государственные органы продолжают частично устанавливать цены в энергетике. Например, в электроэнергетике устанавливаются следующие тарифы: тарифы на энергию для неценовых зон оптового рынка, тарифы на услуги по передаче энергии, плата за технологическое присоединение, сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков, тарифы на услуги коммерческого оператора и некоторые другие. В отличие от существующих рыночных отношений в электроэнергетическом комплексе цены (тарифы) в сфере теплоснабжения регулируются государством для всех групп потребителей.

Ввиду того что реформа энергетики де-факто не завершена, а также в целях соблюдения баланса интересов всех участников процесса энергообеспечения государство регулирует взаимоотношения в этой области через систему органов всех ветвей (законодательной, исполнительной и судебной) и всех уровней власти (федеральный, региональный и муниципальный (местный)).

Важнейшую роль в регулировании энергообеспечения играют Правительство Российской Федерации и Министерство энергетики, отвечающие за выработку государственной политики и разработку или инициирование разработки нормативно-правовых основ государственного регулирования в области энергообеспечения.

Особенный орган федерального уровня в сфере тарифного регулирования ресурсов энергоснабжающих организаций — Федеральная служба по тарифам Российской Федерации. Федеральная служба по тарифам является сопрягающим звеном в процессе регулирования, т. е. занимается координацией деятельности всех участников процесса государственного регулирования тарифообразования.

На региональном уровне в области тарифного регулирования ведущая роль принадлежит Региональной энергетической комиссии или Комитету по тарифам. В пределах полученного от Федеральной службы по тарифам Российской Федерации индекса роста (предельный уровень тарифа) региональные комиссии или комитеты определяют уровень тарифа для каждой организации. Косвенное влияние на тарифообразование оказывают отраслевые органы исполнительной власти региона в сфере энергообеспечения, такие как Комитет по энергетике и инженерному обеспечению, Жилищный комитет, Строительный комитет.

Степень участия органов местного самоуправления (органы регулирования муниципальных образований и (или) представительных органы муниципальных образований) в процессе установления тарифов зависит от наличия законов субъекта Российской Федерации о передаче соответствующих полномочий на муниципальный уровень.

Органы исполнительной власти субъектов и местные органы функционируют в рамках своих полномочий единолично, выполняя при этом требования действующего федерального, регионального и муниципального законодательства.

Разработка региональных нормативно-правовых и методических документов происходит в рамках федерального законодательства и направлена на максимальную адаптацию юридических норм к особенностям конкретного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, на территории региона действует комплексная система государственного регулирования ценообразования, которую можно охарактеризовать как сложноорганизованную и динамично развивающуюся.

Для того чтобы лучше понять, как реализуется механизм государственного регулирования цен (тарифов), рассмотрим примерную структуру средней цены на

электрическую энергию для определенного потребителя. Для примера рассмотрим структуру средней цены на электрическую энергию для потребителя, относящегося к группе «Население», расположенного на территории Санкт-Петербурга в 2014 г., чьим гарантирующим поставщиком является ОАО «Петербургская сбытовая компания» (см. табл. 1).

Из таблицы следует, что конечная цена на электрическую энергию складывается из нерегулируемой (средневзвешенная цена оптового рынка) и регулируемой (тариф на передачу, сбытовая надбавка, тарифы на услуги коммерческого и технологического оператора) компоненты.

Средневзвешенная цена оптового рынка оказывает существенное влияние на итоговую величину средней цены на электрическую энергию для определенного потребителя. Для ее определения мы обратились к данным ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергетики», размещенным в открытом доступе согласно требованиям стандартов раскрытия информации.¹

В табл. 2 представлен ориентировочный расчет нерегулируемой цены оптового рынка для гарантирующего поставщика ОАО «Петербургская сбытовая компания» в 2014 г.

Что же касается регулируемой части составляющей цены на электрическую энергию для конечного потребителя, то единый котловой тариф на услуги по передаче электрической энергии по сетям, так же как и оптовая цена, составляет в ней весомую долю. Государственное регулирование тарифов на передачу электрической энергии осуществляется на региональном уровне с соблюдением требований федерального законодательства. Например, Комитет по тарифам Санкт-Петербурга в 2014 г. осуществил государственное регулирование тарифов в отношении 22 территориальных сетевых организаций.

На территории Санкт-Петербурга в 2013 г. (на 2014 г.) Комитетом по тарифам Санкт-Петербурга установлены единые (котловые) тарифы на услуги по передаче электрической энергии. Данный вид тарифов устанавливается с учетом необходимости соблюдения равенства тарифов на услуги по передаче для потребителей, принадлежащих к одной группе (категории) и расположенных на территории одного субъекта. Единые котловые тарифы дифференцированы в зависимости от диапазона напряжения и тарифной группы потребителей и не зависят от принадлежности сетей к той или иной организации. Единые (котловые) тарифы применяются при расчетах между гарантирующими поставщиками, энергосбытовыми и (или) энергоснабжающими организациями и сетевыми организациями, расположенными на территории одного региона (Санкт-Петербурга). В соответствии с требованиями действующего законодательства в Федеральную службу по тарифам России Комитетом по тарифам Санкт-Петербурга были направлены расчетные материалы, с учетом которых были определены и утверждены предельные уровни тарифов на услуги по передаче электрической энергии

В табл. 3 представлены значения предельных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии, сформированные с учетом предложения Комитета по тарифам Санкт-Петербурга и утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам России от 18 декабря 2013 г. № 233-э/2.

Сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков электрической энергии также устанавливаются на региональном уровне с учетом ограничений федерального законодательства. Например, в Санкт-Петербурге в 2014 г. осуществляли свои функ-

¹ Статистические данные ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергетики» за 2014 год // Официальный сайт ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергетики»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.atsenergo.ru/results/statistic/> (дата обращения 1–10 декабря 2014 г.).

**Структура средней цены на электрическую энергию для потребителей группы «Население»,
расположенных на территории Санкт-Петербурга в 2014 г. в зоне обслуживания гарантирующего поставщика
ОАО «Петербургская сбытовая компания»**

Показатель, руб./МВт·ч	01.01.2014– 30.06.2014	01.07.2014– 31.12.2014	Примечание
Размер платы за регулируемые услуги, в том числе:	821,35	951,45	
• единый котловой тариф на услуги по передаче	588,90	588,90	Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 г. № 600-р
• сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков	230,00	360,00	Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 г. № 603-р
• тариф на услуги ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии»	0,92	1,02	Приказ Федеральной службы по тарифам России от 30 декабря 2013 г. № 232-э/1
• предельный максимальный уровень цен (тарифов) на услуги ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы»	1,53	1,53	Приказ Федеральной службы по тарифам России от 30 декабря 2013 г. № 256-э/1
Средневзвешенная нерегулируемая цена электрической энергии (цена, складывающаяся на оптовом рынке)	1626,85	1656,81	Определялись на основании фактических данных с учетом индекса роста цен на электрическую энергию в соответствии с разъяснениями Федеральной службы по тарифам России
Итого цена на электрическую энергию, руб./МВт·ч	2448,20	2608,26	

Расчет средневзвешенной нерегулируемой ценой электрической энергии на оптовом рынке электрической энергии и мощности для гарантирующего поставщика ОАО «Петербургская сбытовая компания» в 2014г.

Показатель	2014г.											
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь			
Фактический объем покупки электрической энергии, купленный на оптовом рынке, МВт·ч	2738780,03	2434142,74	2459104,95	2189483,04	2085787,71	1945074,65	1983381,14	2021375,50	2148770,36			
Совокупный объем фактического пикового потребления, МВт	4617,51	4197,91	3912,23	3576,31	3441,65	3369,18	3282,36	3310,07	3560,29			
Средневзвешенная нерегулируемая цена на мощность на оптовом рынке, руб./МВт	380467,66	268734,30	379930,52	383647,90	373657,02	318409,86	356067,74	334031,10	320619,28			
Средневзвешенная нерегулируемая цена на электрическую энергию на оптовом рынке, определяемая по результатам конкурентного отбора ценовых заявок на сутки вперед и конкурентного отбора заявок для балансирования системы, руб./МВт·ч	1046,41	1042,58	977,03	964,43	1112,88	1128,22	1032,25	1127,44	1141,58			
Средневзвешенная цена за месяц, руб./МВт·ч	1687,87	1506,04	1581,47	1591,08	1729,43	1679,76	1621,52	1674,43	1672,81			
Средневзвешенная цена за полгода, руб./МВт·ч	1626,85									1656,81		

Предельные уровни тарифов на услуги по передаче электрической энергии в Санкт-Петербурге на 2014 г.¹

Период	Уровни напряжения	Предельные минимальные на 2014 г.			Предельные максимальные на 2014 г.			отклонения предельных максимальных относительно минимальных		
		Ставка на содержание, руб./МВт*мес	Ставка за потери, руб./МВт*ч	Одноставочный тариф, руб./МВт*ч	Ставка на содержание, руб./МВт*мес	Ставка за потери, руб./МВт*ч	Одноставочный тариф, руб./МВт*ч	Ставка на содержание, руб./МВт*мес	Ставка за потери, руб./МВт*ч	Одноставочный тариф, руб./МВт*ч
1 п/г 2014 г.	ВН	143 213,05	69,81	453,42	150 750,58	73,48	477,28	1,053	1,053	1,053
	СН1	285 750,17	129,32	1052,58	300 789,65	136,13	1107,98	1,053	1,053	1,053
	СН2	316 571,62	235,86	1491,73	333 233,28	248,28	1570,24	1,053	1,053	1,053
	НН	326 589,20	400,60	1657,11	343 778,11	421,68	1657,11	1,053	1,053	1,000
2 п/г 2014 г.	ВН	143 213,05	69,81	453,42	150 750,58	73,48	477,28			
	СН1	285 750,17	129,32	1052,58	300 789,65	136,13	1107,98			
	СН2	316 571,62	235,86	1491,73	333 233,28	248,28	1570,24			
	НН	326 589,20	400,60	1657,11	343 778,11	421,68	1657,11			
рост 2 п/г 2014 / 2014	ВН	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			
	СН1	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			
1 п/г 2014	СН2	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			
	НН	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00			

¹ Об утверждении предельных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии по субъектам Российской Федерации на 2014 год.: Приказ Федеральной службы по тарифам России от 18 декабря 2013 г. № 233-э/2 // Официальный сайт «Российской газеты»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/01/10/tarify-elektro-dok.html> (дата обращения 1–10 декабря 2014 г.).

ции четыре гарантирующих поставщика: ОАО «Петербургская сбытовая компания», ООО «Русэнергосбыт», ЗАО «Энергия Холдинг», ОАО «Оборонэнергосбыт».

Сбытовые надбавки гарантирующих поставщиков, осуществляющих свою деятельность на территории Санкт-Петербурга, на 2014 г. по группам потребителей представлены на рис. 1–4¹.

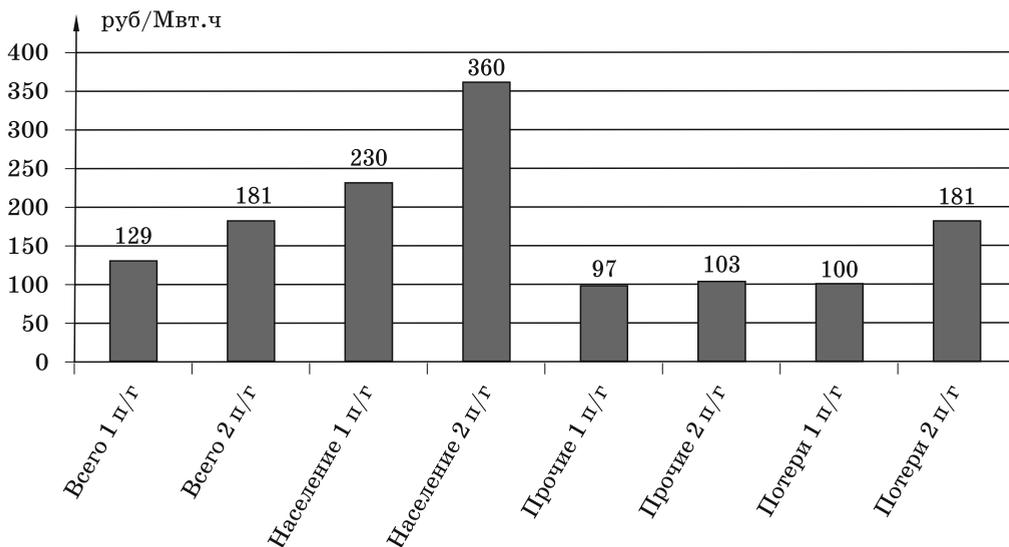


Рис. 1. Сбытовые надбавки ОАО «Петербургская сбытовая компания»

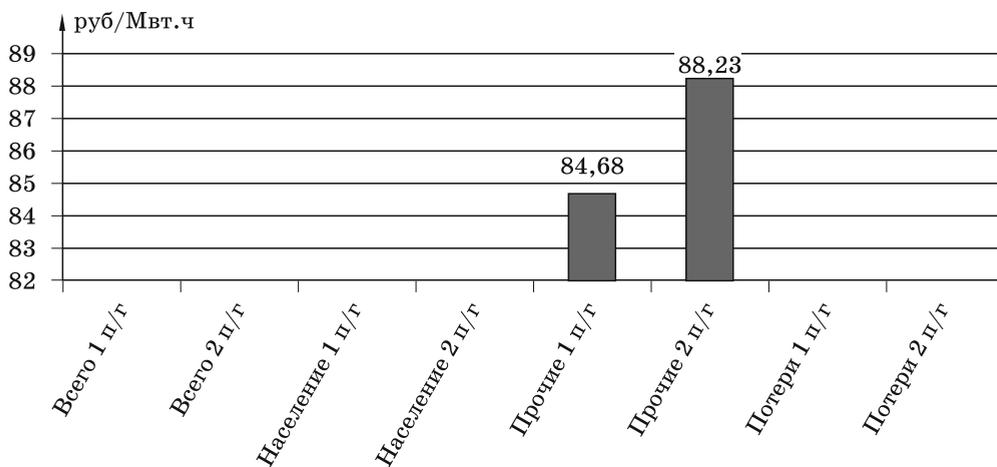


Рис. 2. Сбытовые надбавки ЗАО «Энергия Холдинг»

¹ Об установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков электрической энергии на территории Санкт-Петербурга на 2014 год: Распоряжение Комитета по тарифам Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 г. № 603-р // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга: [Электронный ресурс]. URL: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/energ_kom/documents/pra/648/ (дата обращения 1–10 декабря 2014 г.).

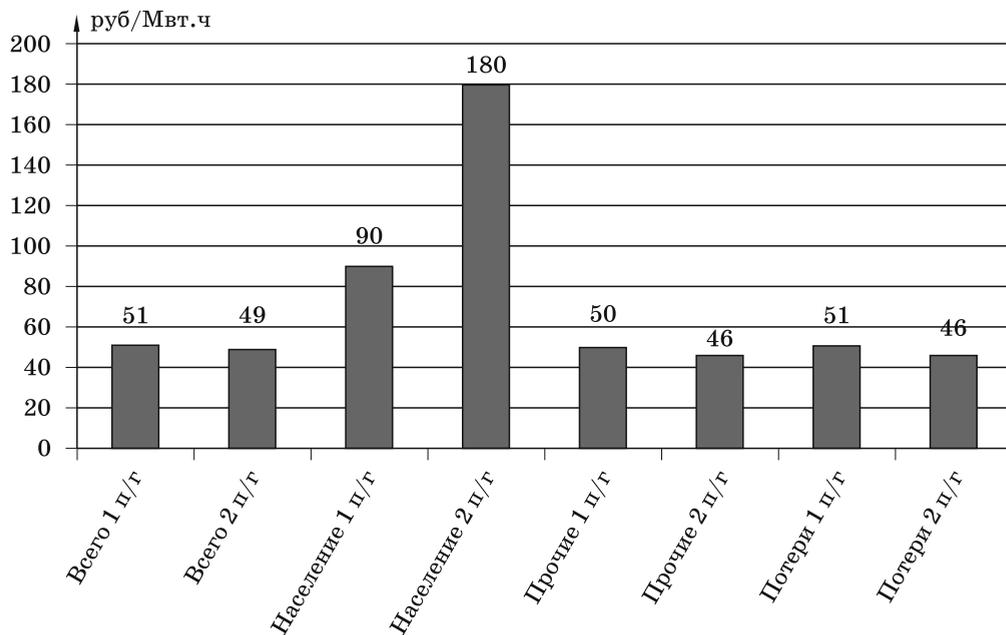
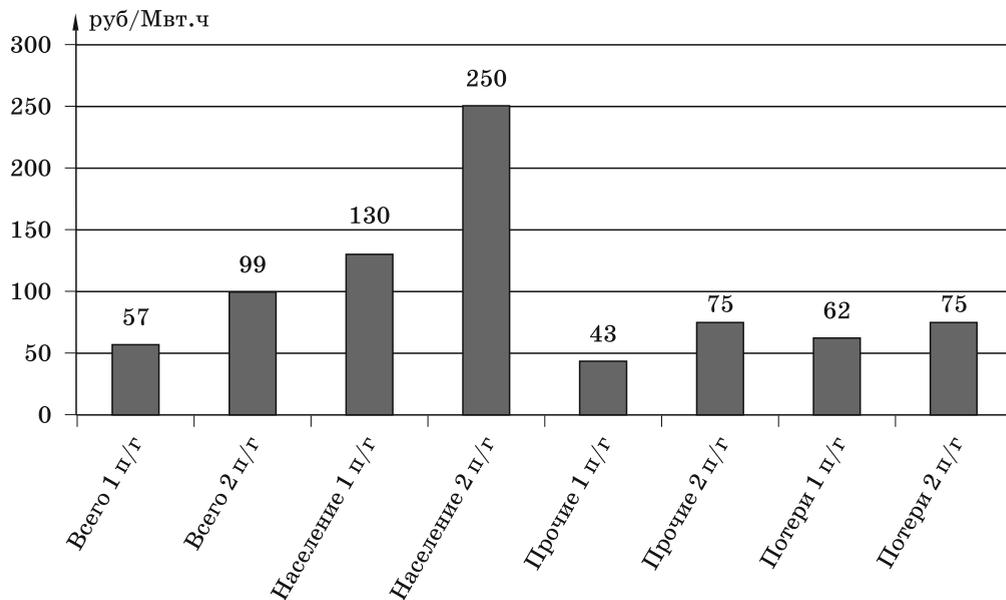


Рис. 3. Сбытовые надбавки ООО «Русэнергосбыт»

Рис. 4. Сбытовые надбавки ОАО «Оборонэнергосбыт»
(филиал «Северо-Западный»)

Незначительную долю в структуре средней цены на электрическую энергию для определенного потребителя составляют:

- тариф на услуги коммерческого оператора, оказываемые ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» субъектам оптового рынка электрической энергии (мощности);
- предельный максимальный уровень цен (тарифов) на услуги технологического оператора ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы».

Данные виды тарифов ежегодно устанавливает ФСТ России.

Приказами Федеральной службы по тарифам (от 30 декабря 2013 г. № 232-э/1 и от 30 декабря 2013 г. № 256-э/1) утверждены:

- тариф на услуги коммерческого оператора, оказываемые ОАО «Администратор торговой системы оптового рынка электроэнергии» участникам оптового рынка электрической энергии (мощности) (1-е полугодие 2014 г. — 0,920 руб./МВт·ч; 2-е полугодие 2014 г. — 1,021 руб./МВт·ч);
- предельный максимальный уровень цен (тарифов) на услуги технологического оператора ОАО «Системный оператор Единой энергетической системы» (1-е полугодие 2014 г. — 1,528 руб./МВт·ч; 2-е полугодие 2014 г. — 1,528 руб./МВт·ч).

Таким образом, государство оказывает существенное влияние на формирование цен на энергию в общем и на электрическую энергию в частности. При применении различных инструментов тарифной политики необходимо учитывать интересы всех участников процесса производства, передачи и распределения электроэнергии.

Особенности этапов жизненного цикла кластера

Палт Максим Михайлович

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова
Аспирант экономического факультета
paltmax@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье предпринята попытка проанализировать понятие, содержание и особенности жизненного цикла кластера. Предлагается авторская версия выделения этапов развития кластеров, позволяющая указать аспекты, на которых должно основываться изучение институциональных условий, влияющих на развитие кластера.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

кластер, жизненный цикл, сетевое взаимодействие, институциональные особенности

Palt M. M.

Features of Cluster Life Cycle Stages

Palt Maxim Mikhailovich

Moscow State University of M. V. Lomonosov (Moscow, Russian Federation)
Graduate student of Economics Faculty
paltmax@gmail.com

ABSTRACT

This study is an overview and analytical work on general characteristics of cluster life cycles. The article attempts to analyze the concept, content and features of the life cycle of the cluster. The author suggest a version of separation stages during the development of clusters to highlight aspects, on which to base further studies of the institutional conditions affecting the development of the cluster.

KEYWORDS

cluster, life cycle, network, institutional conditions

Введение

Преимущества и недостатки сетевых структур и кластеров как их частного случая в большинстве исследований рассматриваются в статике. Но для того чтобы оценить целесообразность сетевого взаимодействия, необходимо подходить к анализу с динамической точки зрения. Именно поэтому актуальным является подход, основанный на классической теории жизненных циклов организации. Целью данной статьи является выделить ключевые этапы жизненного цикла кластеров и определить их характеристики, для того чтобы выявить потребности участников. Прежде всего в работе представлен краткий обзор литературы по теории жизненного цикла организации. Далее рассмотрены портеровский и сетевой подходы к определению кластера и его особенности на разных этапах развития. В заключительной части статьи представлена авторская классификация стадий жизненного цикла кластера.

Подходы к описанию жизненного цикла организаций

Теория жизненного цикла организации (ЖЦО) стала результатом адаптации и проведения аналогии с биологической концепцией жизненных циклов. Ее активно раз-

вивали на протяжении нескольких десятилетий М. Haire (1959), А. Downs (1967), L. Greiner (1972), Н. Mintzberg (1979), Quinn, Cameron (1983), I. K. Adizes (1979, 1999), Lester, Parnell, Carraher (2003). Эти и другие авторы справедливо показывали сходство между биологическими существами и организациями, поскольку и те, и другие рождаются, растут и развиваются на протяжении определенного периода времени. Концепция ЖЦО «применялась к разным типам организаций и направлениям бизнеса — например, для изучения издательского дела (Hall, 1976), закономерностей развития университетов (Cameron, Whetten, 1981; Cameron, Whetten, Kim, 1987; Cyret, 1987; Levine, 1978) и для исследования больниц (D'Aunno, Zuckerman, 1987), агентства космических исследований NASA (McCurdy, 1991) и голливудской киностудии» (Miller, Shamsie, 2001)» [2, с. 26].

Большая часть исследований ЖЦО была направлена на изучение стадий и их взаимосвязи с процессами, протекающими внутри организации. В исследовании [15] проанализированы 104 модели жизненных циклов, созданных в период с 1962-го по 2006 г. Единого представления о количестве стадий жизненного цикла не существует, авторы выделяют от трех до 10 стадий (табл. 1). Больше всего моделей содержат три, четыре или пять стадий. Общей чертой всех подходов является то, что процесс перехода с одного этапа жизненного цикла на другой является линейным.

Обобщая подходы вышеназванных авторов, можно выделить четыре основные стадии жизненного цикла организации: зарождение, развитие, зрелость и упадок.

Важными характеристиками, рассматриваемыми в рамках концепций ЖЦО, были ориентация на долгосрочную стабильность организации и методы ее достижения. Так, Greiner (1972) и Torbert (1974) выделяли неформальные связи, неформальную структуру организации, продолжительное сотрудничество и наличие общих целей, как факторы дальнейшего развития организации [11; 31]. Этот подход наилучшим образом соотносится с изучением жизненных циклов кластера, поскольку затрагивает роль межорганизационных взаимодействий. Ведь для любого типа межорганизационных сетей, к которым относятся и кластеры, характерно изменение во времени. А партнерские отношения могут управляться формальными и неформальными соглашениями. В стратегических сетях, например, социальное взаимодействие, согласованность целей и доверие могут играть большую роль, чем формальные договоры.

Постоянные изменения в окружающей среде требуют также изменения в структуре и деятельности сети. На то, как развиваются межфирменные сети, влияют как экзогенные, так и эндогенные факторы. Прошлые и уже установленные связи одновременно облегчают и сковывают дальнейшее сотрудничество. Динамичность межорганизационных сетей означает, что они проходят разные этапы жизненного цикла, так же как и все организации.

Кластеры и их свойства

На наш взгляд, кластеры, как и другие формы межорганизационного взаимодействия, обладают свойством динамичности. Сетевое взаимодействие, которое генерирует формальный и неформальный обмен знаниями и опытом внутри кластера, является связующим гелем между разными этапами жизненного цикла кластера, обеспечивающим его успех. Успешный кластер, как правило, имеет сильные отношенческие связи. Уровень доверия и межличностные связи обеспечивают кластер высоким уровнем социального капитала. Установление этих связей требует значительного времени, общих целей и культурных ценностей, подходящей институциональной среды.

Исследование открытых баз данных [18], содержащих научные работы за период 1953–2004 гг., по ключевому слову «кластер» выявило резкий рост интереса

Этапы жизненного цикла организаций наиболее цитируемых авторов

Автор	Количество стадий	Пример описания стадий
Filley, 1962; Christensen and Scott, 1964; Downs, 1967; Scott 1976; Katz, Kahn, 1978; Cooper, 1979; Smith, Mitchell, Summer, 1985; Schein, 1985	3	Рождение, юность, зрелость
Kazanjan, 1988	4	Концептуализация и развитие, коммерциализация, рост, стабилизация
Chandler, 1962; Lippit and Schmidt, 1967; Salter, 1968; Lyden, 1975; Quinn, Cameron, 1983; Dodge and Robbins, 1992	4	Предпринимательство, коллективность, формализация, разработка структуры
Greiner, 1972 [11]	5	Креативность, директивное руководство, делегирование, координация, сотрудничество
Miller, Friesen, 1984; Galbraith, 1982	5	Рождение, рост, зрелость, возрождение, разрушение
Scott, Bruce, 1987	5	Начало, выживание, рост, расширение, зрелость
Churchill, Lewis, 1983	6	Существование, выживание, успех-освобождение, успех-рост, взлет, ресурсная зрелость
Flamholtz, 1986	7	Новое предприятие, расширение, профессионализация, консолидация, диверсификация, интеграция, разрушение
Torbert, 1974	8	Фантазии, инвестиции, определения, эксперименты, предопределения производительности, свободный выбор структуры, базовая общность, либеральные порядки
Adizes, 1979; Block & Macmillan, 1985	10	Ухаживание, младенчество, «Давай-давай», юность, расцвет, поздний расцвет, аристократизм, Салем-сити, бюрократизация, смерть

Составлено по: [2; 3; 15].

к данному феномену после 1990 г. Проведя аналогичное исследование, мы отчетливо видим, что количество публикаций в сфере экономики, менеджмента, бизнеса и финансов, посвященных кластерам, увеличивалось с каждым десятилетием начиная с 1950-х гг. В табл. 2 приведены данные по количеству результатов за-

Динамика научных публикаций, посвященных кластерам

Период публикации, годы	Количество публикаций, шт.
1950–1960	10
1961–1970	12
1971–1980	30ф
1981–1990	58
1991–2000	151
2001 — настоящее время	352

Источник: составлено автором.

просов с ключевым словом «кластер» в заголовках работ, размещенных на ресурсе Science Direct. Тем не менее четкого понимания и определения, что такое кластер, не существует.

Как показывает анализ большого числа разнообразных определений кластера, многие авторы обращают внимание на несколько основных характеристик. Прежде всего это географическая концентрация экономических агентов, их отраслевая принадлежность и высокая интенсивность взаимодействия. Принимая в качестве основы признаки кластера по М. Портеру [1], мы можем говорить о кластере как группе географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом.

В отличие от подходов в рамках экономической географии и отраслевой экономики сетевой подход к анализу жизненных циклов кластера фокусируется на микродинамике, а не на структурной динамике [19; 21; 28; 29]. Кластер в этом случае рассматривается не как однородная структура, а как «живой организм», динамику которого обеспечивает взаимодействие различных его участников, меняющихся в течение жизненного цикла [21].

Существует целый ряд работ, в которых рассматривается жизненный цикл кластера и даются классификации стадий развития кластеров (примеры таких классификаций приведены в табл. 3). При этом авторы по-разному подходят к определению кластера в зависимости от целей своих исследований.

Мнения исследователей относительно числа и содержания этапов иногда различаются довольно существенно. Тем не менее большинство авторов сходятся в том, что кластер развивается, последовательно проходя разные стадии. При этом на каждом последующем этапе кластер становится более развитым, чем на предыдущей, и так вплоть до момента распада или трансформации кластера [12]. На рисунке изображена альтернативная модель жизненного цикла кластера, которая берет во внимание возможное возникновение кризисов в течение всего его развития [26].

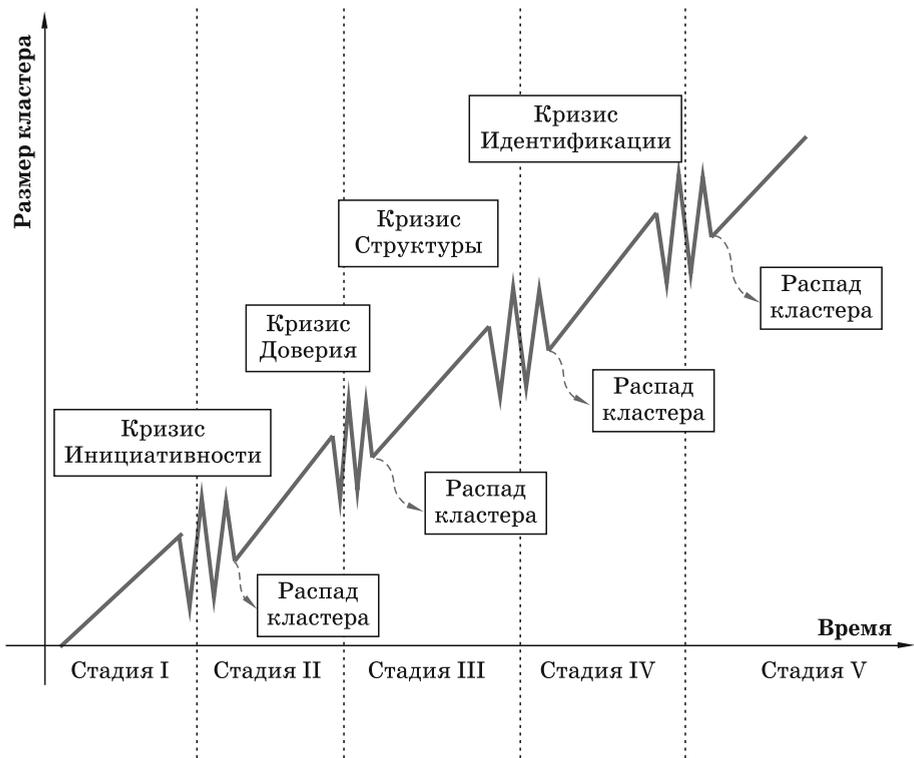
Автор выделил следующие пять этапов.

1. **Идентификация** — группа участников определенного региона (предприятия, научные и управляющие структуры) определяют возможность кооперации. На данном этапе проходят различные встречи, обсуждение возможных выгод от создания кластера, определение типов участников кластера и сетевого взаимодействия, внутренних функций и основных зон ответственности среди партнеров. Определения основных элементов приводят к возникновению кризиса инициативности.

Примеры подходов к выделению стадий развития кластеров

Автор	Стадии жизненного цикла	Цель исследования
Blank W., Kruger C., Moller K. and Samuelsson B.2006 [6]	«Научный фонтан», ко-локация, зрелость	Составить карту биотехнологических кластеров. Добиться прозрачности и отчетности между социальными науками и биотехнологическим сектором
Van Klink A. and De Langen P.2001 [33]	Развитие, расширение, зрелость, переходная стадия	Изучить экономическое взаимодействие в цепочке создания ценности в отраслевом кластере
Menzel and Fornahl, 2010 [21]; Gilsing and Hospers, 2000 [10]; Lorenzen, 2005 [16]; Enright, 2003 [9]	Возникновение, рост, самообеспечение, упадок	Теоретическое исследование. Определить политические меры по поддержке кластера
Navickas, Malakauskaitė, 2009 [22]	Зарождение, развитие, зрелость, спад, трансформация	Определить взаимосвязь между жизненным циклом кластера и уровнем предпринимательской активности и конкурентоспособностью предприятий
Tichy, 1998 [30]	Создание, рост, зрелость, «окаменение»	Сформулировать соответствующие меры политики для каждой стадии развития кластера
Swan, 2002	Критическая масса, подъем, пик, насыщение	Создать фреймворк для англо-американского биотехнологического и компьютерного кластера
Brenner, 2004 [7]	Вход, выход, рост	Предложить полноценную теорию жизненных циклов кластера
Lorenzen, 2005 [16]	Возникновение, спад, сдвиг	Теоретическое исследование
Hassink and Shin, 2005	Положительная, отрицательная	Теоретическое исследование
Belussi and Sedita, 2009 [4]	Раннее детство, рост, зрелость, стагнация или спад	Обобщить существующие подходы
Bergman, 2005 [5]; Sölvell, 2008	Формирование, рост, зрелость, замедление	Протестировать факторы устойчивого развития
Knop and Olko, 2008 [14]	Идентификация, инициативность, инновационное развитие, зрелость, трансформация	Изучить кризисы в стадиях развития кластеров

Источник: составлено автором.



Модель жизненного цикла кластера с возникающими кризисами

Составлено: по [26, с. 358].

Это связано с расхождением интересов, различием в ожиданиях участников кластера. Чем менее явно определены общая цель, тип и формы взаимодействия, чем больше доля оппортунистического поведения, тем меньше вероятность удачной кооперации [13].

2. *Инициативность* — внутри группы возникают инициативные участники, определяющие специализацию и сферу, в которой осуществлять деятельность. Это наиболее важная часть жизненного цикла кластера, поскольку на этом этапе формируются вид и границы кластера. Преодоление кризиса инициативности достигается за счет развития специализации участников и создания устойчивых партнерских взаимодействий. Однако в рамках этого процесса появляются сомнения относительно надежности взаимного доверия и ожидания действия партнеров, т. е. возникает кризис доверия.
3. *Инновационность* — инновационное развитие кластера, основанное на выбранном проекте, осуществляемое участниками кластера за счет активного взаимодействия. Развитие социального капитала становится решением кризиса доверия [24]. Результатом этого развития становятся разработка системы общих ценностей и поддержка сетевых взаимодействий. На этом этапе зачастую возникает необходимость развития новых компетенций, поддерживающих уровень доверия и связи между участниками, что ведет к кризису структуры.
4. *Зрелость* — развитие структур кластера с одновременным замедлением первоначальной динамики. Решение проблемы кризиса структуры лежит в сфере развития системы управления кластера — определения пути развития на основе разработ-

ки новых способов поддержания стратегического его преимущества. Система управления кластером должна фокусироваться на способствовании и усилении его инновационной деятельности [10]. Процесс созревания кластера связан с ограниченностью возможностей его развития в существующей форме. Участники начинают выражать свое недовольство в результате отсутствия новых идей, партнеров, новых концепций. Возникает кризис идентификации — падения активности и возникновении сомнений в необходимости и выгоды дальнейшего сотрудничества.

5. *Трансформация* — возникновение новых идей, зарождение новых связей и структур. В основе преодоления кризиса лежит идея открытых инноваций. Инновационный кластер, как любая инновационная система, основан в большей степени на обмене знаниями [8]. Высокий уровень знаний означает высокий уровень доверия. То есть социальный капитал и взаимоотношения (сетевое взаимодействие) являются двигателем кластера. Установление вне рыночных взаимоотношений побуждает к обмену информацией с помощью неформального взаимодействия.

Данная модель учитывает два фактора: время и размер кластера. В то же время в модели не учитывается целый ряд других факторов, таких как конкурентоспособность кластера, его инновационный потенциал, социальный капитал, транзакционные издержки.

На наш взгляд, количество стадий жизненного цикла, выделяемое при анализе кластера, влияет на точность его характеристик. В каждый момент времени у участников кластера существуют разные потребности и возникают различные препятствия, которые могут привести к распаду всего кластера, как это было показано выше. Именно в силу высокой динамичности развития кластера большое значение имеют меняющиеся внешние условия и состав самого кластера. Чем точнее будут определены этапы развития кластера, тем точнее будут выявлены потребности его участников и тем эффективнее будет его развитие. При этом необходимо соблюдать баланс и не «дробить» жизненный цикл на слишком большое количество этапов, поскольку могут возникнуть сложности с выявлением существенных различий между ними и с определением этих стадий на практике. Menzel и Fornahl [21] отмечают, что отнести кластер к той или иной стадии будет сложно, если он находится в процессе изменения.

Поэтому, обобщая различные подходы, мы считаем возможным выделить следующие шесть основных стадий жизненного цикла кластера.

1. *Формирование кластера*. Эта стадия связана со специфическими условиями, такими как доступность сырья, наличие научной базы и обусловленных потребностей у географически сконцентрированных потребителей или фирм. Возникновение структуры, подобной кластерной, стимулируется благоприятными внешними факторами, такими как доступность ресурсов, наличие подходящих потенциальных партнеров, поставщиков, квалифицированной рабочей силы, низкой стоимости труда, налоговых послаблений и т. д. Только образовавшийся кластер еще остается «слабым» с точки зрения конкурентоспособности, однако он начинает укреплять свои позиции на рынке. Успех участников кластера, вызванный ростом взаимодействия, побуждает другие компании и организации копировать их бизнес-модели и/или присоединяться к кластеру [20]. Рост предлагаемых товаров, специализация и уникальные компетенции стимулируют возникновение новых форм бизнеса. В данном случае речь идет о том, что в определенной географической точке существует критическая масса предприятий¹, учебных заведений, специалистов и пр. Однако кооперации как таковой нет — в силу того что организации не имеют представления о существовании друг друга, поэтому на данной стадии преобладают разрозненные действия.

¹ Критическая масса – концепция, используемая во многих теориях, обозначает число или размер достаточный для достижения необходимого результата.

2. *Развитие кластера.* На данном этапе появляются специализированные поставщики и рынок труда. Это способствует сокращению издержек за счет специфичности ресурсов и навыков, применяемых в кластере. Вышеназванные элементы инфраструктуры начинают развиваться: более специализированные поставщики, каналы дистрибуции, более квалифицированные сотрудники [21]. Благоприятные условия бизнеса привлекают компании либо входить в состав кластера, либо оказывать поддерживающие функции компаниям, которые уже в кластере. Однако с ростом конкуренции растут и барьеры входа. На данном этапе компании начинают больше сотрудничать, чем конкурировать, понимая, что это позволит получать выгоды от экономии на издержках [17; 23; 25].
3. *Рост привлекательности кластера.* Эта стадия характеризуется ростом и локализацией организаций, входящих в состав кластера, что вызывает рост конкурентоспособности региона. На этом этапе начинается объединение компаний и организаций, т. е. формируется агломерация. Ко-локация стимулирует формирование связей между фирмами и может усиливать выгоды по созданию добавочной ценности, возникающие при сетевом взаимодействии. Одновременно с этим возникает нехватка специализированных организаций, компетенций, технологий или управленческого ресурса. На этой стадии начинают происходить регулярные встречи участников, возникает понимание важности кооперации и кластерных инициатив. Может также вестись разработка совместных проектов и создаваться основа для дальнейшего развития.
4. *Стадия зрелости (стабильности).* Происходит реализация крупных совместных проектов, в которых участвуют публичный, частный и образовательный секторы. Рост доверия достигает своего пика. Происходит разрастание инновационного пространства. После фазы активного роста рынок труда, элементы инфраструктуры и поддерживающие сервисы достигают своей высшей точки. Увеличивается поток обмениваемой информации и знаний. Однако кластер сталкивается с риском излишней сложности и потери гибкости, компании теряют стимулы к инновационной активности, теряют свою производительность и конкурентоспособность. Тем самым кластер постепенно переходит к стадии спада.
5. *Спад или исчезновение кластера.* На данной фазе непосредственно начинаются процессы потери конкурентоспособности, снижения количества новых фирм, банкротства. Кластер перестает отвечать активно меняющимся рыночным условиям [27; 32]. Кластер либо исчезает, либо начинает новый цикл развития. Причины исчезновения могут быть разными: завершение крупного проекта, невозможность выйти на самоокупаемость, снижение доверия между участниками, стагнационные процессы.
6. *Стадия трансформации.* Трансформация кластера может быть инициирована как его участниками, так и внешними структурами — научным сообществом, государственными органами, коммерческими структурами.

Подобная классификация указывает на три основных элемента, отличающихся на разных этапах жизненного цикла кластера и, как следствие, влияющих на переход от одной стадии к другой. Первый — сетевое взаимодействие. К примеру, на ранних стадиях жизненного цикла взаимодействие является нестабильным, а на более поздних стадиях — достаточно прочным. Второй фактор — влияние отдельных участников кластера на его жизненный цикл. Третий — институциональная среда, в которой существует кластер. Исходя из трех основных аспектов, влияющих на развитие кластера, изучение его жизненного цикла должно основываться на изменениях, связанных с этими аспектами. А именно изменениях в составе и характеристиках участников кластера, в институциональной среде и в степени и типе сетевого взаимодействия. Более того, кластер не обязательно развивается равномерно и целиком, его отдельные участники могут находиться на разных стадиях жизненного цикла.

Также надо учитывать, что участники кластера развиваются неодинаково и с разным темпом, и их неоднородность ведет к неравномерному развитию всего кластера. Одна часть кластера может еще оставаться на раннем этапе жизненного цикла, в то время как другая быть уже на стадии зрелости.

Заключение

Для кластеров, как и для других организаций (сетевых и несетевых), характерно свойство динамичности. Это означает, что они проходят через некоторый набор этапов жизненного цикла. Нами был предложен набор стадий, свойственных кластерам, основываясь на концепции сетевого взаимодействия организаций, входящих в его состав. Ключевым же в данном контексте становится аспект, касающийся сложившихся на том или ином этапе ЖЦ норм и правил, которыми руководствуются члены кластера. Также важное значение имеет система формальных и неформальных контрактов, сложившихся внутри кластера.

Поскольку кластеры находятся в постоянном процессе адаптации к определенной стадии жизненного цикла и обладают уникальным набором ее характеристик, возможность определить и идентифицировать каждую конкретную стадию развития кластера может способствовать определению набора норм и правил, наибольшим образом подходящих для улучшения функционирования, поддержки и стимулирования роста кластера. На сегодняшний день связь между институциональными условиями и определенной стадией жизненного цикла кластера проработана недостаточно, поэтому весьма полезно провести такой анализ в последующих исследованиях.

Литература

1. Портер М. Конкуренция: Учеб. пособие / Пер. с англ. М.: Издат. дом «Вильямс», 2000.
2. Широкова Г. В. Основные направления исследований в теории жизненного цикла организации // Вестник СПбГУ. 2006. Сер. 8. Вып. 2. С. 25–42.
3. Широкова Г. В., Серова О. Ю. Модели жизненных циклов организаций: теоретический анализ и эмпирические исследования // Вестник СПбГУ. 2006. Сер. 8. Вып. 1. С. 3–27.
4. Belussi F., Sedita S. R. Life cycle vs. Multiple Path Dependency in Industrial Districts // European Planning Studies. 2009. Vol. 17, N 4. P. 505–528.
5. Bergman E. M. Cluster life-cycles: an emerging synthesis // Handbook of Research on Cluster Theory / Karlsson Ch. (ed). 2008. Edward Elgar Publishing. P. 114–132.
6. Blank W., Kruger C., Moller K., Samuelsson B. A String of Competence Clusters in Life Sciences and Biotechnology // ScanBalt Competence Region Mapping Report. 2006.
7. Brenner T. Local Industrial Clusters: Existence, emergence and evolution. London and New York: Routledge, 2004.
8. Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. Open innovation. Researching a New Paradigm. New York: Oxford University Press, 2006.
9. Enright M. J. Regional clusters: what we know and what we should know // Bröcker J., Dohse D. and Soltwedel R. Innovation Clusters and Interregional Competition // Springer. 2003. Berlin. P. 99–129.
10. Gilsing V. Cluster Governance. How clusters can adapt and renew over time // Paper prepared for the DRUID PhD-conference. Copenhagen, 2000.
11. Greiner L. E. Evolution and revolution as organizations grow // Harvard Business Review. 1972. Vol. 50. July — August. N 4. P. 37–46.
12. Hassink R., Fornahl D., Menzel M.-P., Tödtling F. Cluster life cycles: towards a research agenda // Draft paper presented at the 7th International Seminar on Regional Innovation Policies. Special Session on Cluster Life Cycles. 2012.
13. Knop L., Olko S. Crises in the life-cycle // Management, Knowledge and learning international conference. 2011. P. 355–364.
14. Knop L., Olko S. Model procesu tworzenia klastra. Sieci proinnowacyjne w zarządzaniu regionem wiedzy / E. Bojar & J. Stachowicz (eds). Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej. 2008. P. 51–62.

15. *Levie J., Lichtenstein B. B.* From "Stages" of Business Growth to a Dynamic States. Model of Entrepreneurial Growth and Change / Hunter Centre for Entrepreneurship. University of Strathclyde, 2008.
16. *Lorenzen M.* Why do clusters change? // *European Urban and Regional Studies*. 2005. N 12. P. 203–208.
17. *Malakauskaite A., Navickas V.* Relation between the Level of Clusterization and Tourism Sector Competitiveness // *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*. 2010.
18. *Maskell P., Kebir L.* What qualifies as cluster theory? // *DRUID Working paper*. 2005. P. 05–09.
19. *Maskell P., Malmberg A.* Myopia, knowledge development and cluster evolution // *Journal of Economic Geography*. 2007. N 7. P. 603–618.
20. *Menze M. P., Fornahl D.* Cluster Life Cycles — Dimensions and Rationales of Cluster Development // *Jena Economic Research Papers in Economics*. 2007.
21. *Menzel M.-P., Fornahl D.* Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution // *Industrial and Corporate Change*. 2010. N 19. P. 205–238.
22. *Navickas V., Malakauskaitė A.* Tarporganizacinių verslo ryšių formavimosi turizmo sektoriuje prielaidos // *Ekonomika ir vadyba*. 2009. N 14. P. 863–870.
23. *Pouder R., John St.* Hot Spots and Blind Spots // *Geographical Clusters of Firms and Innovation*. Academy of Management Review. 1996. N 21. P. 1192–1225.
24. *Putnam R.* Bowling alone: the collapse and revival of American Community. N. Y.: Simon and Schuster, 2000.
25. *Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C.* The Cluster Initiative Greenbook // *Stockholm*. Ivory Tower. 2003.
26. *Stachowicz J.* Social Capital and Cluster Organization and Development Management: the Experience from Organizing Industrial Clusters in Silesia Province // *Bojar E., Olesiński Z. (eds.) The Emergence and Development of Cluster in Poland.. Warszawa: Difin, 2006.*
27. *Storper M.* Institutions in a learning economy // Paper presented to OECD conference on employment and growth in a knowledge based economy. Copenhagen, 1994.
28. *Suire R., Vicente J.* Why do some places succeed when others decline? A social interaction model of cluster viability // *Journal of Economic Geography*. 2009. N 9. P. 381–404.
29. *Ter Wal A., Boschma R. A.* Co-evolution of Firms, Industries and Networks in Space // *Regional Studies*. 2009.
30. *Tichy G.* Clusters: Less Dispensable and More Risky than Ever // *Steiner M. (ed.) Clusters and Regional Specialisation: On Geography Technology and Networks*. London: Pion Limited, 1998. P. 226–237.
31. *Torbert W. R.* Pre-Bureaucratic and Post-Bureaucratic stages of organization development // *Interesonal development*. 1974. Vol. 5, N 1. P. 1–25.
32. *Van Dijk M. P., Sverrisson A.* Enterprise clusters in developing countries: mechanisms of transition and stagnation // *Entrepreneurship and Regional Development*. 2003. N 15. P. 183–206.
33. *Van Klink A., De Langen P.* Cycles in Industrial Clusters: the Case of the Shipbuilding Industry in the Northern Netherlands // *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 2001. N 92. P. 449–463.

References

1. Porter M. *Competition* [Konkurentsia]: Manual / Transl. from English. M.: Williams publishing House [Vil'yams], 2000.
2. *Shirokova G. V.* The main directions of Researches in the theory of life cycle of the organization [Osnovnye napravleniya Issledovaniy v teorii zhiznennogo tsikla organizatsii] // *The Bulletin of St. Petersburg State University [Vestnik SPbGU]*. 2006. Ser. 8. Vol. 2. P. 25–42.
3. *Shirokova G. V., Serova O. Yu.* Models of life cycles of the organizations: theoretical analysis and empirical researches [Modeli zhiznennykh tsiklov organizatsii: teoreticheskii analiz i empiricheskoe issledovaniya] // *Bulletin of St. Petersburg State University [Vestnik SPbGU]*. 2006. Ser. 8. Vol. 1. P. 3–27.
4. *Belussi F., Sedita S. R.* Life cycle vs. Multiple Path Dependency in Industrial Districts // *European Planning Studies*. 2009. Vol. 17, N 4. P. 505–528.
5. *Bergman E. M.* Cluster life-cycles: an emerging synthesis // *Handbook of Research on Cluster Theory / Karlsson Ch. (ed) Edward Elgar Publishing*, 2008. P. 114–132.
6. *Blank W., Kruger C., Moller K. and Samuelsson B.* A String of Competence Clusters in Life Sciences and Biotechnology // *ScanBalt Competence Region Mapping Report*. 2006.

7. Brenner T. *Local Industrial Clusters: Existence, emergence and evolution*. London and New York: Routledge, 2004.
8. Chesbrough H., Vanhaverbeke W., West J. *Open innovation. Researching a New Paradigm*. N. Y.: Oxford University Press, 2006.
9. Enright M. J. *Regional clusters: what we know and what we should know* // Bröcker J., Dohse D., Soltwedel R. *Innovation Clusters and Interregional Competition* // Springer. Berlin, 2003. P. 99–129.
10. Gilsing V. *Cluster Governance. How clusters can adapt and renew over time* // Paper prepared for the DRUID PhD-conference. Copenhagen, 2000.
11. Greiner L. E. *Evolution and revolution as organizations grow* // Harvard Business Review. 1972. Vol. 50. July–August. N 4. P. 37–46.
12. Hassink R., Fornahl D., Menzel M.-P., Tödtling F. *Cluster life cycles: towards a research agenda* // Draft paper presented at the 7th International Seminar on Regional Innovation Policies. Special Session on Cluster Life Cycles. 2012.
13. Knop L., Olko S. *Crises in the life-cycle* // Management, Knowledge and learning international conference. 2011. P. 355–364.
14. Knop L., Olko S. *Model procesu tworzenia klastra. Sieci proinnowacyjne w zarządzaniu regionem wiedzy* / E. Bojar & J. Stachowicz (ed.). Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, 2008. P. 51–62.
15. Levie J. and Lichtenstein B.B. *From “Stages” of Business Growth to a Dynamic States. Model of Entrepreneurial Growth and Change* / Hunter Centre for Entrepreneurship. University of Strathclyde, 2008.
16. Lorenzen M. *Why do clusters change?* // European Urban and Regional Studies. 2005. N 12. P. 203–208.
17. Malakauskaite A., Navickas V. *Relation between the Level of Clusterization and Tourism Sector Competitiveness* // Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics. 2010.
18. Maskell P., Kebir L. *What qualifies as cluster theory?* // DRUID Working paper. 2005. P. 05–09.
19. Maskell P., Malmberg A. *Myopia, knowledge development and cluster evolution* // Journal of Economic Geography. 2007. N 7. P. 603–618.
20. Menze M. P., Fornahl D. *Cluster Life Cycles — Dimensions and Rationales of Cluster Development* // Jena Economic Research Papers in Economics. 2007.
21. Menzel M.-P., Fornahl D. *Cluster life cycles-dimensions and rationales of cluster evolution* // Industrial and Corporate Change. 2010. N 19. P. 205–238.
22. Navickas V., Malakauskaitė A. *Tarporganizacinių verslo ryšių formavimosi turizmo sektoriuje prielaidos* // Ekonomika ir vadyba. 2009. N 14. P. 863–870.
23. Pouder R., John St. *Hot Spots and Blind Spots* // Geographical Clusters of Firms and Innovation / Academy of Management Review. 1996. N 21. P. 1192–1225.
24. Putnam R. *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. N. Y.: Simon and Schuster, 2000.
25. Sölvell Ö., Lindqvist G., Ketels C. *The Cluster Initiative Greenbook* // Stockholm. Ivory Tower. 2003.
26. Stachowicz J. *Social Capital and Cluster Organization and Development Management: the Experience from Organizing Industrial Clusters in Silesia Province* / Bojar E., Olesiński Z. (eds.) // *The Emergence and Development of Cluster in Poland*. Warszawa: Difin, 2006.
27. Storper M. *Institutions in a learning economy* // Paper presented to OECD conference on employment and growth in a knowledge based economy. Copenhagen, 1994.
28. Suire R., Vicente J. *Why do some places succeed when others decline? A social interaction model of cluster viability* // Journal of Economic Geography. 2009. N 9. P. 381–404.
29. Ter Wal A., Boschma R. A. *Co-evolution of Firms, Industries and Networks in Space* // Regional Studies. 2009.
30. Tichy G. *Clusters: Less Dispensable and More Risky than Ever* // Steiner M. (ed.) *Clusters and Regional Specialisation: On Geography Technology and Networks*. London: Pion Limited, 1998. P. 226–237.
31. Torbert W. R. *Pre-Bureaucratic and Post-Bureaucratic stages of organization development* // *Interesonal development*. 1974. Vol. 5, N 1. P. 1–25.
32. Van Dijk M. P., Sverrisson A. *Enterprise clusters in developing countries: mechanisms of transition and stagnation* // Entrepreneurship and Regional Development. 2003. N 15. P. 183–206.
33. Van Klink A., De Langen P. *Cycles in Industrial Clusters: the Case of the Shipbuilding Industry in the Northern Netherlands* // Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. 2001. N 92. P. 449–463.

Проблемы определения реальной цены информационной системы в социальной сфере

Юрков Дмитрий Александрович

Санкт-Петербургский государственный университет
Аспирант
dmitry.a.yurkov@gmail.com

РЕФЕРАТ

Статья посвящена проблеме определения цены информационного продукта масштаба мегаполиса для социальной сферы. Рассматривается вопрос оценки трудозатрат на разработку и внедрение подобных информационных систем, учитывающих специфику их разработки и применения. Предложен подход к определению цены информационного продукта, основанный на цене контракта на разработку или поставку информационной системы. Идея подхода заключается в учете в процессе внедрения информационной системы не двух участников, как принято — разработчика (поставщика) и заказчика (потребителя), но троих: разработчика, заказчика и потребителя. Расширение стандартной схемы «заказчик-разработчик» обусловлено тем, что в государственных контрактах, характерных для разработки информационных систем для социальной сферы, заказчик и потребитель информационной системы часто различаются. Данное обстоятельство приводит к существенному усложнению процесса определения согласованной цены продукта, поскольку помимо желаний заказчика и разработчика требуется учет удовлетворенности продуктом потребителя. Трехсторонний подход к определению стоимости информационного продукта позволяет рассмотреть цену информационной системы с точки зрения себестоимости, рыночной оценки, а также с точки зрения потребительской ценности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Цена информационного продукта, информационная система, социальная сфера, оценка трудозатрат

Yurkov D. A.

Problems of Determination of the Real Value of Information System in the Social Sphere

Yurkov Dmitry Aleksandrovich

Saint-Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student
dmitry.a.yurkov@gmail.com

ABSTRACT

The article deals with a pricing problem for information products for the social sphere, being developed for the metropolis. It reviews the question of evaluation of labor costs for the development and implementation such information systems, taking into account particularity of their creation and use. Author proposed an approach to the definition of information product price, based on the contract price for elaboration or supply of information system. The idea of the approach consists in take into account three parties of the process of implementation of information systems: developer (supplier), customer and consumer, rather than two parties as is customary — developer and customer. Extension of the standard scheme “customer-developer” caused by the fact that state contracts specific to the development of information systems for the social sphere, the customer and the customer information system are often different. This fact leads to a significant complication of the process of determining the agreed price of the product, because in addition to the desires of the customer and the developer requires consideration of consumer satisfaction with the product. Tripartite approach to determining the value of an information product allows us to consider the price of information system in terms of cost, market valuation, as well as in terms of customer value.

Введение

Создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры Санкт-Петербурга и совершенствование информационных технологий рассматривается в настоящее время как важнейший фактор подъема экономики города, роста деловой и интеллектуальной активности общества¹. Информатизация является одним из приоритетных направлений развития инфраструктуры и охватывает различные стороны жизни города, в том числе социальную сферу.

Одной из решаемых задач является повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения в Санкт-Петербурге². С помощью информационных систем достигаются цели повышения доступности социальных услуг населению, снижения времени ожидания и обработки обращений граждан, обеспечение учета и контроля деятельности учреждений социального обслуживания и многие другие.

Для решения обозначенных задач разрабатываются индивидуальные решения, зачастую не имеющие аналогов. В этой связи вопрос определения цены информационного продукта является актуальным, и требуется разработка новых методов оценки трудозатрат на разработку и внедрение информационных систем, учитывающих специфику их применения.

Определение цены информационного продукта

Цена информационного продукта определяется как реальными затратами на разработку, так и конкретными обстоятельствами предъявления его на рынке и внедрения в деятельность организаций и учреждений.

Ценой принято считать количество денежных единиц, за которое продавец готов передать покупателю товар или оказать услугу. Цена не всегда совпадает со стоимостью, которая определяется затратами на производство единицы товара или услуги.

Применительно к информационному продукту под ценой представляется целесообразным понимать цену контракта на поставку или разработку информационной системы. Под поставкой — передачу покупателю готового информационного продукта (тиражирование коробочной версии), а под разработкой — создание нового индивидуального решения. Следует иметь в виду, что контракт, кроме поставки или разработки, может включать внедрение информационной системы. В связи с этим ценой информационного продукта следует считать стоимость контракта, поскольку покупатель получает как разработанную информационную систему, так и услуги по ее внедрению, которые в совокупности образуют информационный продукт.

Таким образом, чтобы определить цену информационного продукта, необходимо определить цену контракта на поставку или разработку информационной системы.

¹ Состояние и развитие информационно-коммуникационных технологий в Санкт-Петербурге в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: http://kis.gov.spb.ru/media/images/состояние_и_развитие_икт_2013.pdf (дата обращения: 15.09.2014).

² Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 10 апреля 2013 г № 25-рп «О плане мероприятий («дорожной карте») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения в Санкт-Петербурге на 2013–2018 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2013/04/29/rasporjazhenie-dorozhnaja-karta.pdf> (дата обращения: 15.09.2014).

Цена контракта может быть установлена поставщиком на основе реальных затрат и планируемой прибыли. Альтернативный вариант — с помощью тендера или аукциона. Как правило, первый подход может быть применен в случае контракта между поставщиком информационной системы и частной компанией. В случае государственных контрактов применяется механизм тендера или аукциона¹.

Реальные трудозатраты известны и могут быть использованы для определения цены информационного продукта в том случае, если продукт уже разработан и существует в виде коробочного решения. В условиях разработки нового продукта на этапе заключения контракта о реальных трудозатратах, как правило, говорить не приходится. Обычно используется опыт предыдущих проектов для приблизительной оценки стоимости разрабатываемой информационной системы.

Тендер, или аукцион, предполагает установку начальной цены контракта заказчиком, что ставит перед ним задачу определения этой цены. Следует подчеркнуть, что от качества проведенной оценки зависит, будет ли контракт вообще заключен, а также качество разрабатываемого продукта, эффективное использование денежных средств заказчика и многие другие параметры разработки.

Три стороны процесса

Процесс внедрения информационной системы обычно подразумевает двух участников — разработчик (поставщик информационной системы) и заказчик (потребитель информационной системы). Представляется более правильным выделять троих участников процесса: разработчик, заказчик и потребитель. Если в контрактах с частными компаниями заказчик и потребитель информационной системы, как правило, одно и то же лицо (компания), то в государственных контрактах они часто различаются. Последнее обстоятельство приводит к тому, что привычная система «покупатель-продавец» изменяется, и следует учитывать дополнительные условия.

Рассмотрим взаимоотношения сторон в случае системы «разработчик-заказчик» (рис. 1). Разработчик хочет заработать на продаже информационной системы, а заказчик получить инструмент для решения своих задач. При этом разработчик стремится минимизировать свои расходы на разработку и внедрение информационной системы и увеличить долю прибыли. Заказчик, в свою очередь, заинтересован в получении большей функциональности за фиксированную цену или стремится к снижению цены в случае фиксированного объема требований к функциональности. Если, изменяя объем функциональности и цену контракта, заказчик и разработчик смогут найти взаимоприемлемую точку пересечения интересов, то контракт состоится.

Теперь рассмотрим систему «разработчик-заказчик-потребитель» (рис. 2). Разработчик все так же хочет заработать на продаже информационной системы. Но получить инструмент для решения своих задач хочет потребитель, а не заказчик. Очевидной целью последнего является минимизация своих расходов. Варианты исходов описанной ситуации следующие:

- разработчик и заказчик договорились о цене, но потребитель недоволен функционалом;
- разработчик и потребитель договорились о функционале, но заказчик недоволен ценой;
- заказчик и потребитель договорились о функционале и цене, но разработчик недоволен такими условиями;

¹ Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

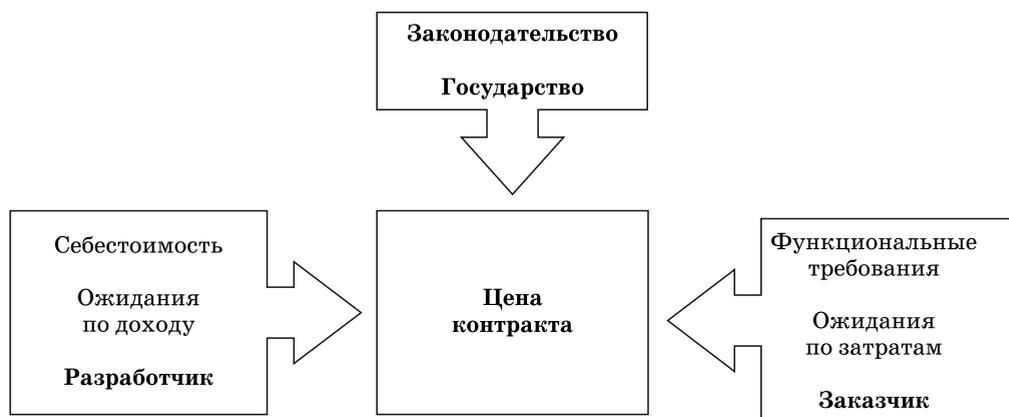


Рис. 1. Система «разработчик-заказчик»



Рис. 2. Система «разработчик-заказчик-потребитель»

- разработчик и потребитель договорились о функционале, а заказчика устраивает цена.

Очевидно, лишь последний исход, при прочих равных условиях, станет решением при рассмотрении проблемы с точки зрения системы «разработчик-заказчик-потребитель». Приведенные рассуждения доказывают, что добавление дополнительных условий — даже одного — существенно усложняет систему.

В приведенном примере рассмотрен упрощенный случай этапа договоренностей о цене контракта на разработку и внедрение информационной системы. В реальной

жизни условий и противоречий в ситуации трехстороннего процесса внедрения информационной системы намного больше. К примеру, может быть ситуация, когда потребитель заинтересован в информационной системе, разработчик готов еще предоставить, но заказчик считает часть функционала излишним. Или заказчик настаивает на выборе решения, которое по каким-то причинам не устраивает потребителя, хотя и отвечает требуемой функциональности.

Обозначенные противоречия влияют не только на процесс выбора решения или процесс заключения контракта на разработку и внедрение информационной системы, они приобретают большое значение в вопросе оценки стоимости информационной системы.

Пусть разработчик создал систему, решающую задачу потребителя. Оценив реальные затраты на производство и желаемую прибыль, разработчик рассчитывает цену своего информационного продукта.

Заказчик рассматривает информационную систему как инструмент, позволяющий решить автоматизированным способом некоторую задачу. Оценка заказчиком информационной системы может не совпадать с оценкой разработчика, поскольку оценка строится не с точки зрения реальных расходов на производство, а с точки зрения существующих аналогов и альтернативных способов решения задачи, например, вручную. Оценка может быть как ниже, так и выше оценки разработчика.

Потребитель, со своей стороны, может оценить стоимость информационной системы. Как следствие, две системы, обладающие сходной функциональностью, но различающиеся удобством использования, быстродействием и некоторыми другими параметрами, могут быть по-разному оценены потребителем.

Проблемы определения цены информационного продукта

Применительно к информационным системам выше были обозначены следующие два различных подхода определения цены информационного продукта:

- тендер или аукцион;
- реальные трудозатраты.

Тендер или аукцион в условиях совершенной конкуренции призван минимизировать цену контракта за счет активной конкуренции участников. Но проведение конкурса на заключение контракта требует от заказчика определить начальную цену контракта.

Один из способов определения начальной цены контракта — экспертная оценка. Для этого заказчик или сторонний эксперт по заказу заказчика проводит исследование требований к информационной системе и оценку стоимости такой системы. Оценка стоимости проводится с помощью математических моделей, на основе накопленных статистических данных и опыте экспертов. Популярной является модель СОСОМО II¹ и ее модификации [1; 2].

Другим используемым способом определения начальной цены контракта является метод анализа рынка предложений, например, с помощью опроса потенциальных участников конкурса. На основе коммерческих предложений рассчитывается средняя цена информационной системы, которая и берется в качестве начальной цены контракта.

¹ Техничко-экономическое обоснование начальной (максимальной) цены государственного контракта на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке и внедрению системы управления информацией московской городской думы [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/pgz/documentdownload?documentId=76129126> (дата обращения: 16.09.2014)

Фактическая (реальная) цена контракта на разработку и внедрение информационной системы определяется в результате проведения конкурса. Цена, определяемая на тендере или аукционе, устанавливается с учетом многих факторов, причем далеко не всегда реальные затраты имеют ключевую роль.

Для данного подхода характерны две проблемы:

- цена разработки может быть завышена;
- цена разработки может быть занижена.

Монопольное положение разработчика информационных систем без соответствующего государственного регулирования с высокой вероятностью приведет к завышению цены разработки.

Коррупция, которую также нельзя сбрасывать со счетов, в свою очередь увеличивает риск завышения цены разработки.

К занижению цены контракта может привести демпинг недобросовестных участников. Их целью может быть как получение откупа от реального разработчика, так и обман заказчика.

Искусственно снизить цену контракта могут и государственные методы регулирования, в частности, снижение цены контракта для единственного участника аукциона.

Оценка на основе реальных трудозатрат призвана объективно оценить затраты разработчика и установить соразмерную цену. Для этого подхода характерны следующие проблемы:

- сложность дифференцированного учета затрат на разработку в условиях параллельной работы команды разработчика над несколькими проектами;
- административные преграды, растягивающее время разработки информационных систем;
- определение стоимости единицы работы (нормо-часы).

Для корректной оценки разработчику необходимо решить задачу точного учета затраченных ресурсов. Задача усложняется характерной для современной действительности занятостью команды разработчика одновременно в нескольких проектах. Точность оценок стоимости разработки будет повышена, если при определении трудозатрат будет учтена возможность повторного использования программного кода.

Из производственных проблем нельзя исключать преодоление административных преград, которые существенно влияют на адекватную оценку стоимости информационной системы: значительное время и трудовые ресурсы тратятся на решение организационных вопросов вне производственного процесса создания информационной системы.

Детальный учет трудозатрат может помочь ответить на вопрос, сколько трудовых ресурсов было затрачено на разработку. Но эти расчеты не дадут ответа на вопрос о стоимости информационной системы до тех пор, пока не будет определена стоимость единицы работы. Проблема ее определения представляет самостоятельный интерес и в рамках данной статьи не рассматривается. Отметим, для примера, что данная характеристика проекта может быть определена как средняя заработная плата разработчика.

Адекватность цены разработки информационного продукта

Большой вопрос разработок крупных информационных систем — адекватность цены разработки экономическому эффекту от внедрения в практику: на разработку потрачены значительные средства, информационная система обладает необходимой функциональностью, но эффект от практического использования не ощутим.

Корень вопроса — в проблеме «последней мили», а именно — в обоюдной готовности заказчика и потребителей к дополнительным трудозатратам, необходимым для внедрения и последующего использования технологически сложного информационного продукта.

Заключение

Задача определения цены информационного продукта для социальной сферы актуальна как для разработчика информационной системы, так и для ее заказчика и потребителя. Трехсторонний подход к определению стоимости информационного продукта позволяет рассмотреть цену информационной системы с точки зрения себестоимости, рыночной оценки, а также с точки зрения потребительской ценности.

Литература

1. Алиев Х. Р. Модель планирования и управления разработкой сложных программных систем на основе комбинированной методики оценки трудозатрат : автореф. дис. ... канд. экон. наук по спец. 08.00.13 — Математические и инструментальные методы экономики. СПб., 2010. 25 с.
2. Глазова М. А. Моделирование стоимости разработки проектов в ИТ-компаниях : автореф. дис. ... канд. экон. наук по спец. 08.00.13 — Математические и инструментальные методы экономики. М., 2008. 25 с.

References

1. Aliev H. R. *Model of planning and management of development of difficult program systems on the basis of the combined technique of an assessment of labor costs* [Model' planirovaniya i upravleniya razrabotkoi slozhnykh programmnykh sistem na osnove kombinirovannoi metodiki otsenki trudoztrat] : Dissertation abstract in the specialty 08.00.13 — Mathematical and tool methods of economy. SPb., 2010. 25 p.
2. Glazova M. A. *Modeling of cost of development of projects in the IT companies* [Modelirovanie stoimosti razrabotki proektov v IT-kompaniyakh] : Dissertation abstract in the specialty 08.00.13 — Mathematical and tool methods of economy. M., 2008. 25 p.

Информационная открытость представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга)

Свита Елена Викторовна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Кафедра стратегии, территориального развития и качества жизни
Магистр
zelenova_1-2011@mail. ru

РЕФЕРАТ

В ходе комплексного анализа информационной открытости и повышения качества управленческой деятельности изучена деятельность представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга).

В статье теоретически обоснована и исследована система информационной открытости и повышения качества управленческой деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на примере Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Законодательное собрание Санкт-Петербурга; информационная открытость деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти; право на информацию о решениях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; принцип открытости государственной власти; система мониторинга и оценки открытости органа публичной власти

Svita E. V.

Information Openness of Representative (Legislative) Public Authority of the Subject of the Russian Federation (on the Example of Legislative Assembly of Saint-Petersburg)

Svita Elena Viktorovna

North-West Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Chair of Strategy, Territorial Development and Quality of Life
Master's Degree Student
zelenova_1-2011@mail. ru

ABSTRACT

During the complex analysis of information openness and improvement of quality of administrative activity, work of representative (legislative) body of the state subject of the Russian Federation is studied. (on the example of Legislative Assembly of St. Petersburg).

The system of information openness and improvement of quality of administrative activity of representative (legislative) body of the state subject of the Russian Federation is theoretically proved and investigated. (on the example of Legislative Assembly of St. Petersburg).

KEYWORDS

Legislative Assembly of Saint Petersburg; Information transparency of the legislative (representative) body of state power; The right to information about the decisions of the legislative (representative) body of the subject of the Russian Federation; The principle of open government; The right to information about the decisions of the legislative (representative) body of

В условиях нарастающей сложности социальных процессов и новых экономических вызовов задачей для органов законодательной (представительной) власти является формирование моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля.

Для России институт открытости информации является новым, его внедрение, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации, происходит в условиях сложной трансформации экономической и политической систем. В настоящее время наблюдается процесс установления единых и понятных «правил игры» для всех субъектов политики в информационной сфере. Эти правила должны отражать не только принципы, но и закрепляться в механизмах, обеспечивающих прозрачность власти и доступ к ее информационным ресурсам.

Проблеме информационной открытости посвящены труды Н. В. Анохина, А. Л. Стризове, М. А. Абрашимова, Е. В. Охотского, Е. В. Чиркина и других авторов, которые рассматривают возможности и перспективы использования новейших информационных технологий и Интернета в политической сфере для обеспечения открытости политической власти.

Именно информационно-коммуникативные технологии представляются эффективным инструментарием для выстраивания принципиально нового формата работы, жизненно необходимого для модернизации российского общества. Доступность информации и прозрачность управленческой деятельности позволяют потребителям услуг по-новому взглянуть на систему взаимоотношений с органами государственного управления.

Внедрение информационных технологий в деятельность государственных органов стало одним из приоритетных направлений информационной политики развития общества многих государств. Очевидно, что информационные технологии способны стать связующим звеном при взаимодействии государства и общества, обеспечить открытость органов власти и предоставить возможность общественно-го контроля над деятельностью государства.

Полноценная реализация концепции «Электронного государства» позволит не только повысить эффективность самой власти, но и поможет решить проблему доступа граждан к государственным информационным ресурсам, сделать власть прозрачной по отношению к обществу, повысить социальную ответственность чиновников, что должно позитивно сказаться на качестве жизни граждан.

Наличие у органов власти полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Обеспечение доступа к информационным ресурсам органов власти посредством сети Интернет позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, можно сказать, что получение информации является одним из важнейших условий развития демократии и правового государства.

Таким образом, технические возможности Интернета сделали официальные сайты наиболее эффективным, оптимальным, быстрым и самым экономичным способом получения необходимой информации о деятельности госорганов. Важнейшим показателем информационной открытости органов власти на сегодня является качество официальных интернет-ресурсов.

Чтобы граждане могли реализовать свое право на получение информации о решениях органов публичной власти, необходимо следующее.

1. Соответствие информации, размещенной органом власти в информационных системах общего пользования, утвержденному перечню.

2. Доля информации ограниченного доступа в общем объеме информации о деятельности данного органа власти.
3. Передача функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности органа власти, сторонней организации.
4. Наличие пунктов подключения к информационным системам общего пользования в местах, доступных для пользователей (потребителей).
5. Обеспечение доступа пользователей (потребителей) информации на заседания коллегиальных органов.
6. Доля запросов, поступивших в орган власти, в общем объеме запросов, поступивших во все органы власти в течение года.
7. Расходы на финансирование функций, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности органа (динамика от года к году).
8. Численность уполномоченных подразделений, ответственных за организацию и обеспечение доступа к информации.
9. Вариативность услуг по реализации права граждан на доступ к информации.
10. Доступность информационных услуг.
11. Наличие обратной связи со стороны уполномоченных подразделений.
12. Степень удовлетворенности граждан, количество нарушений права граждан на доступ к информации о деятельности государственного органа.

Осуществление намеченного позволит к 2015 г. вывести Россию по показателю развития информационного общества в двадцатку стран мира, а также позволит качественно повысить возможности предоставления юридическим и физическим лицам официальной информации; сравнивая результаты работы разных органов власти одного типа открытости, способствовать внедрению лучшей управленческой практики.

Право на информацию о решениях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ – одно из основных прав человека. Поэтому только неукоснительное соблюдение закрепленных в российской Конституции прав граждан может установить действительно равноправные отношения между государством и гражданским обществом в целом, а также между конкретным чиновником и гражданином.

В настоящее время законодательством Российской Федерации урегулированы отдельные аспекты открытости государственного управления. Действующие правовые нормы не обеспечивают в полной мере системного подхода к повышению открытости государственного управления.

Во-первых, значительная часть нормативных правовых актов, регулирующих вопросы открытости, посвящена преимущественно вопросам доступа к информации о деятельности органов государственной власти, или информационной открытости, что является лишь одним из элементов открытости системы государственного управления.

Во-вторых, правовые понятия, используемые в различных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы информационной открытости, зачастую противоречат друг другу, предлагая различные подходы к организации деятельности представительного органа государственной власти по обеспечению открытости.

В-третьих, принятие несистематизированных правовых норм и требований к отдельным механизмам организации взаимодействия органов государственной власти с гражданами Российской Федерации и общественными объединениями приводит к фрагментарности регулирования в этой области и не позволяет в полной мере использовать инструменты общественного вовлечения и общественного контроля в целях повышения качества государственного управления.

В-четвертых, отсутствует нормативно закрепленная система оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти по повышению уровня откры-

тости государством, гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом.

Законодательно установленные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности органов публичной власти необходимо рассматривать как основные цели организации правоприменительной практики. Это значит, что информация о деятельности органа местного самоуправления должна быть открытой и доступной, достоверной, свободной и удобной для поиска, получения, передачи и распространения, должны соблюдаться права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации.

Реализация законодательных принципов открытости, доступности, достоверности информации требует существенных изменений не только в организации процессов сбора, переработки, хранения и передачи информации, но и в серьезной «перегрузке» деятельности органов публичной власти.

Органы законодательной власти России оказывают большое влияние на формирование общей атмосферы открытости в России. Для того чтобы принцип доступности информации о деятельности государственных органов был реализован, необходимо, чтобы все три ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная — были открыты и подотчетны обществу. Региональные органы законодательной власти (РОЗВ) не только выполняют важную законотворческую функцию, но и наделены правом утверждения бюджета и отдельными контрольными функциями над исполнительными органами власти.

Региональные парламенты формируются путем выборов, поэтому главная их особенность — гражданская представительность (законодательный орган призван в законах выражать общую волю граждан). В качестве основных свойств региональных парламентов выделяются выборность, коллегиальность в принятии решений, связь избирателей с их представителями. Являясь, в первую очередь, представительными органами власти, РОЗВ призваны максимально полно учитывать социальные интересы и запросы, в том числе на предоставление информации о своей деятельности. Основой их работы должен, безусловно, являться принцип гласности. В данном случае он означает открытость деятельности органа власти, своевременное и регулярное информирование населения о результатах деятельности, учет мнения и интересов населения, возможность граждан влиять на принятие управленческих решений, а также свободно и беспрепятственно получать информацию о деятельности госорганов.

Реализация принципов открытости осуществляется путем применения соответствующих основных механизмов (инструментов), постоянное совершенствование которых позволит реализовать поступательное движение к обеспечению открытости представительных органов государственной власти.

К основным механизмам (инструментам) реализации принципов открытости представительных органов государственной власти (далее — основные механизмы (инструменты) открытости) относятся следующие:

- реализация принципа информационной открытости представительного органа государственной власти;
- обеспечение работы с открытыми данными;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) представительными органами государственной власти;
- принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач представительных органов государственной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;

- формирование публичной отчетности представительного органа государственной власти;
- информирование о работе с обращениями граждан и организаций;
- организация работы с референтными группами;
- взаимодействие представительного органа государственной власти с общественным советом;
- организация работы пресс-службы представительного органа государственной власти;
- организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

В целях информирования представительных органов государственной власти, правительства Российской Федерации и гражданского общества предполагается создание системы мониторинга и оценки открытости органа публичной власти.

Таким образом, мониторинг РОЗВ способствует тому, чтобы:

- расширить представление о содержании и формах информационного взаимодействия региональных парламентов с населением;
- дать представителям региональных парламентов стимул предоставлять населению качественные и разноплановые информационные услуги в соответствии с требованиями законодательства и с учетом более широких потребностей граждан;
- привлечь внимание общественности к тому, каким образом и насколько успешно формируется взаимодействие региональных парламентов и граждан.

Рассматривая теоретические аспекты проблемы обеспечения информационной открытости законодательного органа субъекта РФ, позволяет подвести некоторые итоги теоретической работы, подтверждающие верность исходной гипотезы.

Продолжает оставаться на низком уровне влияние граждан и общественных объединений на принятие и реализацию решений федеральными органами государственной власти, осведомленность общественности о целях и результатах деятельности органов государственной власти. Все это оказывает влияние на негативное восприятие обществом проводимых политических и социально-экономических преобразований и вызывает недоверие со стороны населения к органам государственной власти в целом.

Информационное общество эффективно и поступательно развивается на основе взаимодействия государства, предпринимательского сообщества и гражданского общества и на принципах свободного и равного доступа к информации и знаниям.

Законодательство нуждается в новых системах управления, позволяющих обеспечить информационную открытость и создать механизмы (инструменты) реализации принципа открытости в процессе повышения качества законотворческой и управленческой деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

Одним из способов обеспечения деятельности государства является свобода доступа к государственной информации для граждан.

Для создания качественной основы взаимоотношений государства с обществом проводится комплексное повышение качества информации российских государственных органов, предусматривающее реализацию нескольких направлений работы.

Основным направлением является повышение качества информационных ресурсов органов государственной власти, доступных в сети Интернет и содержащих актуальную информацию о деятельности государственных органов и порядке предоставления государственных услуг. Необходимым информационным ресурсом в данном контексте становится официальный интернет-сайт государственного органа.

Внедрение системы мониторинга, основанной на получении и предложений от пользователей официальных сайтов, позволит не только существенно повысить

охват мониторинга, но и существенно снизить административные барьеры перед социально активными гражданами, желающими участвовать в формировании качественно обновленных официальных сайтов государственных органов.

Развитие системы мониторинга официальных сайтов, учитывая мнения граждан, позволяет выявить критичные и неразвитые особенности функционирования официальных сайтов и стимулировать представителей законодательных органов, ответственных за работу официальных сайтов, совершенствовать функциональные характеристики для удобной работы и использования.

Рассмотренные теоретические аспекты обеспечения информационной открытости законодательного органа субъекта РФ не претендуют на исчерпывающее решение проблемы обеспечения информационной открытости и механизмов (инструментов) реализации принципа открытости в процессе повышения качества законотворческой и управленческой деятельности Законодательного собрания Санкт-Петербурга, а представляют один из вариантов ее решения.

Рецензия на монографию Н. А. Борисова, В. А. Волкова «В поисках новой парадигмы: очерк политической экологии»

Vasetskiy A. A.

**Review of the Monograph of N. A. Borisov, V. A. Volkov
«In Search of a New Paradigm: Sketch of Political Ecology»**

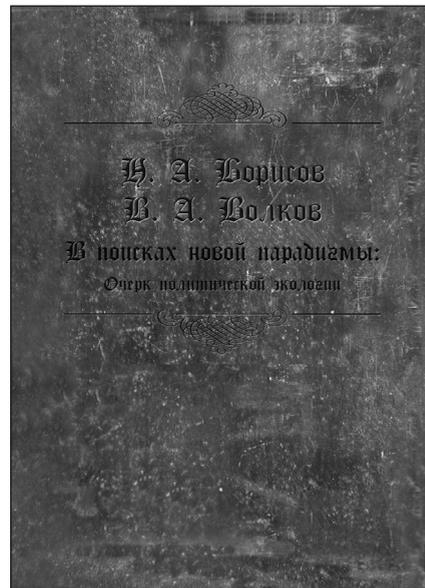
Борисов Н. А., Волков В. А. В поисках новой парадигмы: очерк политической экологии / Н. А. Борисов, В. А. Волков. — СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2014. — 144 с.

ISBN 978-5-89781-517-3

С середины прошлого века экологическая проблематика постепенно и с грозной неумолимостью наполняется политическим содержанием. Невозможность решения экологических проблем на ограниченном пространстве в рамках отдельного региона или государства делает насущным обращение к политическим механизмам для их регулирования. Сложность выработки таких механизмов состоит в том, что «глобальная проблема экологического кризиса рассматривается под углом зрения многочисленных политических акторов, стремящихся к экономическому превосходству и имеющих для этого различные материальные, институциональные, коммуникационные ресурсы» [1, с. 5]. Поскольку экологические проблемы принимают форму кризиса, грозящего катастрофическими последствиями, актуальность работы следует признать высокой.

Авторы рецензируемой монографии ставят задачу теоретического осмысления именно политической проблематики, вытекающей из факта экологического кризиса. В качестве методологического основания исследования они рассматривают парадигматический подход, широко применяемый после работ Т. Куна в изучении истории научного знания.

Н. А. Борисов и В. А. Волков исходят из того, что экологический кризис является неотъемлемой фундаментальной составляющей современного уровня развития общества, требующей политического управления. В работе рассматриваются основные концепции, объясняющие природу экологического кризиса, и делается вывод о том, что экологическая парадигма с необходимостью начина-



ет подчинять себе поведение и мышление в мире политики. Авторы убедительно показывают необходимость развития политической экологии как дисциплины и исследовательского подхода, основывающегося на приоритете экологической безопасности.

Одной из главных задач исследования является изучение структуры политической экологии. Политическая экология на первом этапе включает в себе задачу формирования экополитической безопасности, понимаемой как обеспечение доступа политического субъекта к совокупности ограниченных природных ресурсов как условию сохранения своего *экополитического суверенитета*, а также обеспечения контроля над техногенными воздействиями и катастрофами. Вторая составляющая политической экологии состоит в необходимости создания глобальной системы охраны окружающей среды, основанной на принципе экополитической справедливости. Третья составляющая связана с необходимостью управления экополитическими процессами, с потребностью в становлении *экологического государства*, основанного на принципе экополитической ответственности.

Авторам удалось убедительно структурировать пространство политической экологии, создать модель, а также интерпретировать понятия в новом контексте. Рассмотрение понятий экополитического суверенитета, справедливости, ответственности, экологического государства относится к ключевым смысловым моментам работы. Рассматривая переход от традиционной экологической политики к политической экологии, Н. А. Борисов и В. А. Волков подчеркивают, что речь идет не столько о нормах и стандартах защиты окружающей среды, сколько о мотивах, интенциях и обязательствах в принятии политических решений.

Теоретические конструкции авторов находят свое подтверждение и эвристическое раскрытие в анализе системы экологической политики Санкт-Петербурга в свете концепции политической экологии. Так, рассматривается программа «Экологическая политика Санкт-Петербурга на период до 2030 года», принятая городом. Н. А. Борисов и В. А. Волков показывают, что экологическая безопасность является точкой пересечения экономических и политических интересов бизнеса, государства и гражданского общества Санкт-Петербурга. Удачно, с нашей точки зрения, дан анализ экополитического пространства города. Авторы справедливо считают, что перед Санкт-Петербургом стоит задача преобразования в экологический регион.

Новизна политологического подхода к экологической проблематике высвечивает некоторые дискуссионные положения рецензируемой работы. Так, критикам исследования кажется неприемлемым концепт экологической парадигмы [2, с. 167–170]. Между тем «конфигурация политического разделения человеческого сообщества начинает меняться в зависимости от доступности и способности контролировать природные ресурсы и способности восстанавливать безопасную среду обитания» [1, с. 122]. Позиции «после нас хоть потоп», или обеспечение «локальной заповедной чистоты» за счет неокOLONиального разделения мира на «золотой миллиард» и остальных, практикуются определенными хозяйствующими и политическими субъектами современного мира.

Пугает критиков и введенное понятие жизненного мира, поскольку в определенном контексте им оперировал Э. Гуссерль. Это неприятие необходимо, скорее, отнести к незнакомству с Гуссерлем и неуместному пуризму. Ведь пользуемся же мы понятием идеи, несмотря на оригинальную теорию идей Платона. Гуссерль понимал под жизненным миром сферу дорефлексивного восприятия «очевидного» как всегда данного человеку. В этом смысле «понятие жизненного мира снимает противоположность общества и природы и позволяет более адекватно анализировать смысл экологического кризиса» [Там же, с. 123].

Рецензируемая работа заставляет задуматься как над определенными теоретическими конструктами, так и над практическими политическими проблемами под новым ракурсом и может быть рекомендована широкому кругу читателей.

Васецкий Андрей Анатольевич

*Санкт-Петербургский государственный аграрный университет
Профессор кафедры муниципального управления и социальных технологий
Доктор политических наук, профессор
vasetskiyaa@inbox.ru*

Vasetskiy Andrey Anatolievich

*Saint-Petersburg State Agrarian University (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Municipal Management and Social Technologies
Doctor of Science (Political Science), Professor
vasetskiyaa@inbox.ru*

Литература

1. Борисов Н. А., Волков В. А. В поисках новой парадигмы: очерк политической экологии / Н. А. Борисов, В. А. Волков. СПб. : ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2014.
2. Борисов Н. А., Волков В. А. Экологическая парадигма как основание политической экологии // Власть. 2013. № 2. С. 167–170.

References

1. Borisov N. A., Volkov V. A. *In search of a new paradigm: sketch of political ecology* [V poiskakh novoi paradigmy: ocherk politicheskoi ekologii]. SPb. : Publishing centre of NWIM of RANEPА [SZIU RANKhiGS], 2014.
2. Borisov N. A., Volkov V. A. *Ecological paradigm as a basis of political ecology* [Ekologicheskaya paradigma kak osnovanie politicheskoi ekologii] // Power [Vlast']. 2013. N 2. P. 167–170.

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем Вам разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в различных отраслях государственного управления, ученым и преподавателям.

Журнал «Управленческое консультирование» включен ВАК Минобрнауки РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН. Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека).

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией

В соответствии с рекомендациями ВАК, редакцией устанавливаются требования к содержанию и оформлению публикуемых в нем статей.

Для публикации в журнале Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ «Управленческое консультирование» принимаются оригинальные научные материалы, соответствующие основной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления, экономики, общества и реформ.

Требования к направляемым в редакцию материалам

1. Автор представляет в редакцию:
 - ◆ распечатанный экземпляр статьи, подписанный автором, а также электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Бумажный вариант должен полностью соответствовать электронному; в конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником, материал не содержит сведений ограниченного распространения»
 - ◆ две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.
2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.
3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - **сведениями об авторах** (на русском и английском языках), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
 - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках.**
2. Технические требования к материалу:
 - поля — 2,5 см везде;
 - ◆ номера страниц — в низу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
 - ◆ шрифт — Times New Roman;
 - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, межстрочный интервал — 1;
 - ◆ основной текст — 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5;
 - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, межстрочный интервал — 1. **Ссылки на электронные ресурсы, правовые и законодательные акты, архивные материалы и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи!**
3. Порядок расположения материалов:
 - ◆ инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
 - ◆ название статьи (на русском и английском языках). Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
 - ◆ краткий реферат на русском языке;
 - ◆ краткий реферат на английском языке (идентичный реферату на русском языке);
 - ◆ ключевые слова на русском языке;
 - ◆ ключевые слова на английском языке;
 - ◆ основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
 - ◆ абзацный отступ — 1,25 см (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
 - ◆ расстановка переносов не применяется;
 - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста в низ полосы документа;
 - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
 - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным шрифтом, не допускаются);
 - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;
 - ◆ маркированный список пунктов оформляется только с помощью тире.
5. Оформление ссылок (**ВАЖНО!!!**):
 - ◆ ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
 - ◆ краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место

издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка дается на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (полный объем издания либо конкретные страницы). Области библиографического описания разделяются точкой;

- ◆ для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер источника и диапазон страниц, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком «точка с запятой»;
- ◆ список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах *.tiff или *.jpg.

Примеры оформления материалов

1. Сведения об авторе

Иванов Иван Иванович
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой
Доктор философских наук, профессор.
E-mail:
Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки

В тексте:

«А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире : политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках

- ◆ *Монографии:*
Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.
- ◆ *Статьи в научных сборниках:*
Липсет С. Политическая социология // *Американская социология: перспективы, проблемы, методы.* М. : Прогресс, 1972.
- ◆ *Публикации в многотомных изданиях:*
Ирвинг В. Собр. соч. В 5 т. : пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.
Карамзин Н. М. История государства Российского : в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.
- ◆ *Статьи в научных журналах:*
1. *Кириленко В. П., Дронов Р. В.* О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // *Государственная служба: Вестник Координаци-*

онного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.
2. Шамахов В. А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.

◆ *Статьи в газетах:*

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.

◆ *Правовые акты:*

О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.

◆ *Архивные документы* (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.

◆ *Электронные ресурсы оформляются следующим образом:*

1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: Сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2013).

2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2012).

Ссылки на таблицы и рисунки приводятся внутри текста: (табл. 2, рис. 1). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2015. № 3(75)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий отделом научной периодики
Е. В. АНТОНОВА

Сдано в набор 15.03.2015.
Подписано к печати 27.03.2015.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 17,58. Тираж 650 экз.
Заказ № 3/15.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотации статей и перевод
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

Корректор Н. Б. НЕНАХОВА
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по Объединенному каталогу «Пресса России» 82909, по каталогу
Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления – филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В. О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97