

## Содержание

<b>Раздел I. Государственное и муниципальное управление: вектор инновационного развития</b> .....	7
<i>Василенко В. А., Лабудин А. В.</i> К вопросу о повышении эффективности деятельности государственных служащих в условиях инновационного развития России .....	8
<i>Кашина М. А.</i> О месте демографической безопасности в стратегии развития России .....	18
<i>Каширская А. В.</i> Интеграционные перспективы и возможности стратегического развития Дальнего Востока России.....	25
<i>Козырева Л. Д.</i> Социальные связи в информационном обществе (методология исследования) .....	36
<i>Лабудин А. В., Василенко В. А.</i> Опыт подготовки государственных и муниципальных служащих в условиях евразийской интеграции .....	44
<i>Прошина Е. М.</i> О консервативно-либеральной модели политической модернизации в современной России .....	56
<i>Скляр А. В.</i> Государственный совет Российской Федерации как совещательный орган при Президенте Российской Федерации .....	69
<i>Шишков В. В.</i> Концепты «империя» и «нация» во взаимоотношениях «центр — периферия» .....	87
<b>Раздел II. Государственное управление и право: проблемы правового регулирования</b> .....	95
<i>Жуковец Д. А.</i> Результаты интеллектуальной деятельности в области фармацевтики: охрана интеллектуальной собственности .....	96
<i>Зайнетдинова А. В., Касторская Е. В.</i> Досудебное соглашение о сотрудничестве и права участников судопроизводства .....	102
<i>Ибрагимова Е. С.</i> Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля .....	109
<i>Касторская Е. В., Зайнетдинова А. В.</i> Досудебное соглашение в уголовном процессе США .....	115
<i>Куликова И. В.</i> Проблемы обеспечения прав осужденных к лишению свободы при применении средств исправительного воздействия .....	120

<i>Лосева Ю. И., Шепелева С. В.</i> К вопросу об актуальности судебного контроля .....	130
<i>Малинина А. А.</i> Деятельность Федеральной службы безопасности по защите прав человека и гражданина .....	134
<i>Маслова С. А.</i> Медиация в судах Российской Федерации и зарубежных стран .....	139
<i>Матвейчук А. В.</i> Содержание в дисциплинарной воинской части в России .....	148
<i>Никитина Ю. Ю.</i> Особенности наследования по завещанию в зарубежных странах .....	155
<i>Овсеян А. А.</i> Проблемы квалификации убийства двух или более лиц ...	161
<i>Павлунишина И. А.</i> Участие прокурора в суде апелляционной инстанции ...	164
<i>Пентюхова М. В.</i> Понятие и признаки убийства матерью новорожденного ребенка .....	173
<i>Родионов А. П.</i> Правовые основы деятельности Европейского суда по правам человека .....	179
<i>Скляр А. В.</i> Теоретико-правовые основы создания Государственного совета Российской Федерации .....	187
<i>Фуфаева-Левензон С. С.</i> Права человека и Конституционный Суд Российской Федерации .....	205
<i>Цинченко Г. М.</i> Девиантное поведение в механизме формирования экстремизма в молодежной и подростковой среде .....	209
<i>Шабалина А. В.</i> К вопросу об экспертных ошибках при проведении экспертиз в рамках расследования дорожно-транспортных происшествий .....	218
<i>Щербакова А. С.</i> К вопросу о роли международных организаций в борьбе с морским пиратством .....	222
<b>Раздел III. Проблемы управления социальной сферой и ее развитием (по материалам Международной летней школы молодых ученых) .....</b>	<b>233</b>
<i>Кашина М. А.</i> Летняя школа молодых ученых как инновационный проект системы РАНХиГС .....	234
<i>Алеханов С. А., Дерменева И. В., Обозов Н. Н.</i> Система повышения квалификации как условие развития человеческого капитала организации .....	236

<i>Асотова А. В.</i> Формирование молодой политической элиты России: муниципальный уровень .....	243
<i>Бритько А. С.</i> Оценка эффективности проектов инновационного развития предприятий (методологический аспект) .....	247
<i>Древаль И. В., Кашина М. А.</i> Деловая игра «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти»: цели, задачи, методика .....	251
<i>Клюев А. В.</i> Социальная работа в системе социальных отношений: методологический аспект .....	266
<i>Куклина Е. А.</i> Квазирынки в социальной сфере: зарубежный опыт и российские реалии (на примере образования и здравоохранения) ....	272
<i>Лабудин А. В., Василенко В. А.</i> Эволюция управления высшим образованием в России .....	278
<i>Майорова Е. Ю.</i> Проблемы государственной политики в отношении людей старшего возраста .....	290
<i>Прошина Е. М.</i> О преемственности и плагиате в общественных науках: размышления историка политической мысли .....	296
<i>Савенкова С. В.</i> Принципы использования маркетинговых технологий в местном самоуправлении .....	300
<b>Аннотированный список статей</b> .....	305
<b>Информация об авторах</b> .....	320



**Раздел I**  
**Государственное и муниципальное**  
**управление:**  
**вектор инновационного развития**

**В. А. Василенко, А. В. Лабудин**  
**К вопросу о повышении эффективности деятельности**  
**государственных служащих в условиях**  
**инновационного развития России**

В 2008 г. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., обозначившая стремление России осуществить переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. Согласно данному документу стратегической целью подобного перехода является «достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан»<sup>1</sup>.

Очевидным становится тот факт, что в условиях новых вызовов времени большую значимость приобретает развитие кадрового потенциала государственной и муниципальной службы, так как от эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих зависит успешность проводимых в стране преобразований и дальнейшее поступательное развитие страны.

Согласно вышеназванной Концепции в качестве одного из способов повышения эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления указывается «преодоление отставания государственных органов и бюджетной сферы в области квалификации и мотивированности кадров от корпоративного сектора», что предполагается достичь путем сокращения в короткие сроки разрыва в оплате труда между секторами, при этом «одновременно повышая требования к сотрудникам государственных и муниципальных органов и учреждений и усиливая стимулирование качества и результативности», а также создания условий и стимулов «для повышения квалификации государственных служащих и менеджеров бюджетной сферы в ведущих университетах и бизнес-школах, в том числе на базе программ, сопоставимых по содержанию и качеству с лучшими западноевропейскими магистерскими программами в области публичного менеджмента»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г. № 1121-р) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> Там же.

В Федеральной программе по реформированию и развитию системы государственной службы Российской Федерации на 2009—2013 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261, отмечается важность развития системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих. В частности, в ней говорится, что «государственные образовательные стандарты высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления должны отвечать реальным потребностям государственной службы. Программы дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо формировать с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих». И далее: «В систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих необходимо внедрить новые механизмы, обеспечивающие эффективное использование имеющихся ресурсов и повышение качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения». Также в программе отмечается необходимость разработки и применения «современных методик проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации государственных служащих, их ротации, формирования кадрового резерва, решения других кадровых вопросов»<sup>1</sup>.

Таким образом, построение качественной и эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в стране является важной задачей, реализация которой позволит создать благоприятные условия для развития их кадрового потенциала и тем самым повысить эффективность их деятельности.

Проводя экскурс в историю, отметим, что вопросами подготовки кадров для государственного и муниципального управления в России стали интересоваться еще с конца XVII в. после образования на рубеже XV—XVI вв. единого централизованного Российского государства. Постепенно система образования государственных служащих приобретала свои современные черты, открывались новые учебные заведения, принимались новые законы, ужесточались требования к уровню квалификации выпускников, усложнялась система кадровой работы и управления карьерной лестницей государственного служащего.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)”»: // Российская газета. 2009. № 4864.

В настоящее время проблемы подготовленности кадров остаются не менее актуальными. Вопросы по данной теме освещены в работах таких авторов, как А. С. Горшков [2, с. 1—2], И. В. Древаль [5, с. 20—31], Ю. В. Ильина [3, с. 48—57], В. С. Карпичев [4, с. 72—79], М. А. Кашина [5, с. 20—31], А. А. Козырев [6, с. 30—38], Ю. В. Колесников [4, с. 72—79], Н. С. Мельникова [4, с. 72—79], В. Л. Романов [4, с. 72—79; 7], В. А. Шамахов [1, с. 1—2; 8, с. 7—15; 9, с. 5—8] и др.

На сегодняшний день согласно Федеральному закону № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> система профессионального образования государственных и муниципальных служащих включает:

- профессиональную подготовку кадров для гражданской службы (ст. 61);
- профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданского служащего (ст. 62)<sup>2</sup>.

Отмечается, что профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданского служащего осуществляются в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Результаты профессиональной служебной деятельности гражданских служащих оцениваются посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена.

Говоря о профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих, целесообразно отметить, что с 2010 г. в силу вступили ГОС ВПО третьего поколения: 15 февраля 2010 г. приказом Министерства образования и науки РФ был утвержден Стандарт по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» для степени «магистр»<sup>3</sup>, а 17 января 2011 г. приказом Министерства образования и науки РФ № 41 — Стандарт для степени «бакалавр»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 февраля 2010 г. № 123 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «магистр»)». [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: [http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d\\_10/m123.html](http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d_10/m123.html). (дата обращения: 15.06.2013).

<sup>4</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного



На наш взгляд, преимущественное отличие стандартов нового поколения (уровня бакалавриата и магистратуры) состоит в том, что «Государственное и муниципальное управление» в данном случае выделяется в отдельное направление подготовки бакалавров и магистров и уже не рассматривается в рамках менеджмента, как было ранее. Данные преобразования предполагают больший учет сущности и особенностей будущей профессии в процессе подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, позволяя тем самым повысить целевую направленность и качество обучения.

Новые стандарты содержат три уровня: общие дисциплины, обязательные для всех; профессиональные дисциплины, тоже обязательные для всех, и более узкие специальные дисциплины, которые может добавлять сам вуз.

Новшеством является введение иерархической системы профессиональных компетенций: от исполнительских компетенций (уровень бакалавриата) до компетенций, связанных с принятием решений и управления в кризисных ситуациях (уровень магистратуры). Отныне профессиональная подготовка государственных и муниципальных служащих основывается не на знаниях, умениях и навыках, которыми выпускники должны овладеть, а на компетенциях, предполагающих реализацию данных умений и навыков на практике. На нижнем уровне требуются в большей степени компетенции, связанные с эффективностью исполнения управленческих решений, со знанием документооборота, работой с гражданами, а также общие этические компетенции. На более высоком уровне требуются не собственно знания, а сформированные на их основе практические умения (владение технологиями управления персоналом и кадрового аудита, умение планировать мероприятия органа публичной власти в увязке с общей стратегией развития государства и региона, разрабатывать организационную структуру, адекватную стратегии, целям и задачам, внутренним и внешним условиям деятельности органа публичной власти, осуществлять распределение функций, полномочий и ответственности между исполнителями), необходимые для осуществления в должной степени управленческой деятельности.

В условиях новых вызовов времени и возрастания глобализационных процессов важно, чтобы каждый государственный служащий, осознавая свою причастность к той или иной культуре, четко понимал свою роль в глобальном мире и реалистично подходил к процессу управления страной.

---

стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»)). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: [http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_11/m41.html](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_11/m41.html) (дата обращения: 15.06.2013).

На первый план выходят задачи воспитания и формирования личности нового русского интеллигента, который был бы одновременно высококультурным, образованным и деловым человеком с собственным мировоззрением и быстро ориентирующимся в инновационном обществе.

По мнению В. А. Шамахова, очень важно, чтобы будущий государственный или муниципальный служащий, получивший образование, удовлетворял таким требованиям, как профессионализм, социальная ориентированность, постоянное развитие [1]. Это может способствовать формированию в сознании населения нашей страны нового положительного имиджа органов власти и благоприятного образа государственной службы.

В связи с вышесказанным первостепенное значение приобретает инновационная ориентация подготовки государственных и муниципальных служащих. Фундаментальный принцип такой подготовки — опережающее значение науки и знания в развитии практики государственного управления. Здесь речь идет прежде всего о программе опережающего обучения для государственных и муниципальных служащих. Исследования в данной области можно встретить у таких авторов, как, например, В. С. Карпичев, Ю. В. Колесников, В. Л. Романов, Н. С. Мельникова. Данная программа предполагает развитие профессиональных качеств государственного кадрового корпуса с целью их приведения в соответствие с новыми условиями существования и изменяющимися требованиями инновационной экономики. Таким образом, обучение ориентируется не на сегодняшние, а на завтрашние потребности народного хозяйства [4, с. 72—79; 7].

Другой важной составляющей инновационной подготовки государственных и муниципальных служащих является их инновационное самообразование, предполагающее самостоятельный поиск и освоение новых знаний, постоянное повышение своего мастерства. Это дает возможность государственному и (или) муниципальному служащему углублять или восполнять недостающие, но необходимые знания и развивать умения, позволяющие ему на практике в условиях происходящих изменений и неопределенности принимать наиболее подходящие решения и успешнее их реализовывать [7, с. 92].

Еще одним немаловажным моментом является социальный заказ, формируемый работодателем. С 1 марта по 1 июня 2013 г. в Санкт-Петербурге проходил уже второй открытый конкурс «Петербургский чиновник», организованный Северо-Западным институтом управления РАНХиГС. Как отметил В. А. Шамахов в Российской газете «Неделя», «мы хотим предоставить людям возможность высказать свое мнение о том, какими они хотят видеть чиновников, назвать имена тех, кто мог бы служить примером эф-

фективного госслужащего»<sup>1</sup>. Как объясняет В. А. Шамахов, «Институт поставил перед собой цель выявить общественное мнение о значимых профессиональных качествах, необходимых современному государственному и муниципальному служащему для эффективной работы, и сформировать социальный заказ на современного чиновника»<sup>2</sup>.

Для осуществления инновационной подготовки государственных и муниципальных служащих необходимо наличие сети специализированных учебных заведений, реализующих образовательные программы в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы, выполняющих функции обеспечения органов власти профессиональными кадрами.

В настоящее время в данном направлении сделаны значительные шаги. В целях совершенствования учебной, научной и организационно-методической базы, используемой при подготовке управленческих кадров высшей квалификации для государственного, общественного и частного секторов экономики, 20 сентября 2010 г. был принят Указ Президента РФ № 1140 «Об образовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»<sup>3</sup>. Согласно данному документу было образовано Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» путем реорганизации в форме присоединения к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации» (Москва) Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Москва) и 12 федеральных государственных образовательных учреждений по перечню согласно приложению к Указу. В числе основных направлений деятельности академии разработка и реализация образовательных программ для специалистов в области государственно-общественного управления и предпринимательства, соответствующим

---

<sup>1</sup> В Петербурге выбирают лучшего государственного служащего // Российская газета «Неделя». 2013. № 79 (6055). С. 14.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1140 «Об образовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4925.

щих лучшим мировым достижениям, а также подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в сфере государственного управления.

23 сентября 2010 г. было принято распоряжение Правительства РФ № 1562-р, утвердившее перечень федеральных государственных образовательных учреждений, присоединяемых к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации»:

1. Волго-Вятская академия государственной службы (г. Нижний Новгород).
2. Волгоградская академия государственной службы.
3. Дальневосточная академия государственной службы (г. Хабаровск).
4. Орловская региональная академия государственной службы.
5. Поволжская академия государственной службы имени П. А. Столыпина (г. Саратов).
6. Северо-Западная академия государственной службы (г. Санкт-Петербург).
7. Северо-Кавказская академия государственной службы (г. Ростов-на-Дону).
8. Сибирская академия государственной службы (г. Новосибирск).
9. Уральская академия государственной службы (г. Екатеринбург).
10. Московская академия государственного и муниципального управления.
11. Институт повышения квалификации государственных служащих (г. Москва).
12. Приморский институт государственного и муниципального управления (г. Владивосток)<sup>1</sup>.

Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2387-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1562-р» установило, что «полномочия собственника в отношении объектов федерального имущества, переданного Федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования “Российская академия народного

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 1562-р «О реорганизации государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации”, федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации” и иных федеральных государственных учреждений: // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5117.

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”, осуществляет Росимушество по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

А 29 декабря 2010 г. постановлением Правительства РФ № 1178 «Об утверждении устава Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”» был принят устав Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации<sup>2</sup>.

Далее протоколом совещания в Министерстве образования и науки РФ 28 января 2011 г. был утвержден План-график реализации мероприятий по выполнению распоряжения Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. №1562-р по присоединению Волго-Вятской академии государственной службы, Дальневосточной академии государственной службы, Орловской региональной академии государственной службы, Поволжской академии государственной службы имени П. А. Столыпина, Северо-Западной академии государственной службы, Северо-Кавказской академии государственной службы, Сибирской академии государственной службы, Уральской академии государственной службы, Московской академии государственного и муниципального управления, Института повышения квалификации государственных служащих, Приморского института государственного и муниципального управления к федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2387-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1562-р» // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 418.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1178 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/170862> (дата обращения: 15.06.2013).

<sup>3</sup> Протокол совещания в Министерстве образования и науки РФ 28 января 2011 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Северо-Западного института федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». URL: [http://www.szags.ru/index.phtml?id\\_page=690&id=1571](http://www.szags.ru/index.phtml?id_page=690&id=1571) (дата обращения: 15.06.2013).

7 июля 2011 г. Указом Президента РФ № 902 «О внесении изменения в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 1332»<sup>1</sup> в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, было внесено Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Однако наряду с созданием сети учебных заведений необходимо также и совершенствование системы государственного заказа на подготовку государственных и муниципальных служащих. Согласно Указу Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»<sup>2</sup> профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка федеральных государственных гражданских служащих начиная с 2008 г. осуществляется на основе государственного заказа, утверждаемого Правительством РФ. В связи с этим первостепенной задачей является организация хорошо отлаженной работы по определению потребности в государственных служащих по их количеству — численность выпускников должна соотноситься с числом требуемых специалистов на рынке труда, а также по направлениям их деятельности, причем данная работа должна быть поставлена на регулярную основу. Помимо этого, представляется важным обозначить качественные показатели данного процесса, отражающие уровень профессионализма подготовленных специалистов и характеризующие тем самым собственно систему образования.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 902 «О внесении изменения в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 1332» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4169.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (в ред. от 4 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. 2007 г. № 1 (ч. I). Ст. 203.

Таким образом, постоянное совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы в условиях инновационного развития России и модернизации системы управления способствует повышению компетентности государственных и муниципальных служащих, их профессиональной самореализации, что, несомненно, приводит к улучшению качества их деятельности и благополучию и процветанию нашего государства.

1. *Бессонова Б. В.* Интервью с директором Северо-Западного института Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Президентской академии), профессором Владимиром Александровичем Шамаховым // Санкт-Петербургский вестник высшей школы. 2012. № 2 (75).
2. *Горшков А. С., Яновский В. В.* Приоритеты профессионального образования государственных и муниципальных служащих // Управленческое консультирование. 2008. № 2.
3. *Ильина Ю. В.* Правовое регулирование дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Управленческое консультирование. 2010. № 4.
4. *Карпичев В. С., Колесников Ю. В., Романов В. Л., Мельникова Н. С.* Опережающее обучение государственных служащих // Образование и общество. 2004. № 1.
5. *Кашина М. А., Древаль И. В.* Дополнительное профессиональное образование как фактор личностного и профессионального развития государственных гражданских служащих // Государственная служба. Вестник Координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 1.
6. *Козырев А. А.* Система мотивации трудовой деятельности государственных служащих // Управленческое консультирование. 2010. № 4. С. 30—38.
7. *Романов В. Л.* Социально-инновационный вызов государственному управлению. М., 2006.
8. *Шамахов В. А.* К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4.
9. *Шамахов В. А.* Соответствовать вектору модернизации // Управленческое консультирование. 2011. № 2.

**М. А. Кашина**  
**О месте демографической безопасности**  
**в стратегии развития России**

В современном глобализирующемся мире вопросы национальной безопасности становятся актуальными как никогда. Несмотря на то что время противостояния двух мировых политических систем ушло в прошлое и мир стал многополярным, вопросы сохранения своего национального суверенитета и реализации геополитических интересов остаются в повестке дня любого государства.

Национальная безопасность — сложное и многоаспектное понятие, одним из аспектов которого выступает демографический. Под демографической безопасностью понимается «такое состояние демографических процессов, которое достаточно для воспроизводства населения без существенного воздействия внешнего фактора и обеспечения геополитических интересов государства» [1, с. 410]. Внутренняя сторона демографической угрозы состоит в депопуляции и нарушении процесса воспроизводства населения; внешняя — в нехватке людских ресурсов для решения важнейших государственных задач: заселенности территории, охраны границ, обеспеченности экономики собственными трудовыми ресурсами и т. д. Значимость демографической составляющей в обеспечении национальной безопасности трудно переоценить. Тем не менее далеко не всегда принимаются эффективные управленческие решения по ее достижению. Вызвано это как сложностью и инерционностью самих демографических процессов, так и местом демографической политики в общей стратегии развития страны.

Рассмотрим, какое место занимают вопросы демографической безопасности в российской политике. В преддверии президентских выборов в марте 2012 г. Председатель Правительства РФ и кандидат в Президенты РФ В. В. Путин опубликовал в ведущих газетах страны серию статей, раскрывающих его видение основных направлений внутренней и внешней политики России. Этот прием использовался и Президентом РФ Д. А. Медведевым. Можно вспомнить его программную статью «Россия, вперед!», опубликованную 10 сентября 2009 г. в интернет-издании Газета.ру.

Подобные шаги со стороны первых лиц государства можно только приветствовать, поскольку это повышает открытость власти для общества, дает возможность широкого обсуждения ключевых задач государственной политики и предлагаемых способов их решения. Поскольку В. В. Путин вновь избран Президентом России, то программа, изложенная в его семи



предвыборных статьях, станет основой государственной политики в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Центральный вопрос любой политики — система приоритетов, отражающая интересы и ценности политиков и основных политических сил страны. В. В. Путин остается верен своим ранее заявленным позициям: в геополитике — патриотической активно-оборонительной, в экономике — инновационной технократически-сциентистской; в социальной сфере — адресно либеральной. Он полагает, что главное сегодня — это сохранение России в качестве ведущей мировой державы. Эти принципы и приоритеты уже обозначены в ключевом документе государственного стратегического планирования — Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Целью разработки концепции выступает «определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008—2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе» [7]. В предвыборных публикациях В. В. Путина эти приоритеты вновь были подтверждены.

В заключительной статье цикла «Россия и меняющийся мир», опубликованной 27 февраля 2012 г. в газете «Московские новости», которая выпускает свою версию издания и на иностранных языках, В. В. Путин пишет: «Мы продолжим активный и созидательный курс... на эффективное противодействие таким вызовам, как распространение ядерного оружия, региональные конфликты и кризисы, терроризм и наркоугроза. Сделаем все возможное, чтобы обеспечить получение Россией последних достижений научно-технологического прогресса, а нашим предпринимателям — достойное место на глобальном рынке» [8].

Традиционной для автора является и мысль о том, что с Россией должны считаться и это будет обеспечено укреплением обороноспособности страны. Об этом подробно рассказывается в статье «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России», опубликованной в «Российской газете». Если говорить кратко, то национальная безопасность обеспечивается «умной» обороной от новых угроз и развитием армии (освобождением ее от несвойственных функций, переходом на новые принципы формирования, техническим переоснащением и обеспечением полного пакета социальных гарантий для военнослужащих). К 2017 г. при общей численности Вооруженных сил РФ 1 млн человек 700 тыс. будут составлять профессионалы. Всего в предстоящее десятилетие на развитие армии и оборонно-промышленного комплекса будет выделено порядка 23 трлн руб. [9].

Заметим, что параметры трехлетнего государственного бюджета России на 2012—2014 гг. обсуждались в следующих цифрах: доходы — от 11,780 трлн руб. в 2012 г. до 14,092 трлн руб. в 2014 г.; расходы — от 12,656 трлн руб. в 2012 г. до 14,583 трлн руб. в 2014 г. Бюджет рассчитан как дефицитный при достаточно низкой инфляции и высоких ценах на нефть [2].

Согласно бюджету, утвержденному на 2012 г., на образование планируется выделить 586,3 млрд руб., культуру и кинематографию — 86,1 млрд руб., здравоохранение — 539,3 млрд руб., социальную политику — 3896,8 млрд руб. Расходы на национальную оборону запланированы в 945,5 млрд руб., на национальную безопасность и правоохранительную деятельность — 1365,3 млрд руб. На национальную экономику в бюджете предусмотрены 1744,4 млрд руб., ЖКХ — 120,1 млрд руб. [12]. Анализ расходной части государственного бюджета требует специального исследования, но в любом случае необходимо иметь в виду, что существенную часть в расходах на социальную политику составляет содержание объектов социальной инфраструктуры и заработная плата сотрудников бюджетных учреждений, т. е. это не чистые затраты на мероприятия по социальной политике. Тем более что, как показывает практика, большие расходы на социальную сферу далеко не всегда дают большие результаты.

Суммируя средства бюджета, выделенные на национальную безопасность, с расходами на национальную оборону, получаем порядка 2,3 трлн руб. Это больше, чем на национальную экономику, и, как отмечает большинство экспертов, эти расходы государства в дальнейшем будут расти.

Возникает закономерный вопрос: кого будем оборонять? Сам В. В. Путин уже ставил его в мае 2006 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, когда сказал, что самой острой проблемой современной России является демография и что «проблемы экономического и социального развития страны тесно связаны с простым вопросом: для кого мы все это делаем?» [10]. Именно тогда демографическая проблематика была официально включена в российскую политическую повестку дня.

Однако в программе своего нового президентства В. В. Путин отводит ей достаточно скромное место. В отличие от национального вопроса («Россия: национальный вопрос» в «Независимой газете») демографии не посвящена отдельная статья. Эта проблематика анализируется только в заключительном разделе статьи «Строительство справедливости. Социальная политика для России», опубликованной в «Комсомольской правде». (Кстати говоря, сам выбор газеты для публикации той или иной статьи можно считать проявлением отношения автора к рассматриваемой теме и кого он считает целевой аудиторией для нее.) Называется демографический раздел «Сбереже-

ние России», ему предшествует разговор о среде обитания — состоянии жилищно-коммунальной инфраструктуры. Ранее в статье шла речь о жилищных условиях и проблемах здравоохранения.

Демографическая политика прописана В. В. Путиным в самых общих чертах, в отличие, например, от обеспечения обороноспособности. Никаких количественных показателей и конкретных целевых ориентиров не приводится. Правда, в статье есть некоторая статистика. О том, что сейчас в стране живет 143 млн человек. По инерционному сценарию к 2050 г. население России сократится до 107 млн, а по благоприятному (при реализации эффективной комплексной стратегии народосбережения) оно увеличится до 154 млн. Эта комплексная стратегия, по мнению автора статьи, включает следующие меры: поддержку многодетной семьи, в том числе меры «по преодолению временной бедности, связанной с рождением третьего ребенка». Почему временной и почему именно из-за третьего, в тексте никак не раскрывается. Правда, выше, в разделе «Пенсии и социальная помощь», автор пишет о том, что «введение материнского капитала стало приносить первые результаты. Рождаемость повышается» [11]. Однако ряд социологов в долгосрочной перспективе эту меру эффективной не считают [3, с. 109—123].

О том, что смены основных демографических тенденций не произошло, говорят итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. По данным переписи, среднее число рожденных женщиной детей уменьшилось в расчете на 1000 женщин с 1513 в 2002 г. до 1469 в 2010 г. В межпереписной период на 15% увеличилось число домохозяйств, не имеющих детей до 18 лет. В 2002 г. домохозяйства с детьми составляли 52%, в 2010 г. таких домохозяйств стало 44%. Средний размер домохозяйства сократился и составил 2,6 человека [6].

Далее в статье говорится об улучшении жилищных условий для семей с тремя и более детьми, т. е. речь опять идет о многодетных семьях, а не о семьях с детьми как таковых. Завершает разговор о рождаемости обещание ввести дополнительные меры по содействию занятости женщин с детьми, которые «дадут возможность успешно сочетать материнство и профессиональную деятельность — гибкий трудовой график, дистанционная занятость, детские сады, ясли».

Большинство этих предложений уже звучало в Послании Президента 2006 г. В. В. Путин, представляя программу стимулирования рождаемости и меры поддержки молодых семей, выразился тогда достаточно резко: «Женщина при планировании ребенка вынуждена выбирать: либо родить, но лишиться работы, либо отказаться от рождения ребенка», поэтому «женщины, которые имели работу, но ушли в отпуск по беременности и родам,

а впоследствии по уходу за ребенком до полутора лет, должны получать за счет государства не менее 40% от прежнего заработка». Далее государству следовало решать проблему своевременного возвращения женщины к нормальной трудовой деятельности, для этого было предложено ввести компенсацию затрат на детское дошкольное воспитание. «Для первого ребенка — на сумму, равную 20 процентам, для второго — 50 процентам и для третьего — 70 процентам от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения» [10].

Многие из мер поддержки семей с детьми, озвученных в 2006 г., так или иначе реализованы. Сертификаты на материнский (семейный) капитал начали выдаваться с 1 января 2007 г., но заметного эффекта все это пока не принесло (см. табл.) [6]. За восемь лет, прошедших с предыдущей переписи, несколько сократилась доля женщин, которые вообще не рожали, выросла доля тех, кто родил первого и второго ребенка, однако доля женщин с тремя и более детьми сократилась на 1,2%.

Суммарный коэффициент рождаемости в России все еще не достигает значения 2,15—2,25, необходимого для простого воспроизводства населения, и, по прогнозам демографов, в среднесрочной перспективе его не достигнет. К 2020 г., по разным вариантам прогноза, он будет варьировать от 1,56 до 1,86. [4].

Видимо, поэтому тема многодетности вновь возникла в разговоре о «Сбережении России». Однако идеологической смены государственных

*Таблица*

**Рождаемость у женщин в возрасте 15 лет и старше  
(по данным Всероссийской переписи 2010 г.)**

	Млн человек		2010 г. в процентах к 2002 г.	В процентах к итогу	
	2002 г.	2010 г.		2002 г.	2010 г.
Все женщины в возрасте 15 лет и более, ответившие на вопрос о рождаемости	62,9	62,4	99,3	100	100
из них указали: число рожденных детей:					
1	19,2	19,4	101,4	30,5	31,2
2	21,2	21,5	101,5	33,7	34,4
3	5,6	5,5	97,5	8,9	8,7
4	1,6	1,4	87,1	2,5	2,2
5 и более	1,7	1,2	72,3	2,7	2,0
не родили ни одного ребенка	13,6	13,4	98,4	21,7	21,5

приоритетов не происходит. Как и в 2006 г., государство будет поддерживать контракт «работающей матери», всю ответственность за рождение и воспитание детей возложив на мать и в очередной раз забыв об отцах. В. В. Путин продолжает писать о «материнском капитале», хотя в большинстве документов под давлением общественных организаций и правоприменительной практики он уже официально именуется семейным или родительским, его могут получать и отцы.

Нельзя не согласиться с Н. Зубаревич в том, что социальные проблемы простых решений не имеют и решение одних социальных задач усложняет решение других. Анализируя крайне актуальную для России, в том числе в демографическом отношении, проблему социального неравенства регионов, она приводит пример специализированного родильного дома для матерей, страдающих алкоголизмом, созданного в Якутии. В результате «показатели смертности улучшились, но детская инвалидность выросла». Работа по снижению смертности, подчеркивает Н. Зубаревич, требует «не только лучшей диагностики и лекарственной терапии, но и изменения базовых ценностей и образа жизни семей, особенно в слаборазвитых и депрессивных регионах» [5, с. 166]. Однако тема качества семей, в которых будут рождаться и воспитываться новые поколения россиян, в статьях Президента РФ никак не звучит.

Следующей мерой «Сбережения России» станет «умная» миграционная политика, обеспечивающая ежегодный приезд в страну 300 тыс. «хороших» мигрантов. В. В. Путин честно признается, что «запущенная ранее программа по переселению в Россию соотечественников работала неэффективно... необходимо вновь вернуться к этому вопросу и разработать гораздо более действенный и масштабный набор мер поддержки людей, которые хотят вернуться на свою историческую Родину». Спрашивается, почему нельзя было предложить такой набор мер сразу, а главное, где гарантии, что новые программы работают лучше?

Завершающий абзац раздела по «Сбережению России» с точки зрения теории звучит безукоризненно: «Вокруг задачи развития человеческого потенциала мы должны выстраивать нашу социальную, экономическую, миграционную, гуманитарную, культурно-просветительскую, экологическую, законодательную политику. И не на период от «выборов до выборов», а на долгосрочную, в полном смысле — историческую перспективу». Беда лишь в том, что пока опубликованные в качестве предвыборной программы статьи В. В. Путина вокруг этой задачи выстраиваются с трудом и на деле демографическая безопасность оказывается далеко не главным приоритетом в стратегии развития России.

1. *Бутов В. И.* Демография: учеб. пособие / под ред. В. Г. Игнатова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.
2. Бюджет России на 2012—2014 годы одобрен депутатами в первом чтении // Вести Ru — интернет-издание. 21.10.2011. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=607998>. Совет Федерации утвердил федеральный бюджет на 2012—2014 годы // Вести Ru — интернет-издание. 21.10.2011. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=641597> (дата обращения: 20.03.2013).
3. *Кашина М. А., Юкина И. И.* Российская демографическая политика: опыт гендерного анализа // Журнал социологии и социальной антропологии. 2009. Т. 12. № 1 (46).
4. *Захаров С. В.* Какой рождаемость будет в России? [Электронный ресурс] // Демоскопweekly. № 495—496. 2012. 23 янв. — 5 февр. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0495/tema04.php> (дата обращения: 20.03.2013).
5. *Зубаревич Н. В.* Проблема социального неравенства регионов: возможно ли реальное смягчение? // Управленческое консультирование. 2009. № 3.
6. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Доклад. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://croc.perepis_itogi1612.htm) (дата обращения: 20.03.2013).
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
8. *Путин В. В.* Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февраля.
9. *Путин В. В.* Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февраля.
10. *Путин В. В.* Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 10 мая 2006 г. [Электронный ресурс] // URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357\\_type63372type63374\\_type82634\\_105546.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374_type82634_105546.shtml) (дата обращения: 20.03.2013).
11. *Путин В. В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.
12. Совет Федерации утвердил федеральный бюджет на 2012—2014 годы [Электронный ресурс] // Вести Ru — интернет-издание. 21.10.2011. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=641597> (дата обращения: 20.03.2013).

**А. В. Каширская**  
**Интеграционные перспективы и возможности**  
**стратегического развития Дальнего Востока России**

В XXI в. России приходится задействовать весь внутренний ресурсный, геополитический и любой другой потенциал для оптимизации экономики страны и реализации своих национальных интересов на международной арене. Трансграничный регион в таких условиях приобретает особое значение в приоритетах государства, поскольку расширение трансграничного сотрудничества способно вывести страну на новый уровень международных экономических и политических отношений с сопредельными государствами.

Исторический опыт свидетельствует о том, что лучшее средство укрепить взаимное доверие и снизить напряженность между государствами — совместное осуществление долгосрочных хозяйственных проектов. Наша страна приобрела такой опыт в отношениях с Западной Европой в конце 1960-х — начале 1970-х гг. Сегодня, когда на авансцену мировой экономики и политики выходит Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), стратегическая необходимость — поднять уровень нашего политического и хозяйственного взаимодействия с АТР до уровня, ранее достигнутого Россией в Европе. Проведение саммита Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества (АТЭС) предоставило России наиболее действенную возможность развернуть перед его членами перспективы экономического партнерства с Россией и углубления через это партнерство азиатско-тихоокеанской интеграции на благо экономического роста и процветания всей страны.

Рассматривая возможности интеграции Дальнего Востока России в Азиатско-Тихоокеанский регион, следует проанализировать политические и экономические аспекты взаимоотношений России со странами АТР и определить приоритетные направления межрегионального сотрудничества России в АТЭС.

В то время как Дальний Восток был в экономическом отношении оторван от стран-соседей, многие азиатские страны за последние десятилетия совершили значительный рывок в экономическом развитии. В связи с недостаточным потоком частных и государственных инвестиций для развития восточных территорий страны, их удаленностью от основных центров страны, отсутствием актуальной социально-демографической и миграционной политики в России сформировалась зависимость Сибири и Дальнего Востока, особенно приграничных областей, от трудовых и инвестиционных ресурсов стран, входящих в зону Азиатско-Тихоокеанского региона.

Так, несмотря на все геополитические и природно-ресурсные условия для интеграции в АТР — непосредственное соседство Дальнего Востока со странами региона, потенциал транспортной инфраструктуры, до сих пор Дальнему Востоку России не удалось реализовать свой потенциал и выйти на паритетное сотрудничество с государствами Азии.

Основными интеграционными предпосылками являются, во-первых, непосредственное соседство Дальнего Востока со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, во-вторых, удаленность от экономических центров России, в-третьих, потенциал транспортной инфраструктуры: незамерзающие морские порты, Транссибирская и Байкало-Амурская железнодорожные магистрали, формирующие базу для международных транзитных перевозок, в-четвертых, наличие такого экономического фактора, как достаточно богатая ресурсная база. В пределах 200-мильной зоны регион располагает морской и океанической акваторией площадью 1,5 млн кв. км [7, с. 28]. По прогнозным оценкам, недра шельфа дальневосточных морей содержат 29 млрд т углеводородов. Здесь добывается свыше 60% рыбы и морепродуктов России. Все это позволяет Дальнему Востоку претендовать на роль транзитного региона между АТР, западными районами России и Европой.

В начале XXI в. реализация перспективности развития регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири как важнейших геополитических зон Российской Федерации становится первоочередной задачей, чему свидетельствует принятие 28 декабря 2009 г. Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. [12]. Основные положения в документе базируются на четко сформулированных интересах Российской Федерации в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Приоритетными целями при построении трансграничного региона с активным участием Дальнего Востока для России являются обеспечение экономического роста в стране и в связи с этим улучшение социально-экономических условий жизни населения этих территорий, а также стабилизация политического статуса России [6, с. 67].

Отсталость Дальневосточного региона на фоне быстрого экономического развития стран Азиатско-Тихоокеанского региона по известным нам причинам (отдаленность от центра, недостаток инвестиций) сказывается не в лучшую сторону в условиях трансграничного сотрудничества. В данных обстоятельствах есть два варианта для развития дальневосточных районов России:

- 1) увеличение инвестиций из государственного бюджета;
- 2) либо интеграция в АТР и привлечение иностранного капитала в экономику страны.

Несомненно, второй вариант развития событий более перспективен.



Сегодня трансграничное региональное сотрудничество России на Дальнем Востоке определяется отдельными шагами в двусторонних и многосторонних экономических и политических отношениях [2, с. 98].

Основой для продвижения России в азиатско-тихоокеанском направлении является реализация возможностей для установления новых отношений с США. Между Россией и США в регионе нет серьезных противоречий, а их позиции по многим важным вопросам в регионе совпадают. Россия и США заинтересованы в том, чтобы взаимодействие экономик в АТР имело не только азиатское, но и тихоокеанское направление. Страны заинтересованы в решении проблем на Корейском полуострове мирным способом, а также в том, чтобы не допустить перерастания территориальных проблем в регионе в вооруженные конфликты.

России необходимо продолжать развивать двусторонние, полномасштабные, в первую очередь экономические отношения с Японией, а также в трехстороннем формате (Россия — Япония — США) для обеспечения своего активного присутствия в АТР и сдерживания постепенно нарастающего «автономного» военного компонента активности Японии. На Дальнем Востоке многие проекты, ресурсные и инфраструктурные, были реализованы на основе сотрудничества с Японией: проекты «Сахалин-1», «Сахалин-2», завод по сжижению газа, порт Восточный, строительство двух автомобильных заводов на Дальнем Востоке и целый ряд других. Практика показала, что территориальный вопрос не станет препятствием для взаимодействия Японии и России в крупномасштабных проектах.

Россия заинтересована в долгосрочном партнерстве с КНР в силу экономического отставания и социально-демографических проблем Дальневосточного региона. По оценкам многих специалистов, основной вектор военно-политических усилий Китая в ближайшие годы не будет направлен в сторону России. Однако, несмотря на общую стабильность двусторонних отношений и урегулированность приграничных вопросов, России следует соблюдать осторожность в растущей торговле оружием с КНР и сохранять технологический отрыв, усилив зависимость китайских производителей вооружений от российских разработчиков.

России следует поддерживать и развивать всесторонние связи с обоими корейскими государствами, чтобы сохранить возможность влиять на ситуацию в этом районе. Активизация диалога в сфере энергетики и возможное строительство газопровода в Южную Корею придаст импульс сотрудничеству с Сеулом и в других отраслях.

Ключевой политической целью развития трансграничной региональной деятельности на российском Дальнем Востоке является создание единого

экономического пространства со странами СВА. Процесс регионализации развивается в двух направлениях.

Во-первых, в АТР формируются центры экономического развития, обусловленные как прогрессом науки и техники, так и необходимостью удовлетворения возникающих потребностей в той или иной продукции. Огромную территорию Дальневосточного района по уровню экономического развития можно разделить на три зоны: южную, среднюю и северную. В южную зону интенсивного развития входят Приморский край, южные части Хабаровского края, Амурская и Сахалинская области. Это наиболее развитая в экономическом отношении часть Дальнего Востока. И в ближайшие годы определенная динамика экономического развития будет характерна для этих территорий [1, с. 125].

Во-вторых, процессы регионализации в приграничных краях и областях (Приморский и Хабаровский края, Амурская и Сахалинская области) приводят к созданию экономически взаимозависимых и взаимодополняющих территориальных образований, включающих соседние районы Российской Федерации и соседних государств и ориентированных на ведение совместной деятельности по производству различных товаров и оказанию услуг.

Стратегия включения России в экономические процессы в АТР должна основываться на совместном инвестировании и развитии областей промышленности и экономики. В перспективе это, во-первых, система международных транспортных коридоров, проходящих по территории российского Дальнего Востока, создание энергетической инфраструктуры, связывающей восточные районы России и энергетические рынки в странах СВА. Совместная система транспортных коридоров и энергетической инфраструктуры и создаст основу для формирования диверсифицированного интеграционного сотрудничества.

Разрабатывая российскую стратегию дальнейшего развития, необходимо сознавать, что Россия расположена между ЕС и СВА, и поэтому односторонняя направленность развития страны в европейском направлении непременно приведет к окончательной потере позиций на Дальнем Востоке.

С 1989 г. организация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества является крупнейшим экономическим объединением, стратегическая цель которого — создание региональной системы свободной и открытой торговли и либерального инвестиционного режима к 2020 г. По мнению некоторых участников и политиков, АТЭС переживает сегодня кризис идентичности, что представляет для России благоприятную возможность для участия в интеграционных процессах в регионе и активизации приоритетных направлений деятельности.

В рамках саммита АТЭС в 2010 г. была актуализирована инновационная проблематика, когда страна-председатель Япония предложила «стратегию роста». Доля АТР в мировой экономике увеличивается, но в качественном развитии регион отстает и между странами сохраняется разрыв в уровне инновационного развития. Целью инновационной политики должно стать сокращение этого разрыва через активизацию сотрудничества научно-технических центров с уделением особого внимания человеческому капиталу и социальной политике. Многие страны АТЭС находятся на одном с Россией уровне инновационного развития — Чили, Мексика, Перу. Россия, как председатель предстоящего саммита во Владивостоке, объявила инновационное развитие в регионе одним из наиболее приоритетных направлений на 2012 г.

Такое развитие предполагает диверсификацию экономики, развитие человеческого капитала, стимулирование возникновения новых видов деятельности, не допуская дальнейшего упадка в регионе. При инновационной модели можно обеспечить высокие темпы экономического роста за счет удержания передовых позиций на глобальном рынке в узкой номенклатуре продукции либо за счет освоения массового выпуска инновационной продукции для экспорта [10].

В целом торгово-экономическое сотрудничество России со странами АТР можно охарактеризовать неудовлетворительной структурой товарооборота и низкими объемами инвестиций. Россия пока остается для стран АТЭС менее интересным торгово-экономическим партнером, чем они для нее. Причиной этому является неспособность России предложить странам региона что-то, помимо сырья, в то время как саму ее интересует высокотехнологичные товары, производимые в странах АТЭС. К тому же российские производители сложной технологической и наукоемкой продукции пока почти не представлены в АТЭС.

Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р утверждена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. [8], в которой предусматривается создание в Российской Федерации сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, а также формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров. Формирование кластеров является эффективным механизмом привлечения прямых иностранных инвестиций и интеграции российских технологий в мировой рынок высокотехнологичной продукции [11].

Для того чтобы преобразовать Россию в инновационное государство, стране необходимо осуществить систему подготовки человеческого капита-

ла для инфраструктуры инновационной экономики. Важность формирования интеллектуального и инновационного потенциала человека путем получения качественного образования определена в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011—2015 гг.

Осуществление планов по ускоренному развитию региона Дальнего Востока невозможно без формирования нового поколения специалистов, способных превратить знания в конечную высокотехнологичную продукцию. Правительство России в 2008 г. утвердило Федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009—2013 годы», в которой определена одна из важнейших задач — соответствие образования потребностям региональной инновационной инфраструктуры.

На сегодняшний день в Дальневосточном регионе уже сформирована серьезная база перспективных инновационных проектов, осуществление которых могло бы вывести Дальневосточный федеральный округ на более высокий уровень экономического развития, сделав его одним из лидеров России по степени наукоемкости экономики.

Таким образом, будущее развитие региона напрямую зависит от способности страны обеспечить инновационную деятельность, эффективную интеграцию с производством и качественным образованием.

Проанализируем приоритетные направления межрегионального сотрудничества России со странами АТР и в первую очередь перспективы экспорта энергоресурсов. Потенциал энергоресурсов восточной части России привлекает пристальное внимание к российским энергетическим проектам, нацеленным на поставку энергоносителей в страны Восточной Азии и, возможно, в США.

Одним из крупнейших стратегических проектов в современной России является проект «Восточная Сибирь — Тихий океан» (ВСТО). Его геополитическая роль основана на открытии для нашей страны нового перспективного рынка сбыта АТР, потребности которого в нефти непрерывно возрастают [3]. Запуск трубопровода является альтернативой европейскому маршруту, что способствует развитию естественной конкуренции на мировом рынке энергоресурсов.

По прогнозу ИНГГ СО РАН<sup>1</sup>, спрос на нефть и газ наиболее быстро будет возрастать в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Например, общий годовой спрос на газ в странах АТР возрастет к 2020 г. до 730—750 млрд м<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Институт нефтегазовой геологии и геофизики им. А. А. Трофимука Сибирского отделения Российской академии наук.

а к 2030 г. — до 940—960 млрд м<sup>3</sup>. Для обеспечения возрастающих энергетических потребностей стран АТР внутрирегиональных источников ни сейчас, ни в будущем недостаточно, необходимо значительное наращивание поставок энергоносителей из других регионов мира. К наиболее емким рынкам АТР наиболее приближены месторождения Западной Сибири, Восточной Сибири и Дальнего Востока. При наличии достаточного количества инвестиций и благоприятной ситуации на внутреннем и внешнем рынках энергоносителей предполагается удовлетворить внутренние потребности восточных регионов России и организовать экспортные поставки на рынки стран АТР, причем реальные объемы добычи будут определяться уровнем инвестиций в производственную и транспортную инфраструктуры. Планируется довести годовую добычу газа в 2020 г. до 890 млрд м<sup>3</sup>, в 2030 г. — до 910 млрд м<sup>3</sup> и поддерживать в будущем добычу газа на этом уровне за счет ввода месторождений, прогнозируемых к открытию [5, с. 78].

Можно также говорить и о возможных ведущих позициях России на рынке сжиженного природного газа (СПГ). Хотя наша страна вышла на этот рынок относительно недавно, она обладает конкурентными преимуществами: значительные запасы газа, его концентрация в регионах с низкими температурами, оптимальная транспортная составляющая.

По результатам анализа развития транспортной инфраструктуры можно говорить о том, что интеграция в транспортную систему Азии должна осуществляться во всех сферах транспорта и вида перевозок, связанных с международным товародвижением. Назрела необходимость в формировании целостной транспортно-логистической системы, соответствующей мировым стандартам на всех стадиях транспортировки груза [4].

По мнению экспертов, следует консолидировать локальные проекты и программы развития портов отдельных субъектов в крупные комплексные планы и увязать их с проектами соседних областей. Важнейшую роль играет Северный морской путь, который необходимо интенсивно восстанавливать и наращивать. Уже сегодня на Дальнем Востоке образуется прочная связь континентального и воздушного транспорта с портами, ведь выход в Тихий океан — особенное преимущество этого региона России.

Задача стоит не только в реализации запланированных инвестиционных проектов, но и в реальной оценке существующего положения дел в транспортной отрасли, а также внедрении новых технологий, что послужит фактором приоритетного вложения инвестиций. Без совершенной транспортной инфраструктуры невозможно реализовать инновационную модель экономического роста не только Дальневосточного региона, но и Российской Федерации [13].

Наличие минеральных и энергетических ресурсов, рабочей силы, а также развитой транспортной сети создаст предпосылки для образования горно-металлургического кластера межрегионального значения на территории Дальнего Востока, что также способствует интеграции дальневосточных регионов в единое экономическое пространство.

Весь проект — один из наиболее масштабных социально-экономических проектов в регионе (инвестиции планируются в объеме более 100 млрд руб.). Здесь появится новая отрасль — черная металлургия, базовая для машиностроительной, химической и многих других отраслей, по-прежнему необходимых самому отдаленному российскому региону для полноценного развития [9].

Таким образом, основными задачами Российской Федерации в Дальневосточном регионе, направленными на решение своих стратегических целей, должны стать:

- развитие законодательной базы с целью интенсификации совместного экономического развития приграничных территорий;
- расширение взаимосвязей и взаимного сотрудничества для создания благоприятных стабильных отношений со странами Тихоокеанского региона;
- создание условий для динамичного подъема экономики дальневосточных территорий страны, а также благоприятного климата для поступления инвестиций в регион.

В настоящее время формируются основные направления, по которым российские компании при поддержке государства могут внести реальный вклад в развитие многостороннего экономического сотрудничества с государствами АТР; это область энергетики, использование геостратегического положения России как естественной транспортно-коммуникационной и экономической связующей между Западом и Востоком.

Впервые за многолетнюю историю взаимоотношений России со странами АТР произошла нормализация контактов, установлены дипломатические отношения между основными державами региона, что открывает возможность для развертывания как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества.

Экономическая интеграция России со странами АТР во многом определяется созданием международной транспортной инфраструктуры и международной топливно-энергетической системы в этом регионе. Азиатско-тихоокеанское сообщество, располагающее реальным финансовым капиталом и технологическими возможностями, относит восток России к зоне потенциальных интересов и намерено осуществлять инвестиции в освоение природных ресурсов региона.

По результатам исследования инновационного сценария развития России можно сказать следующее: расширение сотрудничества со странами АТР в сфере высоких технологий будет иметь большое значение, если Россия приложит больше усилий для коммерциализации своих технологических достижений в соответствии с требованиями мирового рынка. Кроме того, важным аспектом является увеличение доли высокотехнологичного — инновационного продукта в структуре экономики страны.

Для того чтобы преобразовать Россию в инновационное государство, стране необходимо осуществить систему подготовки человеческого капитала для инфраструктуры инновационной экономики, что заключается в перестройке сознания и в воспитании человека, способного осуществить правильный выбор и следовать ему.

По результатам анализа приоритетных направлений межрегионального сотрудничества России с АТР нужно отметить, что интеграция России в целом и в частности дальневосточной территории в экономическую жизнь АТР, без сомнения, происходит. Такие крупные инвестиционные проекты, как строительство трубопроводной системы ВСТО, создание в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения, способны интегрировать дальневосточную территорию в регион АТР.

Анализ перспективности развития транспортной инфраструктуры показал, что без совершенствования транспортной отрасли невозможно реализовать инновационную модель экономического роста не только Дальневосточного региона, но и Российской Федерации. Задача состоит в пересмотре взглядов на существующее положение дел в транспортной сфере, во внедрении новых технологий, что станет логичным вложением инвестиций в транспортную инфраструктуру.

Рынок диктует жесткие экономические условия разработки месторождений полезных ископаемых, поэтому в этой сфере возможно освоение месторождений единым горным предприятием, что позволит привлечь инвестиции в экономику страны.

Подводя итоги, можно с уверенностью сказать, что ориентация на развитие сырьевой направленности экспорта является оправданной, так как наращивание экспорта в этой области является пока практически единственным источником инвестиций, необходимых для развития Дальнего Востока и для последующей перестройки структуры промышленного производства в регионе. Основным направлением экономической политики по мере наращивания экспортного потенциала сырьевых отраслей должно становиться развитие новых технологий, что обеспечит опережающий рост рынков инновационных наукоемких продуктов.

1. *Богатуров А.* Российский Дальний Восток в новых геопространственных измерениях Восточной Евразии // *Мировая экономика и международные отношения.* 2004. № 10.
2. *Вардомский Л. Б.* Приграничное сотрудничество на «новых и старых границах» России // *Евразийская экономическая интеграция.* Алматы, 2008.
3. Запуск первой очереди нефтепровода «Восточная Сибирь — Тихий океан». 2009. [Электронный ресурс] // Центр управления проектом «Восточная Сибирь — Тихий океан». URL: <http://www.cupvsto.ru/news/44.html> (дата обращения: 26.02.2011).
4. Итоговые материалы Четвертого Тихоокеанского экономического конгресса, дискуссионная сессия «Дальний Восток — транзитный узел в Азиатско-тихоокеанском регионе». [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pacific-congress.ru/archive/2010/ru/total-materials> (дата обращения: 26.02.2011).
5. *Конторович А. Э., Коржубаев А. Г., Эдер Л. В.* Перспективы поставок природного газа из России в страны Азиатско-Тихоокеанского региона // *Минеральные ресурсы России // Экономика и управление.* 2008. № 1.
6. *Курт Н.* Дальневосточный треугольник // *Россия в глобальной политике.* 2006. № 4.
7. *Минакир П.* Новый этап освоения российского Дальнего Востока // *Россия в АТР.* 2007. № 5.
8. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации. URL: <http://правительство.пф/gov/results/17449> (дата обращения: 26.02.2011).
9. *Пономарев В.* Metallургический старт. [Электронный ресурс] // «Expert online» 2011. URL: <http://expert.ru/2011/10/3/metallurgicheskij-start/> (дата обращения: 26.02.2011).
10. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2030 г.). М., 2008.
11. Развитие инновационных кластеров. [Электронный ресурс] // Муниципальная кластерная политика. URL: [http://economamursk.ucoz.ru/publ/o\\_klasterakh/razvitie\\_innovacionnykh\\_klasterov/3-1-0-232](http://economamursk.ucoz.ru/publ/o_klasterakh/razvitie_innovacionnykh_klasterov/3-1-0-232) (дата обращения: 26.02.2011).
12. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. [Электронный ре-



сурс] // Министерство регионального развития Российской Федерации. URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/346/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/346/) (дата обращения: 20.03.2013).

13. Целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010—2015 годы)» (в ред. постановления Правительства РФ от 20 мая 2008 г. № 377, вступило в силу с 1 января 2010 г.). [Электронный ресурс] URL: [http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT\\_ID=9806](http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=9806) (дата обращения: 26.02.2011).

**Л. Д. Козырева**  
**Социальные связи в информационном обществе**  
**(методология исследования)**

Как классическая, так и современная социология всегда интересовались проблемой социальных связей и взаимодействий. Сегодня этот интерес детерминирован превращением общества в сложную динамическую систему, в которой значительно больше *форм* взаимодействий между людьми, выше *скорость* взаимодействий, больше их *дальность*. Это изменение характера и динамики взаимодействий обусловлено развитием средств искусственных коммуникаций, транспорта, связи, а также методов записи, хранения, обработки данных для принятия решений. В том числе решений, актуальных для расширения и ускорения социального взаимодействия, т. е. имеет место положительная обратная связь, где развитие *техники* стимулирует интенсификацию и диверсификацию взаимодействия *et vice versa* (и наоборот) [4, с. 27].

Актуальность исследования проблемы социальных связей обусловлена еще и тем, что их наличие, характер, а также включенность в определенные социальные сети являются одним из важнейших параметров социального капитала, которым обладает индивид [9, с. 39]. Как пишет Р. Линг, социальный капитал, социальные ресурсы индивида — это метафорически общий счет в банке, на который человек может сделать различные виды вкладов и в любой момент воспользоваться им [11, с. 26]. По выражению Р. Линга, счет у такого «капиталиста» будет больше, чем разветвленное система социальных связей и взаимодействий.

Изучение социальных связей актуализируется и еще одной серьезнейшей социальной проблемой — социальной сплоченностью. Современная американская социология последние десятилетия интенсивно занимается исследованием влияния новых информационных технологий на характер и уровень социальной сплоченности в обществе.

Таким образом, можно сделать вывод: изучение социальных связей превращается в значительную и значимую проблему их исследования.

С другой стороны, следует отметить тот факт, что современная социологическая теория усиливает внимание к методологическим проблемам. Исследователи утверждают, что социология начала движение к динамичному сетевому взаимодействию теоретико-методологических подходов, в котором практически невозможно выделить главенствующую теорию, своего рода методологический центр, задающий характер и направление развития мировой социологической мысли. Нет и очевидно лидирующей темы исследования [5, с. 20].

Теоретико-методологический арсенал современной социологии весьма разнообразен. По мнению В. А. Ядова, сюда можно отнести различные версии глобализационных концепций, теории повышенных рисков, инвайроментальные концепции, активистские подходы с упором на деятельных субъектов, преобразующих наличные социальные структуры, и немало других, включая и теории, направленные на изучение и интерпретацию повседневной жизни людей и их «жизненных миров» [10, с. 8].

Отметим такой существенный факт, что новая социология по-новому оценивает социальное. Можно согласиться с утверждением о том, что в понимании онтологии социального произошел выраженный сдвиг от действия к интеракции, связям и отношениям. «Общество», «социальное» описывается ключевыми понятиями сетевой теории [6, с. 31].

Анализируя теоретико-методологический арсенал современной социологии, изучающей характер и динамику социальных связей в информационном обществе, можно с уверенностью утверждать, что современный методологический плюрализм возникает на прочном методологическом фундаменте классической социологии — теории действия М. Вебера и теории взаимодействия Г. Зиммеля. В современной концепции социальных связей понятие «социальное действие» является центральным и по идущей от М. Вебера традиции характеризуется направленностью на достижение осознанной определенной цели, преднамеренностью и индивидуальной активностью. Именно социальное действие является элементарной единицей взаимодействия.

Кроме того, в методологическом арсенале классической и современной социологии существуют теории и идеи, которые позволят осмыслить новые феномены информационной эпохи. На наш взгляд, это в первую очередь теории, объединяемые в классическом интеракционизме Дж. Мида и Г. Блумера, ролевых теориях, теориях референтных групп и утверждающие о том, что поведение индивида обусловлено тремя основными факторами — структурой личности, ролью и референтной группой.

Значительный вклад в изучение социальных связей вносят сторонники сетевой теории, сетевого анализа. Однако приходится признать, что современная сетевая теория тоже весьма неоднородна. Исследователи отмечают наличие двух основных подходов в сетевой теории. Первый — условно называемый «культурный» (или «реляционная социология») — представлен работами Г. Уайта. Второй — исследователями, разделяющими положения теории «актор-сеть» Б. Латура и М. Каллона. Общие черты этих подходов заключаются в том, что оба подхода рассматривают создание смыслов как действие, ведущее к возникновению связей, и постулируют приоритет дей-

ствий над акторами, или в сетевых терминах то, что связи (ties) предшествуют узлам (nodes). Кроме того, они учитывают различную природу акторов-людей (human actors) и акторов-не-людей (non-human actors). В данных подходах используются качественные методы и данные, позволяющие исследовать отношения, интерпретации и практики. Но, кроме сходства, эти подходы имеют и существенные различия. В теории «актор-сеть» акторы-люди и акторы-не-люди в равной мере способны к действию. Реляционная социология считает акторов-не-людей неспособными создавать смыслы, даже если эти акторы — часть социальной сети. В реляционной социологии только исследователь определяет, кого и что учитывать в ходе анализа. Теория «актор-сеть» собирает данные открыто, интерпретативно; акторы сами создают связи [6, с. 31].

Один из ведущих теоретиков сетевого анализа М. Грановеттер подчеркивает важность изучения социальных связей и сетей. По его мнению, именно анализ социальных сетей является инструментом для соединения микро- и макроуровней социологической теории. М. Грановеттер полагает, что изучение процессов в межличностных сетях позволяет наилучшим образом «навести мосты» между макро- и микроуровнями, так как именно при помощи этих сетей происходит перевод микровзаимодействий в макроструктуры и обратный переход к малым группам. Ученый утверждает, что сетевой анализ силы межличностных связей позволяет показать связь данного параметра с такими макрофеноменами, как диффузия, социальная мобильность, политическая организация и социальная сплоченность в целом. Методологическая ценность данного подхода состоит в том, что таким образом удастся преодолеть «фундаментальный недостаток современной социологической теории» — отсутствие объяснения того факта, как взаимодействуют социальные структуры макро- и микроуровня [1, с. 31—50].

Усиление внимания к проблеме социальных связей обусловлено не в последнюю очередь формированием и распространением в современном мире по-разному организованных «тесных социальных миров», характеризующихся насыщенным, плотным соприсутствием с высоким уровнем доверия. Дж. Урри, исследуя наш сверхмобильный мир, к таким моментам соприсутствия относит фестивали, конференции, праздники, лагеря, семинары, демонстрации и т. д. [8, с. 6]. Более того, он полагает, что социально инклюзивное общество должно создавать и расширять возможности соприсутствия всем его членам.

Надо заметить, что в современной западной социологии с тревогой говорят о падении уровня доверия между людьми, связанном с ослаблением социальных связей. Так, Р. Патнэм полагает, что такие явления, как езда

в автомобиле и снос трущоб, разрушительным образом воздействуют на социальные связи и, следовательно, уровень доверия [12, с. 28].

Особое значение имеет исследование воздействия социальных связей на распространение влияния и информации. М. Грановеттер анализирует работы американских исследователей 1950—1960-х гг. прошлого века, в которых изучается, каким образом сеть формирует и ограничивает поведение индивида, как индивиды для достижения определенных задач могут манипулировать этими сетями и т. д. [1, с. 40].

Анализируя теоретико-методологические подходы к анализу феномена социальных связей в меняющемся обществе, можно заметить, что при всем разнообразии они страдают одним существенным недостатком — отсутствием четкого определения понятия «социальные связи». Причем в некоторых работах данное понятие подменяется понятием «социальная сеть» как тождественным. К примеру, в отечественной справочной литературе по социологии существует широчайший диапазон определений: от «связи взаимодействия индивидов и групп» до «совокупность факторов, обуславливающих совместную деятельность людей». В то время как классическая методология предлагает нам простое решение данной проблемы, в определении сущности понятия «социальные связи» должны быть однопорядковые понятия — социальные отношения, социальные действия и взаимодействия.

Исходя из такой посылки, предлагаем следующее определение: *социальные связи — это отношения между социальными субъектами (индивиды, социальные группы и общности), возникающие на основе взаимно ориентированных действий и детерминированные определенными социальными потребностями.* Социальные связи составляют содержание взаимодействия, в то время как социальные сети являются формой их существования. В современной социологии осуществляется визуализация социальных сетей в виде *социального графа*, где узлы представляют социальных субъектов, а ребра — отношения между ними.

Потенциальная возможность взаимодействия индивидов вытекает из такого свойства связей и отношений, как *социальность*. Л. Р. Петрова полагает, что разворачивание данного потенциала происходит одновременно в четырех измерениях: биологическом, психическом, социальном и культурном. Данные измерения составляют *матрицу социальных связей*, которая представляет собой совокупность вертикально и горизонтально интегрированных отношений. Интеграция, «сцепление» этих отношений в составе целого обеспечивается на основе действия *принципа согласованного порядка*, предполагающего состояние распределения связей между элементами си-

стемы, при котором усилия их взаимного отношения в составе целого обес­печивают ее устойчивость [7, с. 54].

Следующей методологической проблемой является классификация соци­альных связей. В настоящее время существуют лишь отдельные подходы к решению данной проблемы. Так, предлагается классификация социаль­ных связей в зависимости от отношений, которые лежат в их основе: род­ственно-семейные, дружеские, соседские, профессиональные, клиентские, общественные (включенность в различного рода общественные движения и организации и т. д.) [9, с. 39].

В этом случае анализ социальных связей предполагается по нескольким направлениям:

- 1) характер социальных связей: непосредственные или опосредованные (техническими средствами связи);
- 2) интенсивность связей, измеряемая через частоту контактов;
- 3) роль связей в оказании социальной поддержки;
- 4) «открытость» или «закрытость» индивида по отношению к людям, не принадлежащим к его близкому кругу (родственников, друзей), степень доверия к ним как потенциальным субъектам социальных связей и социальной поддержки [9, с. 39—40].

А. Б. Докторович предлагает классифицировать социальные связи и вза­имодействия по их характеру (содержанию). Его классификация содержит 6 видов связей: взаимно нейтральные; взаимно содействующие; взаимно агрессивные; содействующие нейтральные; агрессивно нейтральные; агрес­сивно содействующие [2, с. 52]. Можно согласиться с автором в том, что дальнейшее развитие социологических исследований может быть осуще­ствлено в направлении формализации описаний и изучения многосубъект­ных отношений, например *n*-арных отношений, в которых число взаимо­действующих субъектов больше трех.

Положительно оценивая подобные подходы, полагаем, что он может быть дополнен еще одним направлением анализа, в рамках которого рас­сматривается сила социальных связей.

Понятие «сила связи» является центральным в теории М. Грановеттера. Под «силой связи» он понимает комбинацию (вероятно, линейную) про­должительности, эмоциональной интенсивности, близости, или взаимного доверия, и реципрокных (обратных, взаимных) услуг, характеризующих данную связь [1, с. 32]. Исходя из силы связи, Грановеттер разделяет соци­альные связи на сильные (между индивидом и его ближайшим окружени­ем), слабые (между индивидом и знакомыми) и отсутствующие (в ситуации отсутствия всяких отношений и несущественной значимости).

Анализируя значительный массив теоретического и эмпирического материала, проводя собственные исследования «силы связи», М. Грановеттер акцентирует внимание на слабых связях, подчеркивая их «силу», позволяющую предотвратить изоляцию индивида и обеспечивающую более эффективную интеграцию в обществе. Таким образом порождаются парадоксы: слабые связи, которым часто ставят в вину распространение отчуждения, являются необходимым условием формирования у индивидов возможностей, а также их интеграции в сообщества; а сильные связи, способствующие формированию сплоченности на локальном уровне, на макроуровне приводят к фрагментации [1, с. 47].

Интересную классификацию силы связей предлагает А. Б. Докторович [3, с. 65—70]. На основе анализа социальных действий и взаимодействий различной силы им выделены сверхслабые и слабые, средней силы, сильные и сверхсильные действия. Эти действия различной силы лежат в основе социальных связей и взаимодействий.

Так, социальное действие называется *сверхслабым*, если оно не вызывает ответного действия, либо последнее (примерно) равной силы таково, что исходное действие и ответное действие не порождают взаимодействия. Иными словами, это действие, ориентированное на кратковременный социальный контакт. Примером подобного действия может служить приветствие одного субъекта и ответ на него другого.

*Слабое* социальное действие характеризуется ответным действием, примерно равным по силе, что порождает слабое взаимодействие, которое не приводит к социальному отношению. Примером могут служить диалоги между двумя субъектами в личном общении (как непосредственном, так и опосредованном техническими средствами).

Социальное действие называется действием *средней силы*, если во взаимодействии с (примерно) равным по силе ответным действием порождается достаточно устойчивое сбалансированное социальное взаимодействие средней силы, которое формирует устойчивое социальное отношение. Социально-трудовые отношения любой устойчиво развивающейся организации (политической, общественной, коммерческой) — это устойчивые социальные отношения средней силы с достаточно длительным временем существования. Наличие в организации трудовых или иных споров по каким-либо экономическим, организационным или иным вопросам порождает неустойчивые социальные отношения средней силы, которые по истечении времени могут перейти к иному типу взаимодействий.

Социальное действие называется *сильным*, если во взаимодействии с (примерно) равным по силе действием порождается сильное взаимодей-

стве, которое приводит к сильному социальному отношению. В качестве примера устойчивых сильных социальных отношений можно рассмотреть жесткую экономическую конкуренцию как на внутренних, так и на глобальных высококонкурентных рынках.

*Сверхсильное социальное действие* — это действие, существенно превосходящее по силе действия любого иного типа, которое в сочетании с другим сверхсильным социальным действием может порождать сверхсильное взаимодействие. Сверхсильное социальное действие можно рассматривать в качестве компонента социальных взаимодействий максимальной силы. В качестве примера можно рассматривать взаимодействие партнеров в различных видах спорта — фигурном катании, гребле и т. д.

Оценивая перспективы исследования социальных связей, отметим мнение М. Грановеттера, который намечает пути дальнейшего изучения социальных связей [1, с. 47]. Он считает, что, кроме *силы связей*, необходимо говорить об их *содержании, специализации*. Особое внимание следует уделить так называемым *негативным связям*, а также основным этапам развития сетевой структуры. На наш взгляд, к данному перечню следует добавить и анализ факторов, воздействующих на формирование и динамику социальных связей. Представляется, что в таком виде концепция социальных связей и взаимодействий будет выглядеть логичной и концептуально завершенной.

- 
1. Грановеттер М. Сила слабых связей // Экономическая социология. 2009. Т. 10. № 4. С. 31—50.
  2. Докторович А. Б. Формализованное описание и классификация социальных действий, взаимодействий и отношений // Пространство и время. 2011. № 2 (4). С. 48—57.
  3. Докторович А. Б. Социальные действия, взаимодействия и отношения // Пространство и время. 2012. № 2 (8). С. 65—70.
  4. Измайлов И. В., Пойзнер Б. Н. Сложность социальных связей и сингулярность Дьякова—Винджа // Вестник Томского университета. Серия: Философия. Социология. Политология. 2012. № 4 (20). Вып. 1. С. 27—32.
  5. Кравченко С. А. Социология в движении к взаимодействию теоретико-методологических подходов // Социологические исследования. 2011. № 1. С. 19—22.
  6. Мальцева Д. В., Романовский Н. В. О современных сетевых теориях в социологии // Социологические исследования. 2011. № 8. С. 28—37.



7. *Петрова Л. Р.* Социальность как матрица социальных связей и ее детерминанты // Вестник ВЭГУ. 2012. № 2 (58). С. 51—55.
8. *Урри Дж.* Мобильность и близость // Социологические исследования. 2013. № 2. С. 3—14.
9. *Хахулина Л.* Человек в системе социальных связей // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2006. № 1. С. 39—49.
10. *Ядов В. А.* Две социологии // Троицкий вариант. Наука. 2011. № 24 (93). 6 дек.
11. *Ling R.* New tech. new ties: how mobile communication is reshaping social cohesion. MIT Press, 2008.
12. *Putnam P.* Bowling Alone. N. Y., 2000.

**А. В. Лабудин, В. А. Василенко**  
**Опыт подготовки государственных и муниципальных служащих  
в условиях евразийской интеграции**

В настоящее время идут активные процессы интеграции российской высшей школы в мировую образовательную систему. Как результат, развивается международное сотрудничество стран в области образования, разрабатываются различные программы мобильности студентов, идет тенденция к сближению национальных образовательных систем. Сегодня основным требованием, предъявляемым к организации обучения по конкретному направлению подготовки, является не только соответствие образовательной дисциплины государственным образовательным стандартам РФ, но и ее удовлетворение международным требованиям к подготовке специалистов в данной области.

Говоря об интеграции российского образования в мировое пространство высшего образования в области обучения государственных и муниципальных служащих, целесообразно обратиться к международному опыту подготовки кадров для данной сферы экономики. Здесь можно выделить два основных подхода к подготовке специалистов: 1) западноевропейский (англосаксонский, французский); 2) американский основывается на европейских традициях образования, однако в силу исторических особенностей развития имеет свои специфические особенности.

Опираясь на мнение А. М. Марголина, рассмотрим общие параметры, лежащие в основе перечисленных выше подходов.

1. Статус государственного служащего закрепляется в соответствующих правовых документах.
2. Наличие базового образования и специальной профильной подготовки становятся обязательным условием для поступления на государственную службу.
3. Регулярное посещение различных курсов переподготовки и повышения квалификации, прохождение стажировки и т. д. становятся непременным условием для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста.

К концу прошлого века во многих развитых европейских и американских странах были разработаны специальные программы подготовки кадров для государственной службы, получившие название Master of Public Administration (MPA).

Данные программы в разных странах имеют общие черты (например, продолжительность обучения варьируется от года до трех лет в зависимости

от формы обучения, при этом большое внимание уделяется развитию практических навыков и умений), однако они имеют свои различия и свою специфику [2]. Для характеристики общей системы подготовки кадров государственной службы за рубежом рассмотрим все три подхода: англосаксонский, французский и американский.

### **Англосаксонский подход**

Основоположником этого подхода к подготовке кадров для государственной службы является Великобритания. Однако в дальнейшем наибольший вклад в его развитие внесли немецкие ученые, такие как Лоренц фон Штейн, Роберт фон Моль, Макс Вебер.

В настоящее время англосаксонский подход активно используется наиболее динамично развивающимися в политической и социально-экономической сферах странами Севера Европы — Швецией, Норвегией, Данией, Нидерландами.

**Основные особенности.** Изначально наиболее яркой являлась правовая доминанта: базовое образование для поступления на государственную службу должно было быть юридическим. В настоящее время ситуация изменилась. Однако чиновники, получившие профессиональное образование по методикам англосаксонского подхода, имеют традиционно сильную подготовку в правовой сфере.

В Великобритании и Германии, как и в большинстве других стран Европы и Америки, происходит реформирование государственной службы под влиянием глобализационных процессов. Качественная трансформация обязанностей госслужащих заключается в повышении значимости таких профессиональных характеристик, как умение самостоятельно принимать решения, управлять изменениями, проявлять лидерские качества.

Раньше развитие лидерских качеств, склонность к инновациям и творческому решению поставленных задач традиционно считались ключевыми элементами подготовки кадров для частного бизнеса, а подобные навыки формировались в рамках программ Master of Business Administration (MBA). Что же касается государственных служащих, то от них требовалось прежде всего умение четко выполнять инструкции, следовать процедурам, строго подчиняться приказам вышестоящего начальства. Инициатива не поощрялась. Однако в условиях современного мира меняются требования к системе подготовки кадров, делается больший акцент на качестве принимаемых государственными служащими решений.

Повышение эффективности работы госслужащих неразрывно связано с развитием междисциплинарного подхода к их образованию, ориентированного на развитие у будущих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности. Именно эти требования разрабатываются в рамках программ МРА и адаптируются к потребностям и особенностям работы на государственной службе [2].

Сравнивая системы подготовки кадров для государственной службы в Великобритании и Германии, можно выделить некоторые сходные и отличительные черты. Главной отличительной особенностью системы подготовки кадров в Великобритании является отсутствие единой централизованной системы подготовки государственных служащих, однако существует множество курсов, программ, семинаров и др., предполагающих индивидуальный подход к выбору образовательной программы. И хотя формы и методы обучения в данном случае могут быть разнообразными, общими для них остаются подготовка в учебном заведении, приобретение практического опыта.

В Германии же, наоборот, образовательная модель определяется универсальностью и сбалансированностью учебных программ, централизованным подходом и преемственностью системы подготовки — от базового уровня до программ повышения квалификации, а также гибкостью блочно-модульного принципа построения учебных планов. Многие специалисты признают многоуровневую ранжированную систему, практикующуюся в Германии, одной из самых результативных образовательных систем в Европе [2].

### **Французский подход**

Истоки французской «административной науки», которая в своем современном виде существует с конца 1960-х — начала 1970-х гг., восходят к XIII в. Правящую элиту готовили вузы, специализирующиеся на преподавании административного права и истории общественных институтов [3].

#### ***Основные особенности***

- Государственное управление преподается как раздел политических и административных наук.
- В системе подготовки по государственному управлению преобладают два типа учебных заведений: институты политических исследований и университеты. Кроме того, существуют институты (для обучения одному предмету), высшие школы (для профессиональной многопредметной подготовки) или лаборатории (для проведения исследований). При некоторых

институтах политических исследований созданы центры подготовки кадров государственного управления, которые в течение года после получения диплома готовят к вступительному конкурсу в те или иные органы государственной службы.

- Специалистов по государственному управлению с ученой степенью магистра выпускают университеты, институты политических исследований и специализированные учебные заведения.

- Подготовка государственных служащих для органов государственного управления, которая во Франции носит название профессиональной постоянной подготовки, состоит из профессиональной начальной подготовки госслужащих и повышения квалификации, которое организуется на протяжении всей их карьеры.

- Специфика, отличающая французскую модель от британской и германской, — организация различными министерствами конкурсов прямого набора в корпус государственных служащих.

- Особое место в области подготовки по специальности «государственное управление» занимают две высшие школы, находящиеся в ведении премьер-министра: Национальная школа администрации (НША) и парижский Институт политических исследований (ИПИ).

- Существует Международный институт государственной администрации (МИГА), который занимается подготовкой иностранных служащих, способствуя распространению за рубежом методов работы, используемых французской администрацией. Иностранцы должны быть рекомендованы их правительством и уже иметь степень магистра или равнозначный диплом.

- Функционируют около 50 специализированных школ (не считая военных).

- Повышение квалификации как средство повышения социального статуса и продвижения по службе становится инструментом модернизации государственной службы, которая проводится в интересах не только самой администрации, но и других организаций и населения в целом.

Сравнивая систему подготовки государственных служащих во Франции и Германии, можно отметить, что в обеих странах система подготовки носит централизованный характер и имеет многоуровневую структуру, ранжированную в зависимости от целей обучения и степени профессиональной подготовки слушателей. Однако в отличие от немецких образовательных программ, отличающихся высоким уровнем сбалансированности экономических и правовых дисциплин, французский подход ориентирован на углубленное изучение экономики [2].

### Американский подход

В Соединенных Штатах государственное администрирование как практика и область исследований началось в городах. Образование для государственной службы было введено преимущественно для того, чтобы обеспечить спрос на персонал, способный к оценке и улучшению деятельности муниципального правительства. К 1906 г. происходит расцвет профессии государственного администрирования, создаются образовательные программы в области государственного администрирования, способствующие улучшению административного управления правительства [6].

Опираясь на исследования А. М. Марголина, рассмотрим *основные особенности* подготовки государственных служащих в США.

- Как и в европейских странах, государственное управление в Америке всегда было тесно связано с правовыми дисциплинами, в частности с административным правом. Затем получила распространение дисциплина, изучающая систему правления (систему государственной власти) — government (применительно к США данный термин относится ко всем трем ветвям власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также к нескольким уровням государственного управления). Эта дисциплина имеет дело с широким спектром проблем государственного управления [4].

Магистерская образовательная программа предназначена для лиц, имеющих степень бакалавра (В. А.) или ее аналог и ориентирующихся на соискание степени магистра (М. А.) в области государственного управления. Содержание магистерской образовательной программы включает изучение особенностей политических процессов, системы права, социологических теорий.

- Особая форма подготовки магистров по государственному управлению — это курс обучения и защита диссертации, которую организует для работников высшего и среднего звена государственных органов ряд университетов, имеющих соглашение с американским правительством.

Один из таких университетов — Американский университет, занимающий шестое место в стране по подготовке кадров в области государственного управления. Совместно с Управлением кадровой службы правительства США этот университет разработал программу подготовки для получения степени магистра в области государственного управления (МРА) для работников центрального аппарата правительства США.

Для проходящих обучение госслужащих обучение бесплатное — за них платят правительство и университет.

Что касается подготовки к защите ученой степени, то она, как правило, включает такие дополнительные виды деятельности, как посещение науч-

но-исследовательских центров, органов муниципального и государственного управления и т. п. [4].

Говоря о подготовке государственных и муниципальных служащих в нашей стране, отметим, что в 2010 г. в рамках образовательной реформы на всей территории Российской Федерации вступили в силу государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ГОС ВПО) третьего поколения. В сфере обучения государственных и муниципальных служащих было утверждено самостоятельное направление подготовки бакалавров и магистров — «государственное и муниципальное управление», которое ранее рассматривалось только в рамках менеджмента. 15 февраля 2010 г. Приказом Министерства образования и науки РФ был утвержден стандарт для степени «магистр»<sup>1</sup>, а 17 января 2011 г. приказом Министерства образования и науки РФ № 41 — стандарт для степени «бакалавр»<sup>2</sup>.

Новые стандарты содержат три уровня: общие дисциплины, профессиональные дисциплины и более узкие специальные дисциплины. Дисциплины первых двух уровней являются обязательными для всех, последние — вуз может добавлять самостоятельно.

С проведением преобразований в образовательной сфере, помимо введения новых ГОС ВПО, произошли также значительные изменения и в финансировании образовательных учреждений. Ранее, в советский период, финансирование вузов осуществлялось полностью из государственного бюджета и форма финансирования была сметной. Далее, в постсоветское время, в связи с появлением и дальнейшим активным расширением сети негосударственных образовательных учреждений возникло негосударственное финансирование высшего образования. В 2000 г. распоряжением Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р был утвержден План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 15 февраля 2010 г. № 123 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «магистр»». [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: [http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d\\_10/m123.html](http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d_10/m123.html). (дата обращения: 15.06.2013).

<sup>2</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 января 2011 г. № 41 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»». [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. URL: [http://www.edu.ru/db/mo/Data/d\\_11/m41.html](http://www.edu.ru/db/mo/Data/d_11/m41.html) (дата обращения: 15.06.2013).

и модернизации экономики на 2000—2001 годы<sup>1</sup>, который предполагал поэтапный переход к нормативному подушевому финансированию высшего профессионального образования. А в принятом постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»<sup>2</sup> Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. говорилось о формировании и включении в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов посредством поэтапного перехода от преобладающего сметного планирования к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Так, с 2002 г. начался эксперимент по введению государственного именованного финансового обязательства, однако он не оправдал себя, и в 2009 г. приказом Министерства образования и науки РФ и Министерства финансов РФ от 27 июля 2009 г. № 269/76 приказ от 29 апреля 2002 г. № 1597 «Об утверждении методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений» был признан утратившим силу<sup>3</sup>.

Говоря о современной ситуации в области финансирования образования, целесообразно отметить тот факт, что 8 мая 2010 г. принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>4</sup>. Согласно данному закону государственные и муниципальные учреждения делятся на

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 годы» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3414.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Российская газета. 2004. № 113 (3490).

<sup>3</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ и Министерства финансов РФ от 27 июля 2009 г. № 269/76 «О признании утратившим силу приказа Министерства образования Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 29 апреля 2002 г. № 1597/39н “Об утверждении методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений”» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2009. № 5005.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2010. № 5179.



три типа: казенные, бюджетные и автономные, различающиеся по степени финансово-хозяйственной самостоятельности от самой узкой до самой высокой.

Применительно к сфере подготовки управленческих кадров высшей квалификации для государственного, общественного и частного секторов экономики в целях совершенствования учебной, научной и организационно-методической базы 20 сентября 2010 г. был принят Указ Президента РФ № 1140 «Об образовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно Указу было образовано федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» путем реорганизации в форме присоединения к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации» (Москва) федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Москва) и 12 федеральных государственных образовательных учреждений по перечню согласно приложению к Указу. В числе основных направлений деятельности академии разработка и реализация образовательных программ для специалистов в области государственно-общественного управления и предпринимательства, соответствующих лучшим мировым достижениям, а также подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в сфере государственного управления.

23 сентября 2010 г. было принято распоряжение Правительства РФ от № 1562-р, утвердившее перечень федеральных государственных образовательных учреждений, присоединяемых к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации».

А распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2387-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1562-р» установило, что «полномочия собственника в отношении объектов федерального имущества, переданного федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20 сентября 2010 г. № 1140 «Об образовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 39. Ст. 4925.

высшего профессионального образования “Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”, осуществляет Росимущество по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1178 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации”» был принят устав Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Далее протоколом совещания в Министерстве образования и науки РФ 28 января 2011 г. был утвержден план-график реализации мероприятий по выполнению распоряжения Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 1562-р по присоединению Волго-Вятской академии государственной службы, Дальневосточной академии государственной службы, Орловской региональной академии государственной службы, Поволжской академии государственной службы имени П. А. Столыпина, Северо-Западной академии государственной службы, Северо-Кавказской академии государственной службы, Сибирской академии государственной службы, Уральской академии государственной службы, Московской академии государственного и муниципального управления, Института повышения квалификации государственных служащих, Приморского института государственного и муниципального управления к федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»<sup>2</sup>.

7 июля 2011 г. Указом Президента РФ № 902 «О внесении изменения в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливаю-

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. №2387-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1562-р» // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 418.

<sup>2</sup> Протокол совещания в Министерстве образования и науки РФ 28 января 2011 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Северо-Западного института федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». URL: [http://www.szags.ru/index.phtml?id\\_page=690&id=1571](http://www.szags.ru/index.phtml?id_page=690&id=1571) (дата обращения: 15.06.2013).

щих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 1332» в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, было внесено Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Описанные выше преобразования, проводимые в стране в области обучения государственных и муниципальных служащих, не случайны. В настоящее время идут широкие интеграционные процессы со странами СНГ, которые имеют довольно большой опыт подготовки государственных служащих. Многосторонний взаимобмен опытом может способствовать положительным изменениям в области профессионального обучения государственных и муниципальных служащих как в нашей стране, так и в странах евразийского экономического пространства. Как отметил В. А. Шамахов в интервью газете «Санкт-Петербургские ведомости», главная задача на сегодняшний день — «подготовить новую волну государственных и муниципальных служащих — глобально конкурентоспособных (а не просто хороших) и адаптивных (они должны уметь отвечать на современные вызовы) управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов в целях решения задачи инновационного развития общества». По словам В. А. Шамахова, важным является подготовка управленцев, владеющих управленческими, менеджерскими, социальными, финансовыми технологиями. Для достижения данной цели будущих выпускников необходимо готовить как можно раньше, постепенно приобщая к условиям реальной государственной и муниципальной службы. В связи с чем В. А. Шамахов предлагает возродить модель формирования государственных служащих, которая существовала еще во времена царской России, и организовать процесс подготовки будущих профессионалов по следующей схе-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 902 «О внесении изменения в перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 1332» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4169.

ме: лицей — колледж — институт — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [1]. Кроме этого, 21 марта 2013 г. в пресс-центре агентства «Интерфакс Северо-Запад» состоялась пресс-конференция на тему «Реформа высшего образования — путь к качеству? Какие инновационные направления нужны российским вузам». В ходе данной пресс-конференции В. А. Шамахов отметил, что на сегодняшний день «образование, касающееся управления, в том числе и государственного, должно иметь три посыла, которые в РАНХиГС стараются по возможности эффективно применять:

- интеллект и комплексное глубокое университетское образование, поскольку управление на сегодняшний день — это сложный тип работы, где должны работать высокообразованные люди с широким спектром знаний;
- конкретные, присущие этой специальности управленческие технологии, на которых и нужно учить управлять. Необходимо давать материал не на абстрактных примерах, а на уже существующих механизмах;
- ген гуманности, без которого идти работать с людьми и управлять ими — бесполезное занятие».

По словам В. А. Шамахова, «эти три компонента должны работать вместе», их сочетание позволит подготовить качественных управленцев, которым общество сможет доверять, а это, в свою очередь, даст возможность реализовывать социально-экономические реформы, которые без доверия со стороны граждан невозможны [5].

Таким образом, как было сказано выше, в условиях интеграции России в мировую образовательную среду усиливается международный компонент в сфере обучения кадров для государственной и муниципальной службы, что, в свою очередь, оказывает благоприятное воздействие на всю систему подготовки государственных и муниципальных служащих в нашей стране. Активные модернизационные процессы, происходящие в настоящее время в данной области, ведут к унификации требований к подготовке кадров, формированию централизованной и многоуровневой системы обучения государственных и муниципальных служащих. Данный факт позволяет предположить, что подобные трансформации будут и дальше способствовать совершенствованию системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы, повышению качества образования будущих специалистов и, как результат, положительным изменениям во всей системе государственной и муниципальной власти. Особенно это касается интенсивных интеграционных процессов, происходящих на постсоветском про-

странстве, в первую очередь в рамках Евразийского экономического союза России, Казахстана и Беларуси.

1. *Жабский А.* Госуправление как керлинг. Интервью с В. А. Шамаховым, директором Северо-Западного института РАНХиГС. [Электронный ресурс] // Санкт-Петербургские ведомости. 16.12.2011. URL: [http://www.spbvedomosti.ru/print.htm?id=10283458@SV\\_Guest](http://www.spbvedomosti.ru/print.htm?id=10283458@SV_Guest) (дата обращения: 15.07.2013).
2. *Марголин А. М.* Мировой опыт государственного управления // Государственная служба. 2005. № 4 (36).
3. *Марголин А. М.* Неравенство и институт образования // Государственная служба. 2005. № 5 (37).
4. *Марголин А. М.* Легализация доходов: международный опыт // Государственная служба. 2005. № 6 (38).
5. *Нефедов О.* Чиновник — это профессия. [Электронный ресурс] // Информационное агентство «СЕВЕРНАЯ ЗВЕЗДА» URL: [http://www.nstar-spb.ru/articles/article\\_6012.html](http://www.nstar-spb.ru/articles/article_6012.html) (дата обращения: 15.07.2013).
6. *American Public Administration: Past, Present, Future* // ed. by Frederick C. Mosher. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press, 1990.

**Е. М. Прошина**  
**О консервативно-либеральной модели**  
**политической модернизации в современной России<sup>1</sup>**

О процессе модернизации вообще и о политической модернизации в частности зарубежными и российскими авторами написаны уже целые библиотеки сочинений. Тщательно определены понятия этих явлений, различные их типы и виды. Общепринятым может считаться определение процесса модернизации как перехода от традиционного общества к современному, сопровождающегося соответствующими преобразованиями в сфере технологий, производства, социальных отношений и т. п.

Вопрос, однако, в том, что именно понимать под «соответствующими преобразованиями», особенно в сфере социально-политической. На этот вопрос и призваны ответить многочисленные ныне теории политической модернизации. Возникнув в 1950—1960-х гг. прошлого, теория политической модернизации (далее — ПМ) в своем развитии прошла несколько этапов: 1960—1970-е гг., 1980—1990-е гг., 1990-е гг. — настоящее время. ПМ и сегодня остается важным объектом внимания исследователей и острой идеологической полемики, в которой участвуют политики, государственные и общественные деятели, представители СМИ.

Создатели теории ПМ опирались прежде всего на наследие М. Вебера, Э. Дюркгейма, Д. Истона, Т. Парсонса, Ф. Тенниса, Й. Шумпетера, [3, 8, 9, 13, 18], использовали положения системного и структурно-функционального подходов. Особый вклад в дальнейшую разработку проблемы внесли работы Г. Алмонда и Д. Пауэла «Сравнительная политология. Подход с позиций “концепции развития”», Д. Аптера «Политика модернизации», С. Липсета «Политический человек», Л. Пая «Аспекты политического развития», Д. Растоу «Мир наций», Ш. Эйзенштадта «Модернизация: процесс и изменение» и др.

Для современного понимания проблемы особенно важны работы западных исследователей Р. Арона, Д. Белла, Р. Даля, В. Мура, Д. Растоу, А. Турена, С. Хантингтона [2, 5, 15, 17, 20, 21]. Специфической чертой теории ПМ всех этапов ее развития может быть назван европоцентризм, точнее американоцентризм. Приведем определение модернизации, данное Ш. Эйзенштадтом: «Исторически модернизация — это процесс изменения в направлении тех

---

<sup>1</sup> Статья написана на основании выступления автора на Международной летней школе молодых ученых в июне 2012 г. с сохранением основной идеи и направленности, но с уточнениями и дополнениями, сделанными в январе — феврале 2013 г.

типов социальной, экономической и политической систем, которые развивались в Западной Европе и Северной Америке с XVII по XIX в. и затем распространились на другие европейские страны, а в XIX и XX в. — на Южноамериканский, Азиатский и Африканский континенты» [19, с. 213—214].

Уже в конце 1960-х гг. появляется критика подобных теорий представителями развивающихся стран, видевших в теории модернизации оправдание колонизации и решительно выступавших против модернизации по западному образцу. Не менее резкой была критика со стороны левых радикалов Запада и представителей некоторых развивающихся стран, считавших, что совершенствуемая в рамках «теории отсталости» данная теория ПМ не учитывает специфику национальных обществ, особенности их культуры; ведет к консервации отсталости, зависимости, нарушению экономической структуры, разрушению экологической среды и социальным конфликтам. Эти претензии к особому характеру и направленности теорий политической модернизации могут быть отнесены и к работам современных западных и американских авторов.

Можно утверждать, что критика западных теорий ПМ со стороны советских авторов была не менее, если не более радикальной, причем использовались примерно те же аргументы, но практически всегда с добавлением констатации о «ненаучности» всей западной (буржуазной) политической науки вообще. Современные российские авторы весьма активно включились в обсуждение проблем ПМ уже с 1990-х гг., и в настоящее время число исследователей значительно выросло в связи с актуальностью вопроса о путях российской модернизации. По исконной российской традиции позиции ученых, исследующих и развивающих теорию ПМ, с известной мерой условности, но все же достаточно четко делятся на две группы: западники и славянофилы. Среди наиболее значительных работ назовем исследования следующих авторов: А. Дынкин, В. Пантин, А. Панарин, Л. Поляков, А. Старостин и др. [7, 12, 15].

Особенно часто исследователи, западные и российские, останавливаются на анализе двух основных направлений (типов, моделей) политической модернизации: консервативном и либеральном. Между сторонниками этих направлений разгорелась острая дискуссия еще в конце XX в., но она продолжается и поныне, приобретая подчас характер непримиримого идеологического противостояния как на мировой сцене, так и внутри нашего российского общества.

Отметим, что для большинства западных авторов речь на современном этапе развития теории (или теорий) политической модернизации идет о приведении существующих в различных странах типов политических си-

стем (ПС) в соответствие с некоторой **идеальной современной** моделью ПС, которая возникла в мире под влиянием теории глобализации и, как считают ее создатели, нашла свое адекватное выражение в США.

В данном случае под идеальной современной моделью ПС многими западными и прежде всего американскими политологами понимается именно модель либеральной демократии, представленная такими американскими авторами, как Р. Даль, Г. Алмонд, Л. Пай [1, 6, 11]. Подчеркивание значимости универсализма и идеи необходимости «вестернизации» остается для авторов либеральной модели ПМ конца 1990-х гг. — начала XXI в. столь же обязательным, как и для теоретиков ПМ ранних периодов ее возникновения и развития.

Основные критерии либеральной политической модернизации, по утверждению Р. Даля, одного из наиболее авторитетных авторов теории демократии, это степень вовлеченности населения в систему представительной демократии и уровень открытой конкуренции свободных элит. При этом необходимыми элементами современной политической системы являются выборные власти, свободные и справедливые выборы, свобода выражения своего мнения, наличие политической конкуренции [6].

Современный американский политолог Л. Даймонд, критически анализируя позицию С. Хантингтона, одного из авторов консервативной модели ПМ, предлагает дополнить критерии либеральной демократии Р. Даля предложениями других авторов и представляет «расширенный» набор необходимых черт современной либеральной модели, вне которого авторы считают политическую систему, не соответствующую вызовам современности.

Вышеуказанная полемическая статья Л. Даймонда, высоко оценивая либеральную модель демократии как основу современной ПМ, резко критикует модель модернизации консервативного толка, базирующуюся на идеях Й. Шумпетера и развитую в конце XX — начале XXI в. С. Хантингтоном. Отметим, что Й. Шумпетер, признанный одним из крупнейших экономистов, социологов, политических ученых XX в., настаивал на том, что только учет всех факторов развития: исторического, социального, экономического, культурного — может привести к положительным результатам. Этот результат был обозначен им как возникновение «другой теории демократии», а именно «элитарной демократии», противопоставленной ее классическому варианту (Основные работы Шумпетера — «Теория экономического развития» 1912 г., «Капитализм, социализм и демократия» 1942 г. и др.) [18].

В конце XX в. идеи Шумпетера были востребованы многими социальными и политическими мыслителями. Особое значение они приобрели в теоретической деятельности видного американского политолога С. Хан-



тингтона, специалиста в области сравнительной политологии и транзитологии (раздел политологии, изучающий переход к демократическим режимам), одного из создателей консервативной теории ПМ.

Л. Даймонд называет Й. Шумпетера «родоначальником *минималистских дефиниций демократии*» (*курсив автора*. — Е. П.), определившим ее как систему «достижения политических решений, при которой индивиды обретают власть решать — путем конкурентной борьбы за голоса народа, и не без оснований относит С. Хантингтона к числу тех, кто «безусловно» позаимствовал восходящий к Шумпетеру «тезис об электоральном соперничестве как о сущности демократии», который сам Даймонд считает явно недостаточной характеристикой этого феномена [18, с. 5—13].

Противопоставляя «либеральную демократию» современным «минималистским концепциям демократии», Даймонд предлагает называть их «демократией электоральной», особенно настаивая на том, что хотя минималистские теории обычно и признают потребность в некоем наборе гражданских свобод, но вместе с тем, как правило, «не уделяют большого внимания базовым свободам и не пытаются включить их в число реальных критериев демократии» [4, с. 13].

Обратим внимание на недостаточно четкую аргументацию «недостатков, пороков» минималистских концепций в данной формулировке Даймонда. А именно: признавая, что некий (?) набор гражданских свобод все же наличествует в этих концепциях, автор сетует, что базовым свободам не уделено «большого внимания» (а как возможно измерить величину этого внимания?) и т. д.

Именно на основании этой аргументации против минималистских концепций Л. Даймонд не считал возможным отнести «вообще к каким-либо типам демократии» политические режимы пяти стран (Турция, Индия, Шри-Ланка, Колумбия), в том числе России, так как, по его мнению, «во всех этих странах наблюдаются довольно существенные ограничения политических прав и гражданских свобод, достаточные для того, чтобы в “Сравнительном обзоре свободы” — ежегоднике, публикуемом по результатам общемировых обследований состояния политических прав и гражданских свобод, проводимых “Домом свободы”<sup>1</sup> (Freedom House), — ни одна из них не была включена в категорию свободных» [4, с. 11—16].

---

<sup>1</sup> Заметим, что американский «Дом свободы» проводит «ежегодные обзоры состояния свободы на планете» (!). И именно на эти сведения опираются современные сторонники либеральной модели демократии, т. е. «расширительного» ее понимания (толкования), ставя неудовлетворительные оценки национальным демократиям. Следовало бы уточнить, каким именно международным правовым документом при этом руководствуются США.

Итак, создатели и нынешние сторонники политической модернизации консервативного толка, не отрицая огульно теорию глобализации, видя задачу политической модернизации в усилении способности политических институтов приспосабливаться к изменяющимся условиям, тем не менее прежде всего признают уникальность национальных политических систем и специфичность политической модернизации в каждой из них, принципиально отказываются от идей универсализма и необходимости вестернизации. По их убеждению, суть ПМ консервативного типа заключается именно в создании эффективной и стабильной политической системы в национальных государствах, чему с успехом может способствовать предлагаемая ими модель электоральной демократии, обеспечивающая свободу доступа широким массам населения к свободным и открытым выборам.

Можно предположить, что для сторонников консервативной модели ПМ, особенно для С. Хантингтона, теоретика транзита от недемократических режимов к демократическим, консервативная модель ПМ выступает не как конечная цель модернизации, а как промежуточный этап перехода к более развитой форме демократии, но точных указаний на это мы не находим. Поэтому представляется возможным такой вариант развития событий: страна, политическая система которой будет усовершенствована с помощью электоральной модели демократии, сможет выйти на путь дальнейшего социального и политического развития с учетом своего национального исторического и политического опыта, не пренебрегая опытом других стран, но и не принимая его как эталон социально-политического поведения.

Позиция Даймонда, отражающая наиболее радикальные взгляды сторонников либеральной модели, важна для нас не столько вышеуказанной позицией автора, сколько изложением тех методов («влияние, давление, помощь»), которые он считает не только возможными, но даже обязательными для внедрения либерально-демократической модели. При этом автора не смущает ни экономическая, ни политическая, ни культурно-религиозная ситуация в странах, которые должны быть, по его мнению, приобщены к данной модели [4, с. 10–25].

Характерно, что позиция, обозначенная Даймондом, и его методы внедрения либеральной модели политической модернизации ныне вполне отчетливо реализуются рядом западных стран и США в их политике и военной практике на Ближнем Востоке. Но, конечно, более всего автора статьи и большинство сторонников либерально-демократической модели модернизации «тревожат и волнуют», а может быть, и «беспокоят» политические процессы в России и в странах бывшей советской ориентации. Оценки, которые даются развитию демократии в этих странах в соответствии со сведе-

ниями «Дома свободы», настолько низки, что не могут, по мнению американских авторов, соответствовать даже сравнительно невысоким требованиям консервативной модели.

Практически России отказано в статусе демократической страны, ее по-прежнему называют если не тоталитарным, то авторитарным государством, не желая замечать даже совершенно очевидных шагов на пути демократического развития ее политической системы и гражданского общества.

Научный подход к общественным явлениям предполагает рассмотрение того или иного феномена в контексте исторического этапа его развития. Транзитологический подход (в том числе С. Хантингтона) как раз и предлагает как можно более четко ответить на вопросы: где мы находимся, куда нам двигаться дальше, какие исторические формы и модели более всего отвечают нашим представлениям о наших традиционных российских ценностях, какие именно и в каком масштабе могут быть восприняты нами ценности, предлагаемые либеральной демократией, если мы действительно стремимся стать частью мирового модернизационного процесса?

Сегодня отечественный политический плюрализм достиг, кажется, своего апогея в нашей, совсем еще недавно такой смиренной и идеологически «одномерной» стране. В коммуникационном пространстве «пророками» всех мастей и рангов предлагается такое множество решений всех жизненно важных вопросов, такой богатый набор негативных характеристик нашего Настоящего и славословий или проклятий в адрес нашего Прошлого, что невольно задумаешься, что же тогда называется «свободой слова», о которой так скорбят все ораторы, каждый раз начиная свои «филиппики» в адрес власти утверждением, что «это, конечно, вырежут» или предсказанием о том, что больше им нигде и никогда не дадут слова.

Для нашей темы важно, способствуют ли подобные мероприятия развитию политической культуры нашего общества вообще и гражданской культуры в частности; способствуют ли они развитию общей культуры, моральных и этических норм; заставляют ли слушателей задуматься над обсуждаемыми проблемами и побуждают ли их искать самостоятельные решения? Из бесед с коллегами, друзьями, аспирантами, студентами могу сделать вывод о том, что прежде всего у более или менее подготовленных слушателей возникает тревожное состояние крайнего сомнения в возможности и, главное, желании диспутантов и даже ведущих найти хотя бы компромиссное решение обсуждаемых вопросов, возникает тяжелое осознание разобщенности в обществе и ощущение полной, за малым исключением, безответственности участников и организаторов большинства дискуссий перед собой, слушателями, обществом, страной.

Речь, разумеется, не идет о запрещении подобного рода передач. Но, очевидно, что нужен тщательный и объективный анализ подобных дискуссий и их результатов. Это может дать нашим социологам, политологам и, возможно, прежде всего психологам и психоаналитикам очень важный материал для понимания мироощущения и мировоззрения наших граждан, без чего немислимы никакие серьезные реформы.

Это, казалось бы, отступление от темы сделано совершенно сознательно. Ведь даже тревожная картина «плюралистического безумия» свидетельствует о двух важнейших позициях, совсем недавно утвердившихся в общественной жизни нашей страны. Во-первых, как ни странно, это указывает на реализацию нескольких основных прав человека: свободы слова, собраний, публичных обсуждений проблем, в чем нам так упорно отказывают наши западные оппоненты и наши отечественные сторонники наиболее радикальной (скажем, предельной) модели либеральной демократии. Во-вторых, это чрезвычайно важный показатель обостренного интереса граждан к политической проблематике: ведь большинство дискуссий проходят едва ли не за полночь, а число голосующих за «своих» нередко зашкаливает за десятки тысяч. И наконец, становится очевидной мысль о том, что недостаточно свободы слова, многим ораторам нужно, чтобы слово, по Марксу, «овладев массами, превратилось в материальную силу» и изменило ситуацию, по мнению одних, повернув вспять политический процесс или же, наоборот, заставив его мчаться во весь опор за западным фантомом ПМ.

Вернемся к поискам реалистического ответа на вопрос о модели ПМ для современной России, России периода транзита от коммунистической модели к **своей национальной** модели демократического развития.

Сразу поясню, что являюсь приверженцем теории консервативно-либеральной модели ПМ. О сути консервативной модели мы говорили выше и определили ее цель как «создание эффективной и стабильной политической системы» на базе признания уникальности национальных политических систем и специфичности политической модернизации в каждой из них. Почему мы так часто говорим об уникальности и специфическом развитии России, об особом пути развития российской цивилизации? Не стараемся ли мы тем самым подчеркнуть, что нам не по пути с развитием мировой цивилизации, и таким образом опять на длительный исторический период выпасть из хода мировой истории, как это произошло в XX в.? В том-то и дело, что судьба сегодняшней России предопределена не только всей ее многовековой историей, но более всего и наиболее болезненно именно событиями советского периода.

Минуя трагические десятилетия установления советской власти, напомним о Конституции 1936 г., называемой сталинской, в которой с удовлетворением сообщалось о построении основ социализма в нашей стране, чему способствовало полное уничтожение частной собственности как экономической основы эксплуататорского строя царской России, всех враждебных классов (помещиков, буржуазии, дворянства, кулаков) и их пособников; всех оппозиционных партий, групп и группировок и, конечно, их лидеров и членов; и вообще уничтожение всех партий, кроме одной, партии всего народа — ВКП(б). Все это было обозначено как великое достижение на пути построения социалистической демократии — подлинной в отличие от всех буржуазных демократий мира.

Именно такая демократия, боровшаяся с любым проявлением инакомыслия, и существовала все последующие годы советского периода. Политическая организация советского общества сначала именовалась «диктатурой пролетариата», которую В. И. Ленин называл «высшей формой пролетарской демократии», а затем в соответствии с Конституцией 1977 г. «политической системой советского общества»<sup>1</sup>.

В Преамбуле Конституции 1977 г. констатировался факт о формировании в стране «новой единой общности — советский народ» — с единым марксистско-ленинским мировоззрением, с высокоразвитым чувством общественного и государственного долга, с коллективистскими принципами, утвердившимися благодаря укоренению общественной собственности в сознании и практике людей и полному неприятию частнособственнической идеологии и частного интереса. Тем самым, по сути, был дан четкий ответ на вопрос, почему в СССР может и должна существовать только одна партия и именно коммунистическая. Вопреки мировым политическим теориям, где партии трактовались как организации, отражающие и защищающие интересы различных социальных групп населения, что и обуславливало принцип многопартийности, наличие однопартийной системы в СССР трактовалось как выдающийся творческий вклад в развитие марксистско-ленинского учения.

В этой же Конституции утверждалась мысль о полном разрешении в СССР всех основных противоречий и конфликтов: социальных, национальных, религиозных и т. д., что и способствовало «созданию новой социальной общности — советский народ», конечно, «под мудрым руководством» Коммунистической партии. События, происшедшие в России через

---

<sup>1</sup> Отметим, что само понятие «политическая система», возникшая в западной науке в 1950-е гг., наряду с методами системного и структурно-функционального анализа, было запрещено в советской общественной науке вплоть до начала 1970-х гг.

десять с небольшим лет, ясно показали, насколько поверхностным был взгляд авторов Конституции — руководителей партии и правительства на реальное положение дел в СССР уже в конце 1970-х гг.

Следующая Конституция, принятая в совершенно другой, новой, России в 1993 г., носит уже явно некоммунистический характер, поскольку в ней провозглашен принцип частной собственности, т. е. в социальном смысле то самое право гражданина на частный интерес, которое всегда понималось в СССР исключительно как нравственный порок и, более того, как источник неравенства и всех социальных бедствий. Специальный раздел «права и свободы», заменивший статьи о «правах и обязанностях» всех предыдущих конституций, по своему объему способный соперничать с международными декларациями прав и свобод, принцип идеологического плюрализма, признание многопартийности и многое другое являются совершенно очевидным признаком политической, экономической и социальной либерализации бывшего советского общества.

Наверное, можно утверждать, что Конституция 1993 г. намного опередила возможности реализации тех прав и свобод, которые она содержит. Ведь механизм реализации до сих пор не только не отлажен, но практически еще только начинает создаваться. Однако заметим, что все ведущие демократии мира, создавая свои конституции, обозначали в них ориентиры будущего.

Несомненно, что роль политической системы по-прежнему оставалась значительной, хотя уже больше походила на демократические модели, предложенные еще в середине XX в. Д. Истоном и Г. Алмондом. Однако масштаб и роль любой демократической политической системы определяются масштабом существующих в стране проблем и конфликтов, а ее эффективность и стабильность напрямую зависят от ее способности принимать своевременные и верные решения в сложном и хорошо организованном взаимодействии с гражданским обществом.

В XXI в. политическая система страны поставила и начала решать невероятно сложную двуединую задачу: выполнить социальную программу и одновременно способствовать развитию на либеральной основе экономической жизни страны, без которой первая задача становилась неосуществимой. Сложность нашей ситуации конца прошлого и начала XXI в. умножалась более всего тем, что ко всем проблемам и противоречиям, оставшимся от прежнего режима, прибавились новые, порожденные радикальной ломкой экономических устоев, привычных форм существования. Даже конституционные права и свободы, казалось, таили в себе опасности, поскольку требовали активности и стремления к самостоятельному действию, которые большинству населения были ранее совершенно чуждыми.

Сегодня, несмотря на значительный натиск идей постмодернизма, отстаивание традиционных ценностей, а стало быть, консервативный подход стал более или менее общим местом в политических дискуссиях, по крайней мере в современной России. Однако основное осложняющее обстоятельство заключается в том, что именно в России оказалось очень трудно решить вопрос, какие же ценности социальной и политической жизни могут быть причислены к традиционным? Отказ в 1917 г. от ценностных ориентаций дореволюционной России, утверждение принципиально новых форм общественного бытия и идеологических установок коммунистического периода и последующий этап радикальной перестройки, имитировавший исторически многовековой путь первоначального накопления за немислимо короткие сроки, обусловили многие сегодняшние проблемы нашего общества.

Не способствует быстрому и адекватному решению этих проблем и отношение к России со стороны ведущих мировых держав, хотя нельзя не отметить, что в последние годы позиция нашей страны по многим принципиальным вопросам мировой политики вызывает уважение и оно впервые за многие годы связано не с «позицией силы», не с увеличением вооружения России, а с ее четко обозначенной в основных политических документах программой совершенствования политической модернизации российского общества. Однако сама эта программа, изложенная наиболее полно в предвыборных статьях В. В. Путина, поддержанная большинством населения России, что убедительно показали результаты президентских выборов, разумеется, не может вызвать одобрения сторонников радикальных либеральных ориентаций ни в нашей стране, ни тем более за рубежом.

Критика реального процесса политической модернизации в России и ее перспектив ведется по многим направлениям. Но главная позиция критиков-либералов состоит именно в том, что российская ПМ не отвечает основным требованиям современной западной теории либеральной демократии в ее предельном выражении.

Критикуют российскую модель ПМ и сторонники иных идеологических установок. К примеру, наши нынешние коммунисты, принципы которых давно не отвечают классическому марксизму и в значительной степени смыкаются с идеями западной социал-демократии, воспринимавшейся совсем недавно нашим отечественным марксизмом-ленинизмом как злейший враг коммунистического учения и движения, поскольку признание социал-демократами частной собственности было тогда несовместимо с марксистским мировоззрением.

Сегодня коммунисты представляют себя оппозиционной партией, более того, считают наличие оппозиции обязательным в обществе, хотя сами

всю историю существования Советского государства боролись с оппозициями (в том числе с социал-демократами) и даже в Конституции 1936 г. торжественно объявили об уничтожении всех оппозиционных партий как о великом достижении, приведшем к победе социализма в стране.

Можно ли хоть на мгновение поверить тому, что эти партии, придя к власти, дадут российскому народу даже тот набор демократических свобод, который мы имеем сегодня не только в Конституции, но и в реальной жизни?

Что же сегодня мешает оппонентам партии власти признать по крайней мере те позитивные сдвиги в нашей стране, которые, несомненно, свидетельствуют о либерализации нашей политики, хотя бы и в относительно консервативном ее варианте? Сближение этих понятий — «консерватизм» и «либерализм» — отнюдь не новая тенденция в политической теории и практике. В известной работе немецкого политолога У. Матца, написанной еще в 1970-х гг., «Идеология как детерминанта политики в эпоху модерна» высказана принципиально важная мысль о том, что консерватизм является не столько самостоятельной идеологией, сколько «эпифеноменом» любой идеологии, т. е. сопутствующим признаком (качеством), который приобретает любая идеология на определенном этапе своего развития, консервируя свои ценности [10].

Таким образом, либерализм, коммунизм, социал-демократия и другие идеологические течения периода своего возникновения и первоначального развития, обычно называемые «классическими», сегодня уже могут быть названы «консервативными» в сравнении с их новыми, современными формами. Так, неоллиберализм второй половины XX в., сохраняя основные принципы классической (консервативной) либеральной теории — «жизнь, свобода, собственность», добавляет к ним наряду с другими принцип «ответственности собственности перед народом», гарантированный политикой государства и согласием самого собственника, что позволяет новому либерализму отныне называться «социальным либерализмом».

Отметим с естественной долей гордости, что идеи именно социального либерализма впервые возникли в России еще в конце XIX — начале XX в. и были связаны с заметными успехами экономического и социального развития страны. Однако исследователи коммунистического периода нашей истории всегда рассматривали и консерватизм, и либерализм в качестве идеологий, в равной степени неприемлемых в советском обществе. Оба эти понятия, особенно либерализм, были пригодны только для обозначения буржуазных, ненаучных концепций прошлого и настоящего. Несмотря на «новое перестроечное мышление» части советского общества, практически



неожиданный для большинства народа резкий скачок конца 1990-х гг. от «осуществленной социальной утопии» (по определению Г. Маркузе) к реальности «первоначального накопления» не мог привести общественное сознание ни к чему иному, как к поистине «вавилонскому смещению» мифологических представлений о прошлом, идеологических разночтений в настоящем, трагических пророчеств о будущем. Трудно удержаться от того, чтобы задним числом не дать «ценных советов» о том, что следовало бы и чего не следовало бы делать в тот переломный для страны период, и сегодня нет недостатка в таких советчиках. Но тем, кому очевидно, что к коммунистической утопии возврата быть не может, следует думать о настоящем и будущем и «работать для них». Поэтому и уточним, что, по нашему мнению, представляет собой консервативно-либеральная модель нашей политической модернизации.

Совершенно очевидно, что это центристская модель, которая видит своей первостепенной задачей примирить, а не усмирить идеологические крайности на почве понимания каждой из противоборствующих ныне группировок нашей общей цели, а именно построения общества, несомненно демократического, но отвечающего представлениям о демократии не как о всеобщем царстве свободы (чего нет ни в одной демократической стране мира), а как о рационально-правовом государственном устройстве, строго соблюдающем конституционные права граждан, сохраняющем традиционные ценности религии, культуры и быта многонационального общества, строящего свою жизнь на принципах ответственности личности перед собой, обществом и страной, на основе взаимопомощи и солидарности. Эта «новая российская демократия» предположительно способна соединить в единой концепции развития традиционные ценности российского народа на разных этапах его существования в их классическом варианте с новым вариантом консервативно-либеральной модели политической модернизации.

Эта модель политической модернизации, в основе которой лежат заявленные в Конституции 1993 г. либеральные ценности (права и свободы), реализуемые с учетом традиционных особенностей нашей истории и культуры, позволит в дальнейшем сохранить/законсервировать российскую идентичность.

- 
1. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор М., 2002.
  2. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1993.
  3. Вебер М. Политические работы (1895—1919): пер. с нем. М., 2003.

4. *Даймонд Л.* Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. 1999. № 1.
5. *Даль Р.* Демократия и ее критики: пер. с англ. / под ред. М. В. Ильина. М., 2003.
6. *Даль Р.* Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3.
7. *Дынкин А., Пантин В.* Волны и циклы социального развития: цивилизационная динамика и процессы модернизации. М., 2004.
8. *Дюркгейм Э.* Социология: ее предмет, метод, предназначение: пер. с фр. 3-е изд., доп. и испр. М., 2008.
9. *Истон Д.* Категории системного анализа политики: пер. с англ. // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 2.
10. *Матц У.* Идеологии как детерминанта политики в эпоху модерна // Полис. 1992. № 1.
11. *Пай Л.* Аспекты политического развития. Аналитическое исследование. М., 1997.
12. *Панарин А. С.* Народ без элиты. М., 2006.
13. *Парсонс Т.* О социальных системах: пер. с англ. М., 2002.
14. *Поляков Л. В.* Методология исследования российской модернизации // Полис. 1997. № 3.
15. *Растоу Д. А.* Мир наций. М., 1997.
16. *Старостин А. А.* Политическая идентичность современных россиян: проблемы формирования // Социум и власть. 2010. № 2. С. 53—58.
17. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах: пер. с англ. М., 2004.
18. *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия: пер. с англ. М., 1995.
19. *Эйзенштадт Ш.* Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций: пер. с англ. М., 1999.
20. *Bell D. A.* Communitarian Critique of Authoritarianism: the Case of Singapore // Political theory. 1997. № 1. P. 171—189.
21. *Touraine A.* Modernity and Cultural Specificities (Nodernity and Identity). N. Y., 1998.

**А. В. Скляр**  
**Государственный совет Российской Федерации**  
**как совещательный орган**  
**при Президенте Российской Федерации**

Государственный совет СССР в 1991 г. — высший орган государственной власти СССР. Создан на основании Закона СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» [2]. Согласно этому закону Государственный совет СССР был образован на межреспубликанской основе для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик. Состав — Президент СССР и высшие должностные лица союзных республик. Решения Государственного совета СССР носили обязательный характер.

Впервые о воссоздании совещательного органа при Президенте страны в современной России заговорил государственный секретарь Г. Бурбулис. Указом Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» [4] был образован Государственный совет при Президенте РСФСР в качестве совещательного органа. Положением о совете, утвержденным распоряжением Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 17-рп [22], установлено, что Государственный совет при Президенте РСФСР (Государственный совет РСФСР) — постоянно действующий совещательный орган, разрабатывающий стратегию общенационального развития и координирующий деятельность органов государственного управления РСФСР по реализации принятой стратегии.

К основным задачам Государственного совета при Президенте РСФСР относились следующие:

- разработка стратегии в области внешней политики и государственной безопасности Российской Федерации, координация деятельности органов государственного управления РСФСР по вопросам обеспечения суверенитета и территориальной целостности республики, защиты ее ресурсного, экономического, научно-технического и оборонного потенциала;
- определение механизмов эффективного осуществления стратегии общенационального развития Российской Федерации и подготовка соответствующих программ и проектов для рассмотрения и утверждения Президентом РСФСР;
- согласование общей политики реформы исполнительной власти в Российской Федерации, подготовка предложений для Президента

РСФСР по повышению эффективности функционирования органов государственного управления;

- разработка принципиальных направлений экономической реформы, определение перспективной бюджетной политики Российской Федерации и анализ хода ее осуществления;
- подготовка долгосрочных программ по организации социальной защиты населения в условиях перехода к рыночным отношениям, по вопросам культурной, образовательной, научной, технологической и экологической политики и инновационной деятельности;
- осуществление взаимодействия Президента РСФСР, федеральных органов исполнительной власти с органами государственного управления Союза ССР и государств — членов Союза;
- обеспечение взаимодействия Президента РСФСР и руководителей федеральных органов исполнительной власти РСФСР с политическими партиями и общественными движениями, профсоюзными, творческими, женскими, молодежными и иными общественными объединениями, а также религиозными организациями;
- определение стратегии законотворческой деятельности Президента РСФСР, рассмотрение проектов законов, подготовленных в порядке законодательной инициативы, указов по основополагающим вопросам государственной внутренней и внешней политики;
- осуществление иных функций, имеющих существенное значение для реализации принятой концепции общенационального развития.

Указом Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» [4] установлено, что в состав совета входят по должности:

- Президент РСФСР (Ельцин Борис Николаевич);
- вице-президент РСФСР (Руцкой Александр Владимирович);
- председатель Совета Министров РСФСР (до 26 сентября 1991 г. — Силаев Иван Степанович);
- государственный секретарь РСФСР — секретарь Государственного совета (Бурбулис Геннадий Эдуардович);
- а также пять министров (внутренних дел, иностранных дел, финансов, юстиции, печати и массовой информации РСФСР);
- председатель Комитета государственной безопасности РСФСР (с 5 августа 1991 г. — Иваненко Виктор Валентинович);
- председатель Государственного комитета РСФСР по оборонным вопросам (с 19 августа по 9 сентября 1991 г. — Кобец Константин Иванович, с 29 октября 1991 г. — Грачев Павел Сергеевич);

- шесть государственных советников РСФСР (секретарь Совета РСФСР по делам Федерации и территорий, секретарь Комиссии по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета безопасности РСФСР, советник по взаимодействию с общественными объединениями, советник по экономической политике, советник по науке, образованию и культуре, советник по правовой политике).

При этом советник по экономической политике и советник по науке, образованию и культуре не были назначены.

Указом Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 46 «О дополнении состава Государственного совета при Президенте РСФСР» [5] установлено, что в состав совета входят по должности:

- государственный советник РСФСР по экологии и здравоохранению (Яблоков Алексей Владимирович);
- главный государственный инспектор РСФСР — начальник Контрольного управления Администрации Президента РСФСР.

Указом Президента РСФСР от 10 сентября 1991 г. № 114 [6] установлено, что в состав совета входит по должности государственный советник РСФСР по обороне.

Указом Президента РСФСР от 13 сентября 1991 г. № 118 [7] установлено, что в состав совета входит по должности председатель Государственного комитета РСФСР по делам науки и высшей школы.

Указом Президента РСФСР от 22 октября 1991 г. № 150 [8] установлено, что в состав совета входит по должности государственный советник РСФСР по вопросам экономического сообщества и межреспубликанских отношений.

Несмотря на то что члены Государственного совета при Президенте РСФСР входили в него по должности, ряд членов совета были утверждены персонально.

Указом Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 47 «О членах Государственного совета при Президенте РСФСР» [9] утверждены членами Государственного совета при Президенте РСФСР Министр внутренних дел РСФСР, Председатель Комитета государственной безопасности РСФСР, Министр иностранных дел РСФСР, Министр финансов РСФСР, Министр печати и массовой информации РСФСР, Министр юстиции РСФСР.

Указом Президента РСФСР от 10 сентября 1991 г. № 115 «О Государственном советнике РСФСР по обороне» [10] утвержден членом Государственного совета при Президенте РСФСР государственный советник РСФСР по обороне.

19 июля 1991 г. Указом Президента РСФСР Б. Н. Ельцина [11] установлена должность государственного секретаря РСФСР. В Указе говорилось о должности государственного секретаря РСФСР — секретаря Государственного совета при Президенте РСФСР. Предназначалась должность для Г. Э. Бурбулиса, руководившего кампанией по избранию Б. Н. Ельцина Президентом. На этом посту Г. Э. Бурбулис не ограничился организацией работы Госсовета, а стал фактическим руководителем Правительства в качестве первого заместителя председателя (обязанности председателя Правительства Б. Н. Ельцин 6 ноября 1991 г. возложил на себя). Уменьшение роли Г. Э. Бурбулиса сказалось и на самой должности: Указом Президента РФ от 6 мая 1992 г. № 465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации» [15] должность государственного секретаря Российской Федерации преобразована в должность государственного секретаря при Президенте Российской Федерации. Это решение, как и поименование должности со строчной буквы, означало существенное снижение ее ранга. Указом Президента РФ от 26 ноября 1992 г. № 1479 «О должности государственного секретаря при Президенте Российской Федерации» [16] должность государственного секретаря при Президенте РФ упразднена.

Г. Э. Бурбулис с 6 ноября 1991 г. по 14 апреля 1992 г. одновременно с должностью государственного секретаря РСФСР (Российской Федерации) занимал должность первого заместителя Председателя Правительства РСФСР (Российской Федерации).

Функции и полномочия государственного секретаря РСФСР определялись Положением о государственном секретаре РСФСР и его канцелярии, утвержденным распоряжением Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 17-рп [22].

К основным функциям Государственного секретаря РСФСР относились следующие:

- организация работы Государственного совета РСФСР в соответствии с задачами, указанными в Положении о Государственном совете РСФСР;
- координация внешнеполитической деятельности органов управления Российской Федерации, взаимодействие органов управления РСФСР с правительствами государств — членов Союза ССР и союзными органами, деятельности государственных органов РСФСР в сфере обеспечения государственной безопасности, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;
- координация кадровой политики Президента РСФСР;

- осуществление по поручению Президента РСФСР иных функций, имеющих важное значение для развития Российской Федерации.
- Полномочия Государственного секретаря РСФСР [22]:
- представлять Президенту РСФСР кандидатуры государственных советников РСФСР;
  - по поручению Президента РСФСР или в его отсутствие председательствовать на заседаниях Государственного совета РСФСР;
  - давать поручения членам Государственного совета РСФСР о подготовке вопросов к заседаниям совета в соответствии с Регламентом Государственного совета РСФСР;
  - формировать повестку дня заседаний Государственного совета РСФСР, визировать его рекомендации, заключения и иные решения;
  - координация деятельности членов Государственного совета РСФСР;
  - участие в заседаниях совета по делам Федерации и территорий, совета безопасности РСФСР и других органов, образуемых Президентом РСФСР, а также Совета Министров РСФСР;
  - обеспечивать соблюдение процедуры подготовки официальных документов Президента РСФСР по вопросам, отнесенным к компетенции Государственного совета РСФСР. В случае нарушения установленной процедуры ставить перед Президентом РСФСР вопрос об устранении допущенных нарушений и привлечении к ответственности должностных лиц, вплоть до освобождения от занимаемой должности;
  - запрашивать и получать от центральных, республиканских и местных органов исполнительной власти нормативные акты и другие материалы, необходимые для деятельности Государственного совета РСФСР;
  - по поручению Президента РСФСР представлять его в отношениях с органами власти Союза ССР, государств — членов Союза, республик в составе РСФСР;
  - по поручению Президента РСФСР представлять его в отношениях с иностранными государствами;
  - вносить предложения на рассмотрение Совета Министров РСФСР, Совета безопасности РСФСР и других органов, образуемых Президентом РСФСР;
  - согласовывать кандидатуры руководителей Администрации Президента РСФСР и принципиальные вопросы их деятельности;
  - готовить проекты распоряжений Президента РСФСР по вопросам организации деятельности Государственного совета РСФСР;

— издавать распоряжения и приказы по вопросам организации и деятельности канцелярии государственного секретаря РСФСР [22].

Для осуществления своих функций и полномочий Государственный секретарь РСФСР формировал канцелярию государственного секретаря РСФСР во главе с заведующим канцелярией [12]. Канцелярия входила в состав Администрации Президента России. Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» [17] канцелярия государственного секретаря Российской Федерации упразднена.

Государственный советник РСФСР — должность, учрежденная Президентом РСФСР Б. Н. Ельциным 19 июля 1991 г. [4]. Представлялось, что это будут высшие должностные лица государства, работающие под непосредственным руководством Президента, входящие в состав Государственного совета РСФСР и отвечающие за определенные направления политики государства (например, государственные советники РСФСР по правовой политике; по взаимодействию с общественными объединениями; по экологии и здравоохранению; по вопросам экономического сообщества и межреспубликанских отношений; по делам науки и высшей школы; по делам конверсии; по вопросам семьи, материнства и детства; по вопросам охраны границы и др.).

Практика деятельности государственных советников РСФСР показала, что, во-первых, они пытались выступать в качестве высших руководителей государства и, во-вторых, стали подменять подразделения Правительства РСФСР или пытаться давать им указания. В результате распоряжением от 30 ноября 1991 г. № 109-рп «О государственных советниках РСФСР» [23].

Президент определил, что государственные советники РСФСР наделены полномочиями оказывать ему консультативную и экспертную помощь по вопросам порученных им направлений деятельности и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов государственной власти и управления, а также издавать распоряжения, обязательные для исполнения другими государственными и общественными органами. Указом от 6 мая 1992 г. № 465 [15] должность государственного советника Российской Федерации преобразована в должность советника Президента Российской Федерации (сама должность советника Президента была учреждена ранее и имела более низкий ранг).

Каждый государственный советник РСФСР имел свою службу, входившую в состав Администрации Президента РСФСР.

Всего на должность государственного советника РСФСР (с 25 декабря 1991 г. — Российской Федерации) назначались 11 человек, один из них —



С. М. Шахрай наряду с этой должностью с 12 декабря 1991 г. по 20 апреля 1992 г. занимал должность заместителя председателя Правительства РСФСР (Российской Федерации).

Просуществовал Государственный совет РСФСР недолго. Ноябрьскими указами Президента он был упразднен. Государственный совет РСФСР был упразднен Указом Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» [14] одновременно с созданием «правительства реформ» Бурбулиса — Гайдара. Кроме того, Конституцией был предусмотрен важный орган под руководством Президента РСФСР — Совет Безопасности Российской Федерации.

В 1992—1993 гг. вместо Государственного совета действовал Президентский консультативный совет как постоянно действующий совещательный орган при Президенте РФ. Учрежден распоряжением Президента РФ от 3 апреля 1992 г. № 157-рп «Вопросы Президентского консультативного совета» [24]. Этим же распоряжением утверждено Положение о совете и состав совета. Обеспечение деятельности совета возложено на канцелярию государственного секретаря Российской Федерации.

Задачи Президентского консультативного совета:

- выявление и анализ важнейших проблем развития Российской Федерации, составляющих ее республик и регионов, выработка рациональной стратегии и тактики решения политических вопросов;
- подготовка предложений по созданию политико-правовых, экономических и организационных механизмов решения проблем, стоящих перед Президентом Российской Федерации;
- анализ и прогнозирование процессов, событий и кризисных ситуаций в Российской Федерации и за рубежом, подготовка предложений по их скоординированному упреждению со стороны высших органов государственной власти и управления Российской Федерации;
- оценка эффективности и целесообразности внесения проектов законов, подготовленных в порядке законодательной инициативы Президента Российской Федерации, проектов указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации по основополагающим вопросам государственной политики;
- консультирование Президента Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности ПКС;
- организация предварительной экспертно-аналитической проработки важнейших политических решений.

Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 Президентский консультативный совет упразднен.

Президентский совет как постоянно действующий консультативный орган при Президенте РФ образован Указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273. Этим же Указом утверждено Положение о Президентском совете.

Задачи Президентского совета Российской Федерации:

- разработка предложений по стратегии в области внутренней и внешней политики Российской Федерации, направленной на осуществление всесторонней экономической, политической и социальной реформы в Российской Федерации;
- определение механизмов эффективного осуществления стратегии общенационального развития Российской Федерации;
- подготовка предложений по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями и общественными движениями, профсоюзными, творческими, женскими, молодежными и иными общественными объединениями и религиозными организациями.

Состав Президентского совета утвержден Указом Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1921 «О составе Президентского совета» [18].

Государственный совет, по мнению разработчиков проекта Госсовета, является также механизмом коллективного контроля за процессом принятия важнейших решений. Повышение личной ответственности Президента стало основным условием сохранения этого поста в России. Как отмечал О. Г. Румянцев, президентство не должно быть синонимом самовластия, неподчинения Конституции и законным решениям народного представительства [29]. В таком случае нужна формула «Президент как сильный глава государства плюс действенный контроль за ним». И здесь важен Государственный совет как коллегиальный соратник и контролер главы государства.

Госсовет должен был стать легальным преемником плохо контролируемых с точки зрения закона подразделений Администрации Президента, Совета безопасности, Президентского совета и прочих. Данный орган должен был убирать потенциальные противоречия между Президентом и руководителями Правительства, между ними и парламентом. Ведь Госсовет — форум для постоянного взаимодействия руководителей (представителей) ветвей власти. Взаимодействие, регулярные встречи нужны для восстановления эффективного правления страной. Подробная практика поможет и разрешению противоречий между принципом разделения властей и идеей единства государственной власти.

Истинной причиной организации Госсовета считается согласие Президента предоставить губернаторам некую трибуну после утраты ими статуса членов Совета Федерации по должности в результате летней 2000 г. реформы верхней палаты.

В мае 2000 г. в процессе обсуждения законопроекта «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Государственной Думе и Совете Федерации члены высшей палаты российского парламента обратились к Президенту с просьбой о создании Государственного совета — органа, который мог бы взять на себя часть работы, связанной с проблемами регионов.

19 июля 2000 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [3], который учредил новый порядок организации палаты. Его новизна заключается в том, что в состав Совета Федерации теперь входят не главы законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти по должности, а представители от законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избираемые ими на срок полномочий этих органов.

27 июля 2000 г. В. В. Путин подписал распоряжение, в котором одобрил предложение высших должностных лиц субъектов Федерации о создании Госсовета России.

### **Внутренняя организация и полномочия Государственного совета Российской Федерации**

1 сентября 2000 г. В. В. Путин подписал Указ об образовании Государственного совета [20]. В соответствии с Положением Государственный совет РФ является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Как говорится в тексте Указа, Госсовет образован «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, руководствуясь статьями 80 и 85 Конституции Российской Федерации, а также на основании предложений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Председателем Государственного совета является Президент РФ. Членами Госсовета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Первое заседание состоялось 22 ноября 2000 г. Повестка дня заседания — «О стратегии развития государства на период до 2010 года». Открывая заседание, глава государства заявил, что Госсовет должен стать политическим органом стратегического назначения и это является кардинальным отличием этой структуры от других государственных органов.

Основные задачи и порядок работы Государственного совета определяются Положением о Государственном совете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 [20].

Председателем Государственного совета является Президент Российской Федерации.

Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. По решению Президента РФ в состав Госсовета могут быть включены лица, замещавшие должности руководителей регионов «два и более срока подряд».

Первым членом Госсовета на персональной основе стал 29 января 2001 г. бывший губернатор Тюменской области Л. Ю. Рокецкий. При этом Президент допустил расширительное толкование нормы Положения о Госсовете о «двух и более сроках»: Рокецкий лишь один раз (в январе 1997 г.) избирался губернатором, а до этого с февраля 1993 г. занимал эту должность по ельцинскому назначению.

Таким образом, в настоящее время в составе Госсовета — Председатель и 90 членов.

По решению Президента РФ в состав Государственного совета могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе восьми членов (по одному представителю от каждого федерального округа). Персональный состав президиума, который подлежит ротации один раз в полгода, определяет Президент РФ.

Установилась практика объединенных заседаний президиума Государственного совета и Совета безопасности Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 23 февраля 2007 г. № 241 [21] образована консультативная комиссия Государственного совета для оказания консультативной помощи членам Государственного совета и президиума Государственного совета. Члены консультативной комиссии назначаются Прези-

дентом Российской Федерации из числа глав субъектов Российской Федерации с истекшими полномочиями.

Члены консультативной комиссии не входят в состав Государственного совета.

Обязанности секретаря Государственного совета:

- обеспечивает подготовку проекта плана работы Государственного совета, составляет проекты повестки дня его заседаний, организует подготовку материалов к заседаниям Государственного совета, а также проектов соответствующих решений;
- информирует членов Государственного совета о месте, времени проведения и повестке дня очередного заседания Государственного совета, обеспечивает их необходимыми материалами;
- подписывает протоколы заседаний Государственного совета;
- несет ответственность за обеспечение деятельности Государственного совета;
- организует работу консультативной комиссии Государственного совета и обеспечивает деятельность постоянных и временных комиссий и рабочих групп, создаваемых Государственным советом, президентом Государственного совета;
- исполняет иные поручения председателя Государственного совета.

Секретарь Государственного совета не входит в его состав.

Согласно Положению заседания Госсовета проводятся, как правило, не реже раза в три месяца. Кворум — большинство от общего числа членов Госсовета. Решения Госсовета принимаются «путем обсуждения», однако по решению председателя Госсовета по любому вопросу повестки дня может быть проведено голосование. Председатель также вправе «устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим важное государственное значение, путем достижения консенсуса». Порядок голосования и подведения его итогов в Положении не оговаривается.

Казалось бы, по самой своей природе данный совещательный орган, в котором призваны согласовываться федеральные и региональные интересы, «обречен» на транспарентность. Подтверждением тому служит и многократно апробированная политическая практика: изначально деятельность Государственного совета широко освещалась в средствах массовой информации, а его члены охотно делились с общественностью своими впечатлениями от работы органа. Тем более поразительным может показаться тот факт, что Положение о Государственном совете не предусматривает даже косвенных требований или признаков транспарентности регламентируемого института.

Таким образом, имеющиеся, на взгляд С. Г. Сергеева, достаточно заметные и значимые [30, с. 80—83], элементы транспарентности Государственного совета существуют де-факто, а не де-юре. Это говорит в пользу того, что очевидная ограниченная транспарентность данного органа не гарантирована ни правовым (через юридическую регламентацию деятельности), ни политическим (через задействованные политические механизмы и процедуры формирования и функционирования) образом, а является следствием «доброй воли учредителя».

Деятельность Государственного совета по определению ориентирована на упорядочение и повышение результативности взаимодействия федерального центра и регионов, и поэтому в Положении об этом Совете в числе первоочередных его задач названо «обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, а также вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации с внесением соответствующих предложений Президенту Российской Федерации». Исключительно важной задачей Государственного совета является и уже отмеченное «содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации»; это — практически текстуальное повторение ст. 85 Конституции РФ. Симптоматично, что в задачи Государственного совета как бы перетекали те позиции, которые были знакомы его членам по прежней их работе в Совете Федерации. Таковы, например, обсуждения проектов федерального закона о федеральном бюджете и информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета.

Основным материалом для обсуждения становятся специально подготовленные доклады, большинство которых могут служить образцами анализа рассматриваемого вопроса, формы его изложения и конструктивности рекомендаций. Для подготовки докладов Государственный совет и его президиум создают постоянные и временные рабочие группы и привлека-

ют для этого в установленном порядке (в том числе на договорной основе) ученых и специалистов. Работа организуется таким образом, что тезисы докладов и предлагаемых решений направляются для отзывов во все регионы страны (главы которых, как указывалось, являются членами Совета) и по результатам этих отзывов составляются обобщенные заключения. Такая процедура способствует подготовленности членов Совета к обсуждению конкретного вопроса и в какой-то степени является начальным этапом выработки будущего согласованного решения.

С начала образования Государственного совета прошли десятки заседаний этого Совета и его президиума, на которых рассматривались самые различные вопросы, иногда выходявшие за пределы ранее названных нами задач (например, «О пенсионном обеспечении бывших депутатов Верховного Совета СССР»; заседание президиума Государственного совета, май 2001 г.). Основное внимание, естественно, уделялось проблемам, требующим для их решения согласованных действий федерального центра и субъектов РФ.

В период с 2000 по 2004 г. на заседаниях Госсовета РФ рассмотрены вопросы «О стратегии развития государства на период до 2010 года» [27], «О разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти», а также вопросы развития образования, культуры, местного самоуправления.

Весьма существенным представляется то обстоятельство, что предметами рассмотрения Государственным советом (по аналогии с Советом Федерации его можно было бы назвать «советом регионов») являются предметы не только совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, но и те, что отнесены Конституцией РФ к ведению только Федерации.

Конструктивным результатом каждого заседания Государственного совета становится его решение, которое принимается путем обсуждения (в принципе открытым голосованием) и проект которого подготавливается заблаговременно. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Совета. Отдельные положения решений совета становятся предметами указов, распоряжений или поручений Президента РФ; чаще всего перечень соответствующих поручений получает для исполнения Правительство РФ. Решения Совета о необходимости принятия какого-либо федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений и поправок могут стать предметом законодательной инициативы Президента РФ, которая вносится в Государственную Думу.

Анализ формирования решений Совета, к сожалению, во многом повторяет ранее рассмотренную ситуацию на парламентских слушаниях: в окон-

чательный текст решений включаются далеко не все предложения, содержащиеся в основном докладе и высказанные членами Государственного совета при обсуждении доклада. Однако далее ситуация становится, по мнению В. Н. Лексина, кардинально иной: почти все предложения, записанные в решении Совета, становятся предметом поручений Президента РФ Правительству РФ для углубленной проработки вопросов и подготовки различных нормативных актов [28, с. 54—81].

Таким образом, Государственный совет РФ был образован после установления нового порядка формирования Совета Федерации и имел целью сохранение и использование государственно-управленческого потенциала высших должностных лиц субъектов РФ, что совпадало с пожеланиями и предложениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Государственный совет является совещательным органом при Президенте РФ, рассматривающим насущные вопросы жизни страны. Он не является органом государственной власти, поскольку не обладает властными полномочиями.

Государственный совет был воссоздан в современной России в июле 1991 г. в качестве совещательного органа при Президенте в составе 15—20 человек: Президента, вице-президента, премьера, госсекретаря РФ, госсоветников Президента и некоторых министров.

Государственный совет РФ в нынешнем виде создан Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 и согласно утвержденному тем же указом Положению о Госсовете «является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти».

Президент РФ является по должности председателем Госсвета и председательствует на заседаниях Госсвета и его президиума. В состав Государственного совета входят высшие руководители субъектов Федерации, но по решению Президента РФ могут входить и другие лица.

Для организации работы по подготовке вопросов к заседаниям Госсвета, а также для решения текущих вопросов Президент РФ учредил президиум Госсвета, куда поочередно входят семь глав субъектов Федерации, представляющих все федеральные округа. Функции президиума — рассмотрение планов работы Госсвета и анализ реализации его решений.

Государственный совет рассматривает наиболее актуальные вопросы государственной политики, готовит предложения, зачастую альтернативные разработкам правительства. Таким образом, Госсвет оказывается в положении политического противовеса другим субъектам законопроектной де-



тельности с той оговоркой, что решения Госсовета не имеют юридической силы и лишь могут впоследствии интегрироваться в президентские решения и инициативы.

С целью совершенствования конституционного законодательства и укрепления правового статуса Государственного совета в Конституцию России целесообразно ввести ст. 83-1 следующего содержания: «Президент Российской Федерации возглавляет Государственный совет Российской Федерации, организация и порядок деятельности которого устанавливаются федеральным законом.

Без обсуждения и одобрения Государственного совета Президентом РФ не могут быть решены вопросы, затрагивающие обеспечение стабильности конституционного строя и национальной безопасности».

Кроме того, на мой взгляд, Государственный совет играет важную роль в Российской Федерации, поскольку субъекты Федерации могут через своих представителей донести до главы государства свои региональные концепции государственной национальной политики и региональные подходы в сфере межнациональных отношений.

Таким образом, роль Государственного совета в России в различные исторические периоды его существования менялась. Многие зависело от расстановки политических сил, того значения, которое придавал этому органу российский император. Тем не менее суть данного органа сохранялась: это был высший законосовещательный, впоследствии законодательный, а ныне совещательный орган Российской Федерации.

- 
1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
  2. Закон СССР от 5 сентября 1991 г. № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.
  3. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 15 ноября 2010 г.) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.
  4. Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12 «О Государственном совете при Президенте РСФСР» (в ред. от 22 октября 1991 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1029.
  5. Указ Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 46 «О дополнении состава Государственного совета при Президенте РСФСР» // Веду-

- мости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 33. Ст. 1116.
6. Указ Президента РСФСР от 10 сентября 1991 г. «О дополнении состава Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 37. Ст. 1196.
  7. Указ Президента РСФСР от 13 сентября 1991 г. № 118 «О дополнении состава Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1386.
  8. Указ Президента РСФСР от 22 октября 1991 г. № 150 «О дополнении состава Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1469.
  9. Указ Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 47 «О членах Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 33. Ст. 1117.
  10. Указ Президента РСФСР от 10 сентября 1991 г. № 115 «О Государственном советнике РСФСР по обороне» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР». 1991. № 37. Ст. 1197.
  11. Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. «О Государственном секретаре РСФСР — Секретаре Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1029.
  12. Указ Президента РСФСР от 19 сентября 1991 г. «О заведующем Канцелярией Государственного секретаря РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 39. Ст. 1243.
  13. Указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. «О Государственном секретаре РСФСР — Секретаре Государственного совета при Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 31. Ст. 1029.
  14. Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» (в ред. от 4 февраля 1993 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР». 1991. № 45. Ст. 1538. (Утратил силу с 28 июня 2005 г.).

15. Указ Президента РФ от 6 мая 1992 г. № 465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации» // Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации». 1992. № 19. Ст. 1055.
16. Указ Президента РФ от 26 ноября 1992 г. № 1479 «О должности государственного секретаря при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 22. Ст. 1891.
17. Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» (в ред. от 9 июля 1997 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 9. Ст. 735.
18. Указ Президента РФ от 15 сентября 1994 г. № 1921 «О составе Президентского совета». [Электронный ресурс] // Правовой портал «Поиск Закона». URL: [poisk-zakona.ru](http://poisk-zakona.ru) (дата обращения: 20.03.2011).
19. Указ Президента РФ от 25 апреля 2001 г. № 463 «Об упразднении ряда совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 18. Ст. 1827.
20. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2010 г.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.
21. Указ Президента Российской Федерации от 23 февраля 2007 г. № 241 «О внесении изменений в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602» // СЗ РФ. 2007. № 9. Ст. 1061.
22. Распоряжение Президента РСФСР от 14 августа 1991 г. № 17-рп «Об утверждении положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии». [Электронный ресурс] // Правовой портал «Поиск Закона». URL: [poisk-zakona.ru](http://poisk-zakona.ru) (дата обращения: 20.03.2011).
23. Распоряжение Президента РСФСР от 30 ноября 1991 г. № 109-рп «О государственных советниках РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 49. Ст. 1728.
24. Распоряжение Президента Российской Федерации от 3 апреля 1992 г. № 157-рп «Вопросы Президентского консультативного совета» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 886.

25. Распоряжение Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 386-рп «О секретаре Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3650.
26. Распоряжение Президента Российской Федерации от 2 апреля 2004 г. № 134-рп «О секретаре Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 14. Ст. 1329.
27. Распоряжение Президента Российской Федерации от 13 ноября 2000 г. № 504-рп «О проведении заседания Государственного Совета Российской Федерации с повесткой дня “О стратегии развития государства на период до 2010 года”» // СЗ РФ. 2000. № 47. Ст. 4591.
28. *Лексин В. Н.* Федеральный центр и субъекты Федерации: проблемы взаимовлияния и взаимодействия // Проблемы современного государственного управления в России / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Материалы постоянно действующего научного семинара // Научный эксперт. 2007. Выпуск № 4 (9).
29. *Румянцев О. Г.* Совет Безопасности или Государственный Совет? (Совершенствуем Конституцию РФ). М., 2005.
30. *Сергеев С. Г.* Транспарентность внеконституционных политических институтов: особенности правового регулирования и реализации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология. 2010. Вып. 3.

**В. В. Шишков**  
**Концепты «империя» и «нация»**  
**во взаимоотношениях «центр — периферия»**

В XVI—XVII вв. в Западной Европе начались процессы формирования общества нового типа — «общества модерна». Модернизация принципиально изменила традиционную политическую, экономическую, социальную и культурную жизнь общества. Модернизационные процессы, повлекшие образование наций и распространение националистических идеологий, привели к деформации имперской парадигмы. Парадигма империи выражает стремление имперской системы к объединению неограниченного числа народов и территорий под своей универсальной властью; неизменно воспроизводилась поколениями имперских систем как паттерн экспансионистской политики.

Настоящая статья представляет попытку анализа взаимоотношений между имперским центром и перифериями в условиях распространения национализма — одного из наиболее значимых факторов влияния модернизации на имперские системы. Но прежде необходимо указать на то, что уже в раннее Новое время империи различались в плане политики центра по отношению к перифериям.

Патриархальные империи (империя Цинь, Османская империя, также с учетом специфики к ним можно отнести Российскую империю), распространяя свое владычество на периферии, стремились, с одной стороны, сгладить этнические, конфессиональные и другие различия между ними и имперским центром, служившие препятствиями реализации власти центра. Империя инкорпорирует периферию в свою структуру, насколько это возможно. С другой стороны, в патриархальной империи подчеркивается уникальность центра, его политическое, идеологическое и сакральное превосходство над перифериями, объединенными под его неоспоримой властью. Империя отграничивает уникальный центр от конгломерата подчиненных периферий. Национализм в центре и на перифериях стал серьезным вызовом для патриархальных империй, поставив вопрос об их существовании.

Институциональные империи (Британская империя, Французская колониальная империя и др.) были созданы на основе национального государства, которое образовывалось в их центре. При распространении своей власти в подчиняемых политических образованиях они осуществляли перенос на периферию апробированной в центре эффективной структуры национального государства.

«Современные империи» создавались нациями; но они и сами создавали нации — и на своей периферии, и в центре». Нация-государство образовывалось культурной гомогенизацией населения через внедрение языковых, религиозных и образовательных стандартов [22, р. 78]. Расширенное воспроизводство государства как генерального политического стандарта стало главным результатом деятельности «современных империй». По его достижении «современные империи» сошли со сцены [10, с. 26—27].

Институциональные империи распространили политическую модель организации своего центра — национального государства на свои периферии — колонии, вызвав в них националистические движения. В конечном счете националистические движения в колониях похоронили систему империй XX в., вынудив центры отказаться от их удержания, иначе это стоило бы для демократических сообществ центров изъятия слишком больших ресурсов национального государства — своего центра.

Обратимся к рассмотрению концептов «империя» и «нация».

Национализм ограничивает естественное состояние человеческих обществ наций, политически оформленной национальным государством, он противоположен идее империи.

Империя — универсальное политическое объединение, претендующее на распространение своей власти если не на все человечество, то на его часть, признаваемую цивилизованной. Империя безгранична в своей экспансии, единственные пределы, которые может признать империя, — это пределы ойкумены, которая подразумевается как область обитания цивилизованных народов (и (или) народов, которые империя призвана цивилизовать) и «естественного» распространения имперской власти.

Для империи нет уникальности подвластных народов, как нет возможности найти в них господствующую этническую группу, они присутствуют в социально-политической жизни империи вместе с другими социальными группами — религиозными общинами, профессиональными и сословными сообществами. В совокупности они составляют иерархию перед властью имперского центра, который может признавать их специфику, предоставлять автономию, но она будет носить временный, компромиссный характер перед окончательным включением в единообразную имперскую систему. Имперское пространство носит подчеркнуто неоднородный характер, формирование относительно единого политического организма империи происходит путем создания особого режима взаимодействий центральных и периферийных элит, при котором происходит «отграничение унифицируемых зон социальной коммуникации от таких, где эта унификация нецелесообразна» [11, с. 20], в последнем случае империя реализует «непрямое правление» [21, р. 3].

Власть империи имеет сакральный характер, признаваемый таковым в цивилизации, обнимаемой имперской властью. Существенное значение в имперской системе имеет происхождение человека (из центра или периферии, принадлежность к элитам, сословиям), принятие им цивилизационных ценностей, что определяет его судьбу. Империя не предполагает эгалитарности, напротив, она упорядочивает социум на основе иерархичности.

Национальное государство, или нация-государство, в противоположность империи провозглашает и стремится к гомогенности и эгалитарности среди своих членов — граждан.

По мнению Дж. Брубанка и Ф. Купера, национальное государство провозглашает общность и равенство всего населения, даже если реальность более сложна. Имперское государство тяготеет к подчеркиванию различий и неравенства своего разнородного населения [2, с. 331].

В теоретическом плане империя как универсальное, сакральное правление, объединяющее социально-политическое неоднородное пространство и население, противоположно нации, оформленной централизованным государством, основывающимся на гомогенности и эгалитарности и реализующим рациональное правление. В исторической практике отношения «нация — империя» не означали автоматического отрицания одного другим.

Зарождение наций и национализма связано с исчезновением на Западе общеевропейской имперской универсальной традиции, утратившей в начале Нового времени политическую актуальность, и образованием современного централизованного государства, основанного на принципе «территориализованного правления». На рубеже позднего Средневековья и Нового времени происходили огосударствление территорий под единым управлением, упрочение внутренних связей, стандартизация правил общежития и культурно-языковая гомогенизация населения в пределах государственных границ. Появляются представления о народе, и то, что казалось «внутренними колониализмами», во многих случаях становится «национализирующимися государствами» [18, с. 25]. В развитии централизованного государства в Западной Европе был достигнут необходимый уровень единства, выразившийся в националистическом идеале. При этом следует иметь в виду, что «идеал монолитного национального государства возник только в XIX в.» [9, с. 267]. Возникновение национального государства не означает автоматически крах имперской системы, отказ от нее. Европейские колониальные империи еще долго сохраняли свой статус и владения, «но они же становились относительно эгалитарными национальными государствами» [18, с. 25].

Идея империи Запада, покинув Европу, была транслирована ее ведущими национальными государствами почти на весь мир, ставший объектом

колониальных притязаний. У. Лангер указывал на то, что европейский колониальный империализм «был еще и проекцией национализма за границы Европы, проекцией в мировом масштабе освященной временем борьбы за усиление и за баланс сил в том виде, в котором она столетиями существовала на этом континенте» [20, р. 98]. Э. Смит, рассматривая проблемы распространения националистической идеологии, также определяет, что национализм расцветает в специфической атмосфере европейского империализма и колониализма [16, с. 238]. В западных институциональных империях «проект строительства империи шел рука об руку с проектом строительства нации и во многом помогал этому строительству» [14, с. 13]. Можно сказать, что в этих случаях имперское государство являлось центром националистической политики [1, с. 217]. Периферии-колонии этих империй восприняли национализм из своих имперских центров.

В патриархальных империях развитие национализма и в центре, и на перифериях шло более сложно и противоречиво. Имперские центры в условиях вынужденной модернизационной трансформации находились в поиске новых (более современных и рационалистических) идеологических основ имперского единства. Этому запросу в наибольшей степени соответствовало развитие националистических чаяний этнического большинства населения территориального ядра империи. В совмещении такого национализма с сохранением основ имперской сакральности выдвинулась новая идейная основа власти («панисламизм», «самодержавие, православие, народность»). Проблема состояла в том, что такой «национализм» центра вызывал националистическую реакцию на периферии, имеющую потенцию развиться в освободительное (сепаратистское с точки зрения центра) движение.

Модернизация и связанный с ней национализм не означали сами по себе коллапс имперских систем, наблюдаемый на протяжении всего XX в. Империи как масштабные политические образования обладали завидной инерцией для столь быстрого распада лишь по этим причинам.

В свете рассмотренной проблемы национализма демократизация и либерализация политики приобретают определяющее значение. Со времен Великой французской революции на протяжении длительного периода времени понятия «свобода» и «нация» звучали едва ли не как синонимичные, тогда как термин «империя», напротив, превратился в синоним угнетения [13, с. 124]. Демократизация, вызванная ростом национализма и в центре, и на перифериях империй, выступает наиболее непосредственной внутренней причиной их упадка. Согласно Д. Растоу, национальное единство, т. е. ситуация, когда значительное большинство граждан потенциальной демократии не должно иметь сомнений или делать мысленных оговорок отно-



сительно того, к какому политическому сообществу они принадлежат, выступает предварительным условием демократизации общества [15, с. 7].

Несмотря на аксиоматичность, это положение отражает потребность нации в обретении политического суверенитета, что несовместимо с имперским господством. В империях в отличие от нации дистанцированность и отличие правителей от управляемых являются частью идеологической легитимации правящей функции господствующего института. Право на власть в империи исходит от господствующего института — имперского центра, а не от согласия управляемых [17, с. 15].

Демократизация как процесс, состоящий по крайней мере из публично-оспаривания и права на участие [7, с. 11], не может в полной мере реализоваться в имперской иерархической системе. Для нее эгалитарность означает конец неоднородности и последующий распад по этнонациональным границам в силу утраты оправдания своего легитимного существования иерархического порядка, осуществляющего подчинение и контроль. Империи в ходе своего развития сопротивлялись демократизации, которая подорвала бы право имперской элиты на управление империей и поставила бы под удар иерархические неравные отношения между метрополией и периферией. Империи в Новое время оказались поколеблены могущественной комбинацией сил национализма и демократии [17, с. 21].

Национализм выступает под знаками либерализации и равенства, его продвижение связано с утверждением единства и суверенности новой, пусть «воображаемой», социально-политической целостности — нации. Процессу демократизации должен предшествовать болезненный процесс национального размежевания [19, с. 77], вместе они ликвидируют неоднородность и иерархичность имперской системы, делигитимизируют ее бытие.

В Новое время наблюдался процесс деформации империи, выражающийся в изменчивости ее структурных форм. Экспансионистская эффективность европейских институциональных империй, в качестве центра которых была нация, предъявила новые требования по укреплению власти в патриархальных империях, вызвав в них поиск новых политических, идеологических, экономических скреп имперскости.

Для понимания генезиса наций существенно выражение соответствующих притязаний, цель которых изменить представления людей о самих себе, их идентичность, будь она, например, конфессиональной, локальной или имперской. Притязания на статус нации направлены на то, чтобы люди воспринимали себя в национальных категориях, относящимися к нации.

Притязания на статус нации обращены не только к потенциальным членам нации, но и также к тем, кто занимает положение, дающее право под-

твердить справедливость данных заявлений [3, с. 112]. Такими субъектами выступают государства или их сложные и специфичные формы — империи.

В условиях развертывания в мире модернизационных процессов империи стремились воспользоваться этим обстоятельством для укрепления своей власти и могущества по сравнению с другими империями и государствами. Национализм центра становился гарантией успеха колонизации, поскольку обеспечивал необходимый общественный консенсус и сплочение вокруг имперской идеи, направленной на установлении господства над периферией.

Относительно конструирования имперского центра и периферии в новых условиях империи направляли свои «материальные и символические ресурсы, чтобы навязать категории, классификационные схемы и способы учета населения» [5, с. 151] для обновления имперской идентичности, соответствующей новым вызовам. Империи обращались к нации как надежной основе реконфигурации имперского центра и тем самым удержания в подчинении периферии.

В заключение статьи следует сказать, что, встречая вызовы модерности, империи неизбежно воспринимают стратегию национализации и колониализма, направленные на четкое разграничение национального центра и иногородной периферии [6, с. 400]. Деформация имперской парадигмы приводит к формированию новых идентичностей, призванных, казалось бы, к сохранению, если не усилению ее господства, но в реальности в политическом пространстве империи «эхо» национализма центра отражается в «эхе» национализма периферий.

Существенно то, что «каждый новый национализм, получал первоначальный импульс от культурного контакта с другим, более старшим национализмом» [12, с. 49]. Модель нации, уже сформированной в имперском центре (институциональные империи) или образующейся (патриархальные империи), оказалась привлекательной для периферий. При этом нельзя утверждать как факт, что «национализм есть не только причина, но и следствие распада старых империй и создания новых национальных государств» [4, с. 69].

Модель нации и национального государства востребована при всеобщем имперском кризисе первой половины XX в. «Крах империй также сделал национализм более привлекательным вследствие ослабления способности имперских центров обеспечивать экономические блага и даже простую безопасность и мир тем, кем они правили» [8, с. 65]. Гарантии имперской безопасности становятся последним, что может удерживать периферии в подчинении, но со временем они теряют свою силу. Для имперского центра — нации, сознающей свои реальные интересы, имперские

гарантии становятся излишним бременем, а для формирующихся наций на периферии имперская опека становится неэффективной и излишней.

---

1. *Бройи Дж.* Подходы к исследованию национализма // *Нации и национализм* / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох [и др.]. М.: Праксис, 2002.
2. *Брубэнк Дж., Купер Ф.* Траектория империи // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
3. *Брубейкер Р.* Именем нации: размышление о нации и патриотизме // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
4. *Брубейкер Р.* Мифы и заблуждения в изучении национализма // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
5. *Брубейкер Р., Купер Ф.* За пределами «идентичности» // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
6. *Герасимов И.* Новая имперская история и вызовы империи / С. Глебов, Я. Кусбер, М. Могильнер, А. Семенов // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
7. *Даль Р. А.* Полиархия: участие и оппозиция. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010.
8. *Калхун К.* Национализм. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2006.
9. *Каппелер А.* «Россия — многонациональная империя»: некоторые размышления восемь лет спустя после публикации книги // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
10. *Каспэ С. И.* Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2010.
11. *Каспэ С. И.* Имперская политическая форма и метафора центра: к обновлению аналитического языка // *Имперские и национальные модели управления: российский и европейский опыт: сб. материалов Международной научной конференции* / под. ред. А. О. Чубарьян. М.: ИВИ РАН, 2007.
12. *Кон Х.* Идея национализма // *Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма*. М.: Новое издательство, 2010.
13. *Леонтьева О. Б.* История империй XIX — начала XX в. в сравнительной перспективе // *Вестник СамГУ*. 2007. № 5/3 (55).

14. *Миллер А. И.* Национализм и империя. М.: ОГИ, 2005.
15. *Расстоу Д. А.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5.
16. *Смит Э.* Национализм и историки // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох [и др.]. М.: Практикс, 2002.
17. *Суни Р.* Империя как она есть: имперская Россия, «национальное» самосознание и теории империи // *Ab Imperio: теория и история национальностей и национализма в постсоветском пространстве.* 2001. № 1—2.
18. *Тишков В. А.* Что есть Россия и российский народ // *Pro et Contra* 2007. № 3 (37). Май — июнь.
19. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек. М.: Хранитель, 2007.
20. *Langer W. L.* A Critique of Imperialism // *The New Imperialism: Analyse of Late Nineteenth-Century Expansion* / ed. by H. M. Wright (second edition). Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1976.
21. *Tilly C.* How Empires end // *After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman and Habsburg Empires* / ed. by K. Barkey, M von Hagen. New York — London: Westview Press, 1997.
22. *Tilly C.* Reflections on the History of European State-Making // *The Formation of National States in Western Europe* / C. Tilly (ed.). Princeton: Princeton University Press, 1975.

**Раздел II**  
**Государственное управление**  
**и право:**  
**проблемы правового регулирования**

**Д. А. Жуковец**  
**Результаты интеллектуальной деятельности**  
**в области фармацевтики:**  
**охрана интеллектуальной собственности**

В России проблемы защиты интеллектуальной собственности в силу исторических особенностей развития государственного строя привлекли к себе значительное внимание относительно недавно. Во многом повышение интереса к данной теме было связано с активным выходом иностранных компаний на российский рынок. Сегодня Россия взаимодействует с целым рядом международных организаций, ответственных за регулирование и защиту прав на интеллектуальную собственность: Всемирная организация охраны интеллектуальной собственности, Коалиция за защиту прав на интеллектуальную собственность, Ассоциация международных фармацевтических производителей. Были подписаны многие международные конвенции по защите интеллектуальной собственности: Парижская, Бернская, Мадридская, Женевская. Тем не менее нарушения прав интеллектуальной собственности в России по-прежнему имеет место.

Ряд реформ начала 2004 г. повлекли изменения в системе охраны интеллектуальной собственности в России. Произошла смена руководителей ведомства, Роспатент был переименован в Федеральную службу интеллектуальной собственности, патентов и торговых знаков, которая передана в подчинение Министерству образования и науки вместе с таможенными службами, которые во многом могут влиять на поступление контрафактной продукции из-за рубежа. Были приостановлены деятельность комиссии по вопросам интеллектуальной собственности и продвижение поправок к ряду законов. Эти изменения повлияли на дальнейшее регулирование прав на интеллектуальную собственность в медицине в России. Известно, что множество товаров, в том числе медицинского назначения, имеют хождение в России в нарушение прав на интеллектуальную собственность. Тем не менее проблема защиты интеллектуальной собственности в здравоохранении России является крайне малоизученной. Связано это, возможно, с комплексностью данной проблемы, с относительно небольшим количеством интеллектуальной собственности, которая производится в России и представляет международный интерес, а также с влиянием одного из самых мощных лобби — транснациональных компаний по производству фармацевтических препаратов. Важным документом, регулирующим поступление товаров медицинского назначения на российский рынок, является приказ Минздрава России от 23 января 1996 г. № 23, который нормирует

регистрацию товаров иностранного производства. Инструкция, выпущенная в 1998 г. и узаконившая отказ в регистрации товаров, имеющих российский аналог, еще более усложнила процедуру регистрации и, вероятно, привела к удорожанию процесса поступления импортных товаров медицинского назначения на российский рынок.

Другим важным фактором, который влияет не только на защиту интеллектуальных прав в области производства фармпрепаратов, но и на формирование научных знаний в российском здравоохранении, является изоляция российской медицинской науки от международной. В России по-прежнему принято выделять, а часто и противопоставлять «отечественную» и «западную» школу. Такое положение дел и взгляды медицинской общественности берут корни из второй половины XX в., когда здравоохранение, становясь все менее приоритетной областью народного хозяйства, получало все меньше финансирования, что препятствовало адекватному обмену знаниями и опытом. В результате российская медицина развивалась при отсутствии контактов с наиболее развитыми странами, которым на сегодняшний день принадлежит большая часть интеллектуальной собственности в медицине. Даже разрушение «железного занавеса» не помогло полностью преодолеть изоляцию: большинство российских врачей не владеют иностранными языками, не имеют доступа к базам данных, даже к бесплатным (например, PUBMED), не обладают навыками поиска и критической оценки информации. Возможно, это изоляция российской медицинской науки от международной создает благодатную среду для злоупотребления чужой интеллектуальной собственностью отдельными медиками, которые имеют адекватный доступ к международным информационным источникам.

Интеллектуальная собственность в здравоохранении может пониматься очень широко: от химических формул лекарств до архитектуры детских больниц и способов увеличить приверженность населения к занятиям физической культурой через кампании в средствах массовой информации. Те аспекты интеллектуальной собственности, которые чаще всего обсуждаются и в области которых происходит наибольшее количество конфликтных ситуаций в медицине в России, представлены в основном фармацевтическими препаратами и медицинским оборудованием, а также текстовыми и электронными публикациями. Важный момент, который необходимо отметить, прежде чем говорить о защите интеллектуальной собственности: рыночные механизмы и конкуренция работают в медицине несколько иначе, чем на большинстве рынков других товаров и услуг. Если покупатель мобильного телефона стремится приобрести тот же товар по наиболее низ-

кой цене и обладает хотя бы простыми способами сравнения аналогичных товаров, то процесс принятия решения на рынке медикаментов, например, более сложный. В основном в силу большей асимметрии информации и гетерогенности услуг и товаров потребитель может отдать предпочтение более дорогому аналогичному препарату, считая его высокую стоимость показателем высокого качества.

### **Производство интеллектуальной собственности в России**

В силу исторических особенностей развития медицинской науки в здравоохранении в России производится крайне мало интеллектуальной собственности. Наблюдается нехватка специалистов, компетентных в методологии проведения исследований, направленных на выявление эффективности медицинских вмешательств, и непонимания большинством медицинских работников методов клинической эпидемиологии и биомедицинских исследований. В результате большинство патентов, получаемых на интеллектуальную собственность в российской медицине, защищают либо методы лечения с неподтвержденной эффективностью, либо дженерики (генерики), т. е. препараты, содержащие то же действующее вещество, что и оригинальные или брендовые лекарственные препараты. Публикации, проводимые в России, также в подавляющем большинстве случаев либо не выдерживают критики с точки зрения стандартов англоязычных рецензируемых журналов, либо в значительной мере основаны на западных публикациях. Вполне естественно имеют место и случаи плагиата.

### **Дженерики**

Дженерики (иногда используется иная транслитерация — «генерик») — это препараты, которые не защищены международными патентами. Иными словами, дженерики являются точными аналогами оригинальных брендовых препаратов в части основного действующего вещества. В основном дженерики представляют собой препараты, производимые рядом фирм после окончания срока действия патента разработчиков. Имеет место и копирование препарата и выпуск аналога в условиях недостаточного контроля прав на интеллектуальную собственность. Дженерики явились выходом из ряда трагических ситуаций, по крайней мере, для наиболее бедных стран, так как при стоимости значительно более низкой, чем у брендовых препаратов, они теоретически не отличаются по эффективности. Например, метронидазол российского производства стоит около 3 руб. за упаковку (око-



ло 10 центов США), в то время как многие брендовые аналоги более 1000 руб. (примерно 30 долл.). Курс комбинированной терапии оригинальными препаратами против СПИДа стоит в России на сегодняшний день около 5000—7000 долл. в год в зависимости от комбинации лекарств (что, по всей видимости, является результатом воздействия целого ряда факторов), в то время как схожие курсы дженериков, рекомендуемых ВОЗ и применяющихся в ряде стран, например в Бразилии, Индии и на Украине, стоят от 400 до 1700 долл. Еще одним аргументом в пользу дженериков является стимулирование конкуренции, что приводит к снижению цен и на брендовые препараты. В связи с этим естественным является интерес фармацевтического лобби в продвижении защиты интеллектуальной собственности. В качестве контраргументов против использования дженериков часто высказываются мнения о том, что они могут уступать по качеству или по клинической эффективности брендовым фармпрепаратам, так как на них не проводятся крупные клинические испытания (используются стандарты GMP — good manufacturing practice, нормирующие производственный процесс). Важнейшим контраргументом является также то, что производители фарминдустрии не будут заинтересованы в дорогостоящих инвестициях в разработку новых препаратов, в случае если их права на торговлю вновь изобретенными субстанциями не будут адекватно защищены.

### **Методы лечения без подтвержденной эффективности**

Россию (и территорию бывшего Советского Союза) захлестнула волна практик, являющихся лжемедицинскими, т. е. не имеющими научного подтверждения эффективности. Многие из этих практик патентуются. Типичными примерами патентов, полученных за недавнее время, могут служить патент на люстру Чижевского, метод биофитотермовоздействия на организм для коррекции его функционального состояния, ряд методов усовершенствования гипербарической оксигенации, аппараты квантовой медицины. Эффективность этих и многих других методов не является подтвержденной.

Проблема, естественно, связана не только с правами на интеллектуальную собственность, так как активно рекламируемый метод лечения артериальной гипертензии и других заболеваний циркониевыми браслетами, например, не запатентован. Патент у завода-изготовителя имеется лишь на методы изготовления циркония для ювелирных изделий. Однако ситуация очень важна с точки зрения здоровья населения, так как многие распространители шаманских методов терапии не только выманивают деньги у больных людей, но и предлагают отказаться от основного лечения. Патен-

ты же в этой ситуации становятся дополнительным орудием обмана доверчивых потребителей.

Множество аналогов широко известных препаратов, производимых в России, а также многие импортируемые препараты, имеющие патентную защиту, не используются более в развитых западных странах. В частности, в ряде недавних публикаций, касавшихся защиты прав на интеллектуальную собственность, использовались примеры распространенного в России маркетингового хода — мимикрии. В частности, препарат *бралангин* и по названию, и по упаковке трудно различим с *баралгином*. Конечно, данная ситуация представляет пример интересный с точки зрения прав на интеллектуальную собственность. Однако с точки зрения защиты здоровья населения первостепенная проблема, на наш взгляд, все же в том, что оба эти препарата содержат анальгин (*Dipyrone*), применение которого связано с возможностью тяжелых побочных эффектов, что привело к отказу от него в развитых странах.

### **Конфликт транснациональных и национальных интересов**

Защита интеллектуальной собственности не является самоцелью, это лишь инструмент, который призван стимулировать инновацию. Мощнейшие лобби фармацевтических производителей, доходы которых подчас превосходят бюджеты небольших государств, часто используют сомнительные аргументы, ратуя за устроение защиты интеллектуальной собственности в России. Аргументом иногда является тезис о том, что фарминдустрия не будет заинтересована в дорогостоящих инвестициях в разработку новых препаратов, в случае если их права на маркетинг вновь изобретенных субстанций не будут адекватно защищены. Точно неизвестно, в какой мере защита прав на интеллектуальную собственность в России (и других странах со средними и низкими доходами) повлияет на разработку новых препаратов. Важным моментом при обсуждении процесса вступления России в ВТО являлись положения, связанные с соблюдением прав на интеллектуальную собственность. Возможно, что экономические убытки от промедления с вступлением в ВТО для России означали большие потери для здоровья населения. Рост экономического и социального благополучия граждан имеет значительно больший потенциал для улучшения здоровья населения, чем повышение доступности лекарственных средств. Однако России в настоящий момент необходимо проявить максимально взвешенный подход и осторожность при приведении прав на интеллектуальную собственность в стране к мировым стандартам. Следование международным кон-

венциям и нормам, во многом лоббируемым индустрией, в том числе фармацевтической, может представлять угрозу национальной безопасности. В защите любой собственности всегда гораздо сильнее заинтересованы те, кто ей обладают. Последствия для здоровья и здравоохранения важно учитывать при обсуждении любых проблем, касающихся защиты интеллектуальной собственности, однако, естественно, это всего лишь один из факторов. В целом для России на сегодняшний день приоритетами являются разумный и постепенный переход на цивилизованные стандарты защиты прав на интеллектуальную собственность в медицине с одновременным развитием рынка недорогих препаратов, в том числе местного производства, и совершенствованием методов проверки эффективности медицинских вмешательств для предотвращения попадания на рынок методов с недоказанной эффективностью, а часто и откровенно вредных.

---

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая М., 2012.
2. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 20 января 2011 г. (не опубликовано).
3. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19 июля 2011 г. № 09АП-15619/2011-ГК по делу № А-40-125210/09-110-860 (СПС «КонсультантПлюс»).
4. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 9 сентября 2011 г. по делу № А-40-125210/09-110-860 (СПС «КонсультантПлюс»).
5. *Чупрунов И. С.* Договор об отчуждении исключительного права и лицензионный договор как формы распоряжения исключительным правом // Вестник гражданского права. 2008. № 1.
6. *Шехавцова А. Ф.* К вопросу о правовом положении продюсера в процессе производства кинопродукции при заключении договоров с авторами фильма // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 5.
7. *Шехавцова А. Ф.* К вопросу о возникновении и развитии авторского права на аудиовизуальные произведения // Международное публичное и частное право. 2009. № 1.
8. *Щербак Н.* Авторское право и наследование // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2011. № 7.

**А. В. Зайнетдинова, Е. В. Касторская**  
**Досудебное соглашение о сотрудничестве**  
**и права участников судопроизводства**

Такой правовой институт, как досудебное соглашение о сотрудничестве, является новым для российского уголовно-процессуального законодательства, так как лишь принятие Федерального закона от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [5] позволило ввести в раздел X УПК РФ дополнительную главу 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве».

Такое соглашение осуществляется между сторонами обвинения и защиты путем согласования условий ответственности подозреваемого или обвиняемого в зависимости от его действий после возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения (п. 61 ст. 5 УПК РФ). Основная задача заключения данного соглашения состоит в том, чтобы в значительной степени облегчить органам предварительного следствия процесс доказывания по уголовному делу в обмен на смягчение ответственности подозреваемого или обвиняемого.

Кроме этого, использование досудебного соглашения дает возможность ускорить и упростить судебное разбирательство, что, в свою очередь, в соответствии со ст. 6 Европейской конвенции 1950 года о защите прав человека и основных свобод [2, с. 163] и ст. 6.1 УПК РФ [3] позволит соблюдать процессуальные сроки в интересах участников судопроизводства.

Данный правовой институт должен способствовать повышению эффективности борьбы с преступностью, особенно для раскрытия и расследования таких опасных явлений, как незаконный оборот наркотиков, бандитизм, коррупционные преступления. Анализ зарубежной правоприменительной практики свидетельствует, что соглашение о сотрудничестве является одной из наиболее эффективных и реальных мер по борьбе с преступными сообществами, поэтому вызывает недоумение столь позднее решение о введении данного института в нашей стране. Хотелось бы видеть более широкую популярность в отечественной правоприменительной практике подобных соглашений, чем это можно наблюдать в настоящее время.

Использование такого правового института, как досудебное соглашение о сотрудничестве, осложнено тем, что процедура, регламентирующая реализацию данных норм, недостаточно продумана в российском законодательстве, а это, в свою очередь, приводит к возникновению трудностей по

применению его на разных этапах уголовного преследования. Необходимо более детально проработать процессуальные нормы, затрагивающие права и обязанности подследственных, с которыми заключено досудебное соглашение, и лиц, которые изобличаются показаниями таких обвиняемых, а также потерпевших по делу.

В соответствии с ч. 1 ст. 154 УПК РФ при заключении досудебного соглашения с подозреваемым или обвиняемым следователь, дознаватель вправе выделить из уголовного дела материалы в отношении этого лица в отдельное производство. Существует несколько точек зрения, касающихся применения этой нормы. Так, некоторые авторы считают, что «в случае отказа от выделения дела в отдельное производство для решившегося на сотрудничество обвиняемого во многом терялся бы смысл заключения самой сделки, ибо он, как правило, кровно заинтересован в соблюдении конфиденциальности и изоляции от других соучастников преступления для предотвращения мести со стороны последних» [17]. При этом не надо забывать, что основной целью заключения досудебного соглашения о сотрудничестве является полное и всестороннее установление всех обстоятельств совершения преступления, назначение справедливого наказания лицу, с которым было заключено это соглашение, так и лицам, которые были изобличены благодаря его показаниям.

На практике большинство судебных работников считает, что выделение материалов из уголовного дела в отдельное производство должно быть обязательным [19]. Суд, скорее всего, вынесет постановление о возвращении уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, если материалы не будут выделены в отдельное производство, так как, с точки зрения суда, невыделение уголовного дела в отношении обвиняемого, заключившего досудебное соглашение, является грубым нарушением норм УПК РФ. В некоторых случаях выделение материалов уголовного дела в отдельное производство может отрицательно сказаться на всесторонности и объективности предварительного расследования и разрешения уголовного дела. На этот счет высказался Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 28 июня 2012 г. № 16, где в п. 5 отмечено, что в целях применения судом особого порядка проведения судебного заседания и вынесения судебного решения уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежит выделению в отдельное производство [6].

Государство в лице правоохранительных органов обязано делать все для обеспечения законных прав и свобод человека и гражданина путем применения мер государственной защиты, предусмотренных УПК РФ и другими федеральными законами. Под защитой государства должны находиться ли-

ца, «способствующие предупреждению или раскрытию преступления, то есть меры государственной защиты могут применяться к лицу, способствующему предупреждению или раскрытию преступления, еще до возбуждения уголовного дела и приобретения таким лицом статуса подозреваемого или обвиняемого» [13, с. 203]. Следовательно, меры государственной защиты могут применяться еще до момента заключения досудебного соглашения и выделения материалов из уголовного дела в отношении такого лица.

В судебной практике бывают редкие случаи, когда суд не учитывает мнение стороны обвинения по подобным вопросам. Так, в ходе предварительного расследования по уголовному делу в отношении В., Р. и С. с обвиняемым В. было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Однако уголовное дело в отношении В. в отдельное производство в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 154 УПК РФ выделено не было. Несмотря на это, при утверждении обвинительного заключения прокурором внесено представление в соответствии со ст. 317.5 УПК РФ о соблюдении обвиняемым В. условий и выполнении обязательств, предусмотренных заключенным с ним досудебным соглашением о сотрудничестве. При этом прокурор ходатайствовал не об особом порядке проведения судебного заседания по данному уголовному делу, а о применении в отношении обвиняемого В. ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ при назначении наказания. Суд не усмотрел нарушение УПК РФ прокурором при утверждении обвинительного заключения. Данное дело было рассмотрено в общем порядке, а не в особом порядке, как это бывает в большинстве случаев [18].

Данное обстоятельство обнажает и две другие проблемы. Во-первых, отсутствие четкого регулирования правил использования в основном деле доказательств, полученных по выделенному уголовному делу. Во-вторых, не определен процессуальный статус в основном деле лица, в отношении которого было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. В первом случае дальнейшее отсутствие правового регулирования может привести к тому, что суды начнут признавать приговор, вынесенный в упрощенном порядке, как преюдицию при рассмотрении основного уголовного дела в отношении лиц, против которых были даны изобличающие показания. С. Афанасьев отмечает, что внутриотраслевая преюдиция имеет место тогда, когда установленные судом факты или сделанные им юридические оценки в процессе одного вида (например, уголовном) обязательны для суда, рассматривающего дело в процессе того же вида [11]. Может получиться так, что обвиняемые по основному уголовному делу будут осуждены на основании доказательств, не проверенных в ходе судебного заседания, что, в свою очередь, может грозить судебной ошибкой.

Во втором случае не определено в основном уголовном деле процессуальное положение лица, с которым было заключено досудебное соглашение, что, в свою очередь, может привести к нарушению ряда его конституционных прав. В качестве кого это лицо должно быть допрошено? Если в качестве свидетеля, то должно ли это лицо предупреждаться об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний или за дачу ложных показаний, может ли оно отказаться от дачи показаний в отношении себя в силу ст. 51 Конституции РФ?

В практике Московского городского суда были случаи [19], когда лицо, с которым было заключено досудебное соглашение, отказывалось давать показания, сославшись на ст. 51 Конституции РФ, что, в свою очередь, приводило к вынесению оправдательного приговора по основному уголовному делу. Из-за неопределенного статуса данного лица суды отклоняли ходатайство государственного обвинителя об оглашении его показаний, так как по рассматриваемому уголовному делу он не является подсудимым и не допрашивался в качестве свидетеля. Исходя из подобной практики, эти лица допрашиваются в качестве свидетелей, но без предупреждения об ответственности за дачу ложных показаний, что может нарушать их конституционное право на защиту. Возможно, решение данного противоречия заключается в том, чтобы не выделять дело в отношении соучастника, который дал обличительные показания, рассматривать его в обычном порядке, но назначать наказание с учетом ч. 5 ст. 317.7 УПК РФ.

Необходимо отметить, что юридически предварительное соглашение о сотрудничестве носит двусторонний характер, но при этом никаких особых обязательств стороны обвинения не предусмотрено. Сторона обвинения не уполномочена обещать каких-либо льгот для лица, с которым заключено соглашение. Прокурор, рассматривая материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условия и выполнения обязательств, предусмотренных данным соглашением, и в случае утверждения обвинительного заключения выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу.

Внесение представления прокурором еще не гарантирует обвиняемому, что суд сочтет досудебное соглашение в должной мере исполненным. Суд может отклонить представление прокурора, если посчитает, что прокурор не смог подтвердить активное содействие обвиняемого расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в ходе преступления.

Складывается такая ситуация, что возможность применения условного наказания или вообще освобождения от наказания является прерогативой

суда, так как результат рассмотрения уголовного дела не является предметом досудебного соглашения о сотрудничестве. Досудебное соглашение с обвиняемым заключает сторона обвинения, а решение выносит суд.

Таким образом, можно утверждать, что в законодательстве отсутствуют положения об ответственности государственных органов за несоблюдение подписанного соглашения. Неопределенность перспективы судебного рассмотрения является существенным недостатком при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Возможным вариантом решения данной проблемы может быть введение еще одного участника в заключение досудебного соглашения — суда.

В УПК РФ не предусмотрена необходимость получения согласия потерпевшего на особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, что может нарушать конституционные права потерпевшего. Так, при рассмотрении дела в особом порядке применяются положения главы 40 УПК РФ, в которой говорится о согласии потерпевшего на рассмотрение дела в особом порядке. Почему же это не применяется в случае заключения досудебного соглашения? Необходимо отразить, как действовать следователю или дознавателю по отношению к потерпевшим для того, чтобы их права не нарушались.

В Ленинградском областном суде 15 декабря 2010 г. К. осужден к лишению свободы по ч. 2 ст. 209 УК РФ, п. «в», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ, п. «а», «б» ч. 4 ст. 162 УК РФ. К. признан виновным в участии в банде и совершении в ее составе разбойных нападений, в убийстве, сопряженном с похищением, разбоем и бандитизмом.

В кассационной жалобе потерпевшие указали, что их права были нарушены при принятии судом решения о рассмотрении дела в особом порядке, предусмотренном главой 40.1 УПК РФ. Они просили отказать в удовлетворении ходатайства К. о рассмотрении уголовного дела в особом порядке, однако их ходатайство судом по существу не разрешено. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ 14 марта 2011 г. доводы кассационной жалобы оставила без удовлетворения.

По ходатайству К. с ним было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. 17 марта 2010 года с К. было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, по условиям которого он взял на себя обязательства дать правдивые и последовательные показания об обстоятельствах совершения преступлений совместно с другими соучастниками.

В судебном заседании государственный обвинитель подтвердил активное содействие К. следствию в раскрытии и расследовании преступлений с его участием, указал, что его показания о создании банды, о совершении в ее со-



ставе разбойных нападений и убийств позволили получить доказательства, изображающие соучастников К. в совершении ими особо тяжких преступлений.

Каких-либо препятствий для рассмотрения уголовного дела в особом порядке не имелось [10].

В конце необходимо отметить, что введенный в России институт досудебного соглашения о сотрудничестве не противоречит принципам российского уголовно-процессуального законодательства и сложившимся национальным правовым традициям. С учетом его значимости для уголовного судопроизводства этот институт, бесспорно, будет востребован на практике.

Практически все случаи заключения досудебных соглашений связаны с обеспечением раскрытия и расследования преступлений, совершенных в соучастии, что обусловлено целями применения положений главы 40.1 УПК РФ. В связи с этим при составлении указанных соглашений следует тщательно выверять обязательства подозреваемого или обвиняемого, предусматривать конкретные формы процессуального закрепления фактов незаконной деятельности соучастников преступлений.

Необходимо внесение изменений и дополнений в некоторые положения УПК РФ для эффективного применения данного правового института. Поэтому перечисленные выше противоречия определяют актуальность рассматриваемой проблематики и обуславливают выбор темы исследования.

- 
1. Конституция Российской Федерации. М., 2012.
  2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2.
  3. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. на 1 апреля 2012 г.). М., 2012.
  4. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. на 25 марта 2012 г.) М., 2012.
  5. Федеральный закон от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 26. Ст. 3139.
  6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «Постановление о практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». [Электронный ресурс] // URL:<http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.03.2012).
  7. Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2010 г. № 66-О10-41 «Постановление о возвращении уголовного дела прокурору для реализации права обвиняемо-

- го на заключение соглашения о сотрудничестве отменено» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 11.
8. Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 14 апреля 2010 г. № 66-О10-41 «Установленный порядок заявления обвиняемым ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве не соблюден» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4.
  9. Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 10 ноября 2010 г. № 49-О10-157 «Порядок заключения досудебного соглашения о сотрудничестве регулируется ст. 317.1—317.3 УПК РФ и предполагает наличие определенных процессуальных документов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 5.
  10. Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 14 марта 2011 г. № 33-О11-3 «По смыслу ст. 317.6 УПК РФ возражение потерпевших против рассмотрения уголовного дела в особом порядке при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве не является основанием для изменения порядка рассмотрения дела» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 10.
  11. *Афанасьев С.* Преюдиция или процессуальный капкан. [Электронный ресурс] // URL:<http://www.iaaj.net/node/314> (дата обращения: 20.03.2012).
  12. *Безлепкин Б. Т.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации М., 2012.
  13. Досудебное сотрудничество по уголовным делам // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010.
  14. *Александров А. С., Александрова А. А.* Соглашение о досудебном сотрудничестве со следствием: правовая сущность и вопросы толкования норм, входящих в главу 40.1 УПК РФ // Уголовный процесс. 2009. № 8.
  15. *Быков В. М.* Новый закон о сделке обвиняемого с правосудием: критические заметки // Российский судья. 2009. № 11.
  16. *Звечаровский И. Э.* Юридическая природа института досудебного соглашения о сотрудничестве // Законность. 2009. № 9.
  17. *Смирнов А. В.* Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2009. № 10.
  18. Приговор Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 23 апреля 2010 г. // Архив Василеостровского районного суда. СПб., 2010 г.
  19. Практика Управления по обеспечению участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами Прокуратуры Санкт-Петербурга. СПб., 2011.

**Е. С. Ибрагимова**  
**Непредставление сведений,**  
**необходимых для осуществления налогового контроля**

Налоговый контроль — деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах.

Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, которые предусмотрены НК РФ.

Следует отметить, что ст. 31 НК РФ в предыдущей редакции не давала полного представления о правовых основаниях истребования документов, наделяя налоговые органы правом требовать у налогоплательщика или налогового агента «документы, подтверждающие правильность исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов». Что ставило налогоплательщика в крайне неудобное положение, по сути, ущемляла его права. Данная норма не в полной мере корреспондировала с подп. 5 п. 1 ст. 23 НК РФ, возлагающим на налогоплательщика обязанность «представлять налоговым органам и их должностным лицам в случаях, предусмотренных НК РФ, документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов».

Фактически НК РФ наделял налоговые органы правом истребовать в ходе налоговых проверок неограниченное количество любых документов. При этом следует отметить, что налоговые инспекции активно пользовались данным полномочием.

Государственный орган, имея безусловное право требовать от налогоплательщика представления документов, должен реализовывать это право исключительно в рамках определенной процедуры. Это тесно связывает данную норму с положениями, регулирующими осуществление налоговыми органами мероприятий налогового контроля.

Порядок истребования документов для налоговой проверки, установленный п. 1 ст. 93 НК РФ, является единым для всех видов налоговых проверок и гарантирует защиту прав налогоплательщика при проведении проверок.

В то же время нельзя не отметить, что в последнее время такое мероприятие налогового контроля, как камеральная налоговая проверка, использовалась налоговыми органами довольно широко. В отличие от выездных налоговых проверок проведение камеральных проверок не было обусловлено

серьезными ограничениями (наличие специального решения руководителя налогового органа, недопустимость проведения повторных проверок и т. п.). К тому же ст. 88 НК РФ позволяла налоговым органам истребовать у налогоплательщиков «документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов». По этим причинам налоговые органы практиковали проведение камеральных налоговых проверок в любой ситуации, когда у них возникала потребность ознакомиться с документами налогоплательщика.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования» внес изменения в процедуру истребования документов. Так, в Налоговый кодекс РФ добавлена новая ст. 93.1. Положительными для налогоплательщиков можно считать изменения в ст. 88 НК РФ, которые касаются перечня документов, запрашиваемых у организации при камеральных проверках. Законодатель определил, что, помимо документов, которые организации обязаны представить вместе с налоговой декларацией, налоговые органы могут требовать только документы, которые подтверждают:

- право на льготу при налогообложении;
- правомерность применения вычетов по НДС;
- исчисление и уплату налогов, связанных с использованием природных ресурсов.

Кроме того, с 2010 г. вступило в силу положение, в котором будет указано, что при налоговой проверке работники налоговых органов не смогут требовать документы, которые уже были представлены в инспекцию в ходе камеральной или выездной проверки. Указанное ограничение не распространяется на случаи, когда документы ранее представлялись в налоговый орган в виде подлинников, возвращенных впоследствии проверяемому лицу, а также на случаи, когда документы, представленные в налоговый орган, были утрачены вследствие непреодолимой силы (п. 5 ст. 93 НК РФ в редакции Федерального закона № 137-ФЗ).

Интересна позиция, которую заняли арбитражные суды. В постановлении от 15 июня 2004 г. при рассмотрении дела № А56-28520/03 ФАС СЗО указал на недопустимость произвольного истребования у налогоплательщика всего объема первичных учетных документов и счетов-фактур.

Так, в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 29 сентября 2003 г. № А26-2708/03-211 сказано: «НК РФ не предусматривает право налоговых органов истребовать у организаций в рамках встречной налоговой

проверки сведения о поставщиках, в отношении которых налоговым органом не проводится налоговая проверка. Поэтому арбитражный суд признал необоснованным требование налогового органа о представлении налогоплательщиком информации о поставщиках реализованных на экспорт товаров».

Согласно постановлению ФАС Уральского округа от 17 ноября 2003 г. № Ф09-3840/03-АК «...требования о предоставлении иных документов, не имеющих прямого отношения к цели проверки, нарушают конституционные права налогоплательщика.

При этом в указанных требованиях инспекция запросила документы, которые не имеют прямого отношения к данной форме налогового контроля — камеральной проверке (табели учета рабочего времени, приказы и договоры общества, сведения о количестве отработанного времени каждого физического лица в календарных днях), т. е. превысила свои полномочия, предусмотренные пунктом 4 статьи 88 НК РФ».

А вот цитата из постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 апреля 2003 г. № А33-14577/02-СЗн-Ф02-1087/03-С1: «При проведении камеральной налоговой проверки налоговый орган не вправе истребовать все документы, относящиеся к хозяйственной деятельности проверяемого налогоплательщика; им могут истребоваться только документы, имеющие непосредственное отношение к обнаруженным налоговым органом ошибкам в представленных налогоплательщиком декларациях или иных документах».

Кроме того, необходимо обратить внимание на следующее: в информационном письме Президиума ВАС РФ от 17 марта 2003 г. № 71 сказано, что санкция, предусмотренная п. 1 ст. 126 НК РФ, не может быть применена за непредставление документа, который хотя и поименован в нормативном правовом акте как обязательный к представлению, но является приложением к налоговой декларации (налоговому расчету).

При истребовании документов необходимо иметь в виду следующее.

В силу подп. 1 п. 1 ст. 31 НК РФ налоговые органы вправе требовать в соответствии с законодательством о налогах и сборах от налогоплательщика документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащим основаниями для исчисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов. Следовательно, налоговые органы не вправе требовать от налогоплательщиков документы по неустановленным формам, составление которых не является предусмотренной законом обязанностью налогоплательщика (постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 апреля 2003 г. № А05-11796/02-630/22).

Требование о представлении документов должно содержать четкий перечень документов с указанием их названия и периода составления. Например, согласно постановлению Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 августа 2003 г. № А33-2408/03-С3-Ф02-2718/03-С1 налоговому органу было отказано во взыскании с налогоплательщика штрафа за непредставление налоговому органу документов, так как в перечне истребуемых документов не указаны их конкретные реквизиты и наименования.

Органы юстиции, которые выдают лицензии на право нотариальной деятельности и наделяют нотариусов полномочиями, обязаны сообщать в налоговый орган по месту своего нахождения в течение пяти дней со дня издания соответствующего приказа сведения:

- о физических лицах, получивших лицензии на право нотариальной деятельности;
- о физических лицах, назначенных на должность нотариуса, занимающегося частной практикой;
- о физических лицах, освобожденных от частной практики нотариуса.

Адвокатские палаты субъектов Российской Федерации обязаны не позднее 10-го числа каждого месяца сообщать в налоговый орган по месту нахождения адвокатской палаты субъекта Российской Федерации сведения:

- об адвокатах, внесенных в предшествующем месяце в реестр адвокатов субъекта Российской Федерации (в том числе сведения об избранной ими форме адвокатского образования);
- об адвокатах, исключенных из указанного реестра;
- о принятых за этот месяц решениях о приостановлении (возобновлении) статуса адвокатов.

Органы, которые осуществляют регистрацию физических лиц по месту жительства либо регистрацию актов гражданского состояния физических лиц, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней после регистрации указанных лиц сведения:

- о фактах регистрации физического лица по месту жительства;
- о фактах рождения и смерти физических лиц.

Органы, которые осуществляют государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также органы, которые осуществляют регистрацию транспортных средств, обязаны в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней со дня соответствующей регистрации сообщать сведения:

- о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе;
- о транспортных средствах, зарегистрированных в этих органах (правах и сделках, зарегистрированных в этих органах), и об их владельцах.

Органы опеки и попечительства, воспитательные, лечебные учреждения, учреждения социальной защиты населения и иные аналогичные учреждения, которые в соответствии с федеральным законодательством осуществляют опеку, попечительство или управление имуществом подопечного, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения не позднее пяти дней со дня принятия соответствующего решения:

- об установлении опеки над физическими лицами, признанными судом недееспособными;
- об опеке, попечительстве и управлении имуществом малолетних, иных несовершеннолетних физических лиц, физических лиц, ограниченных судом в дееспособности;
- о дееспособных физических лицах, над которыми установлено попечительство в форме патронажа;
- о физических лицах, признанных судом безвестно отсутствующими;
- о последующих изменениях, связанных с указанной опекой, попечительством или управлением имуществом.

Органы (учреждения), уполномоченные совершать нотариальные действия, и нотариусы, занимающиеся частной практикой, обязаны сообщать сведения в налоговые органы соответственно по месту своего нахождения, месту жительства не позднее пяти дней со дня соответствующего нотариального удостоверения:

- о выдаче свидетельств о праве на наследство;
- о нотариальном удостоверении договоров дарения.

Органы, осуществляющие учет и (или) регистрацию пользователей природными ресурсами, а также лицензирование деятельности, связанной с использованием этими ресурсами, обязаны сообщать сведения о предоставлении прав на такое пользование, являющихся объектом налогообложения, в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней после регистрации (выдачи соответствующей лицензии, разрешения) природопользователя.

Органы, осуществляющие выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, обязаны сообщать в налоговый орган по месту жительства гражданина сведения:

- о фактах первичной выдачи или замены документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, и об изменениях персональных данных, содержащихся во вновь выданном документе, в течение пяти дней со дня выдачи нового документа;

- о фактах подачи гражданином в эти органы заявления об утрате документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, в течение трех дней со дня его подачи.

Органы и организации, осуществляющие аккредитацию филиалов и представительств иностранных юридических лиц, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения об аккредитации (о лишении аккредитации) филиалов и представительств иностранных юридических лиц в течение 10 дней со дня аккредитации (лишения аккредитации).

Последствия отказа или непредставления указанных документов в установленные сроки закрепляются п. 4 ст. 93 НК РФ (в ред. Федерального закона № 137-ФЗ), в соответствии с которым такое поведение проверяемого лица является поводом для должностного лица налогового органа, проводящего налоговую проверку, произвести выемку необходимых документов в порядке, предусмотренном ст. 94 НК РФ.

- 
1. *Агапов А. Б.* Административное право: учебник. М., 2004.
  2. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004.
  3. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 3-е изд., пересм. и доп. М., 2007.
  4. *Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Ким-Кимэн А. Н.* Административное право: учебник. М., 2004.
  5. *Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М.* Административное право: учебник. М., 2005.
  6. Постановление ФАС Уральского округа от 17 ноября 2003 г. № Ф09-3840/03-АК.
  7. Постановление ФАС СЗО от 15 июня 2004 г. при рассмотрении дела № А56-28520/03.
  8. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 29 сентября 2003 г. № А26-2708/03-211.
  9. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 апреля 2003 г. № А33-14577/02-СЗн-Ф02-1087/03-С1.
  10. Письмо Президиума ВАС РФ от 17 марта 2003 г. № 71.
  11. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 апреля 2003 г. № А05-11796/02-630/22.
  12. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 августа 2003 г. № А33-2408/03-СЗ-Ф02-2718/03-С1.



**Е. В. Касторская, А. В. Зайнетдинова**  
**Досудебное соглашение в уголовном процессе США**

Наибольшее распространение досудебное соглашение, так называемая сделка с правосудием, получило в уголовном процессе США. Согласно статистическим данным, при помощи досудебного соглашения о сотрудничестве в настоящее время в США разрешается от 75 до 90% уголовных дел [11, pp. 1979—2009].

А. Алшулер отмечает, что еще в XVIII в. все судебные заседания, в том числе и с участием присяжных заседателей, проводились в США настолько быстро, что применение сделки о признании вины не было необходимым. Сделка с правосудием была неизвестна в течение большей части истории общего права, но только в XIX в. она находит существенные доказательства применения ее в Англии и Америке. Вместо того чтобы совершенствовать свой уголовный процесс, как произошло в странах континентальной правовой семьи, страны общего права, к которым относится и США, пошли по пути введения процедуры досудебного соглашения и признания вины [6, pp. 1—43].

Вступление в XIX в., а потом и XX в. ознаменовалось в истории страны возникновением ряда негативных явлений в обществе. Так, Д. Фишер в своей работе отмечал, что применение досудебного соглашения в уголовном процессе США достигало наибольших значений в периоды, когда в стране резко увеличился уровень преступности; промышленная и транспортная революция середины XIX в. привела к возникновению организованной преступности в сфере экономических отношений; в XX в. массовая иммиграция в США населения из европейских стран после Первой мировой войны и как результат возникновение крупных этнических преступных группировок; Великая депрессия в США 1929—1933 гг., которая отразилась на реальном секторе экономики и привела к сокращению промышленного производства в два раза, к росту безработицы до 12 млн человек, к разорению фермерских хозяйств и, как результат, к падению сельскохозяйственного производства в два раза; последовавший после Второй мировой войны беби-бум привел к росту числа преступлений среди несовершеннолетних; во второй половине XX в. рост незаконного оборота наркотиков и т. д. [8, p. 53]. В настоящее время сделка с правосудием стала основной процедурой в расследовании коррупционных преступлений, преступлений в экономической сфере и в сфере информационных технологий.

На сегодняшний день институт досудебного сотрудничества присутствует в законодательстве большинства штатов, кроме Аляски, Нового Орле-

ана и ряда других, в которых применение сделок с правосудием запрещено местным законодательством. Так, в 1975 г. генеральный прокурор штата Аляска Аврум Гросс запретил сделки о признании вины на Аляске. При этом нельзя сказать, что судопроизводство в этом штате пострадало от вала накопившихся уголовных дел и стало жертвой от неуправляемой загруженности судов, которые были предсказаны до вступления запрета в силу. В некоторых штатах принят запрет на применение досудебного соглашения по некоторым категориям дел. Например, во многих штатах запрещены сделки о признании вины в отношении лица, обвиняемого за вождение в пьяном виде, а также в случае сексуального насилия. Кроме этого, есть штаты, где запрещено заключать соглашения о сотрудничестве, если имеется большая вероятность повторного преступления, т. е. когда велик шанс того, что преступник будет и в дальнейшем совершать преступления.

В США существует два варианта досудебных соглашений — сделки о признании вины (англ. *plea bargaining*) и прокурорский иммунитет (англ. *prosecutorial immunity*). Все соглашения обычно заключаются на переговорах между государственным обвинителем и адвокатом без участия потерпевшего, но в большинстве штатов прокурор должен проинформировать потерпевшего о заключении сделки о признании вины. Во многих штатах мнения и замечания потерпевшего, касающиеся как признания вины, так и вынесения приговора, учитываются в окончательных решениях суда.

Сделка о признании вины является самым распространенным типом досудебного соглашения о сотрудничестве в США — это договор с прокуратурой, в соответствии с которым прокуратура снимает с обвиняемого часть обвинений или меняет квалификацию преступления на менее тяжкое при условии признания им своей вины. Сделка о признании вины обязательно должна утверждаться судьей. Субъектом, предложившим заключить соглашение первым, может быть как сторона обвинения, так и сторона защиты. Хотя это соглашение и утверждается судьей, но при этом оно не является обязательным для суда. Если же суд принял сделку, он обязан выполнять все ее условия. Одним из самых известных случаев, когда сделка с правосудием сорвалась, является сделка с Аль Капоне. Аль Капоне в 1931 г. признал свою вину в неуплате налогов в обмен на снятие более тяжких обвинений и обещание прокурора требовать минимального наказания, но сделка сорвалась из-за поведения самого главы мафии, и судья, председательствовавший на процессе, заявил о том, что он не связан указанной сделкой, и вынес обвинительный приговор с большим сроком заключения.

Главная задача сделок о признании — это быстрое снятие конфликта, т. е. рассмотрение уголовного дела в суде и принятие по нему решения

в кратчайшие сроки. Помимо процессуальной экономии, досудебное соглашение позволяет улучшить положение обвиняемого через смягчение грозящего ему наказания, хотя с точки зрения некоторых авторов об этом не может быть и речи, и понятия «досудебное соглашение о сотрудничестве» и «истинность, справедливость приговора» нетождественные.

Так, американский юрист Дж. Ланбейн говорит о сходстве между средневековым правом пыток и сделкой о признании вины. В Средние века для постановления обвинительного приговора было достаточно наличие либо двух свидетелей, либо добровольного признания, причем очень часто и свидетельские показания, и признание обвиняемого или подсудимого добывались при помощи физического воздействия. С точки зрения Ланбейна, в настоящее время переговоры о заключении сделки о признании вины являются несколько усовершенствованной версией пыточной системы, поскольку она принуждает и побуждает обвиняемых признать себя виновными в целях получения менее строгого наказания и упростить долгий и дорогостоящий уголовный процесс. Кроме того, переговоры о заключении сделки о признании вины являются фактически принудительными, так как обвиняемый находится под постоянным прессингом со стороны грозящего ему наказания и неверия в возможность оправдательного приговора. Таким образом, согласно Ланбейну сделка с правосудием не защищает права невиновных подсудимых. Ланбейн делает вывод, что упрощение судебного процесса требует от государства гарантий предоставления каждому подозреваемому и обвиняемому возможности защищать себя на любой стадии уголовного процесса [10, р. 263]. Представители Йельской школы права Скотт и Статц утверждают, что сокращение расходов на судебное разбирательство неминуемо приведет к неточностям, а увеличивающаяся скорость принятия решения в суде повысит риск невиновного осуждения. В этом случае прокуратура не может гарантировать того, что только виновные лица будут привлечены к уголовной ответственности. Таким образом, с точки зрения Скотта и Статца, упрощенная система уголовного судопроизводства не защищает невиновных обвиняемых в случае самоговора и очень далека от принципа истинности [13, р. 2011—2015].

Во втором случае лицо, с которым заключено досудебное соглашение, получает прокурорский иммунитет при условии дачи показаний в отношении сообщников и бывший обвиняемый, давший показания, превращается в свидетеля обвинения. В этом случае обвиняемый, подозреваемый не просто может рассчитывать на снижение объема инкриминируемого ему обвинения, а освобождается от наказания в принципе. Эта сделка также ут-

верждается судом. Почти нет случаев, когда подобная сделка может быть расторгнута. Единственный вариант ее расторжения, если у представителей прокуратуры появятся новые доказательства, опровергающие показания, даваемые обвиняемым и уличающие его во лжи.

В США наказание человеку, заключившему досудебное соглашение, практически всегда назначается только после того и в зависимости от того, какие показания он дал на процессе в отношении изобличенных им других лиц, совершивших преступления.

Согласно некоторым американским авторам [11, pp. 1979—2009; 9, pp. 749—757] сделка с правосудием является неотъемлемой частью уголовного процесса США, так как позволяет решить вопросы, связанные с огромным объемом рассматриваемых уголовных дел, иначе суды и прокуроры будут перегружены. Кроме этого, применение данного института может позволить не назначать наказание, связанное с лишением свободы, или вообще изменить статус лица, с которым заключено соглашение из обвиняемого в свидетели. Для прокуроров уменьшение нагрузки также привлекательно. Но, что более важно, так это то, что, насколько бы у государственного обвинителя не были надежные и сильные доказательства, гарантирующие его победу в суде, дело может развалиться в любой момент. Соглашение о сотрудничестве с обвиняемым позволит также упрочить позиции государственного обвинителя в суде, так как прокуроры часто ведут длительные и дорогостоящие процессы, но дело может развалиться в одну секунду, как это случилось в печально известном деле О. Дж. Симпсона. В 1995 г. О. Дж. Симпсон обвинялся в убийстве своей жены и ее любовника. Он был оправдан и избежал смертной казни из-за просчетов и ошибок следствия и отличной работы адвокатов, которые умело этим воспользовались. Поэтому насколько бы у государственного обвинителя не были надежные и сильные доказательства, гарантирующие его победу в суде, применение сделки с правосудием очень часто спасает ситуацию. Кроме того, прокуроры могут использовать этот институт для привлечения к уголовной ответственности подозреваемых по другим уголовным делам.

- 
1. *Быков В. М.* Новый закон о сделке обвиняемого с правосудием: критические заметки // Российский судья. 2009. № 11.
  2. *Дубовик Н.* Сделка о признании вины» и «особый порядок»: сравнительный анализ // Российская юстиция. 2004. № 4.
  3. *Евстигнеева О. В.* Сделка о признании вины» — международно-правовой институт в российском правовом поле // Правовые проблемы научного прогресса. М., 2010.

4. *Звечаровский И. Э.* Юридическая природа института досудебного соглашения о сотрудничестве // *Законность*. 2009. № 9.
5. *Смирнов А. В.* Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве // *Уголовный процесс*. 2009. № 10.
6. *Alschuler Albert W.* Plea Bargaining and Its History // *Columbia Law Review*. Vol. 79. N 1 (Jan., 1979).
7. *Chemerinsky Erwin.* Prosecutorial Immunity // *University of Southern California Law School*. Vol. 15.
8. *Fisher George.* Plea Bargaining's Triumph: a History of Plea Bargaining in America. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.
9. *Grossman Gene M., Katz. Michael L.* Plea-bargaining and Social Welfare // *Am. Econ. Rev.* 1983. 73 (4).
10. *Langbein John H.* The Criminal Trial before the Lawyers // *45 University of Chicago Law Review*. 1978.
11. *Schulhofer Stephen J.* Plea Bargaining as Disaster. *Yale L.J.*, 101, 1992.
12. *Scott Robert E., Stuntz William J.* Plea-bargaining as Contract. *Yale L.J.*, 101, 1992.
13. *Scott Robert E., Stuntz William J.* A Reply: Imperfect Bargains, Imperfect Trials, and Innocent Defendants. *Yale L.J.*, 101, 1992.

**И. В. Куликова**

## **Проблемы обеспечения прав осужденных к лишению свободы при применении средств исправительного воздействия**

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти местного самоуправления и обеспечения правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав гражданина по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 13, 19 Конституции РФ). Осужденные признаются законом в качестве субъекта права, пользуются правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Российской Федерации, кроме ограничений, установленных законодательством. Это является выражением принципа законности. В том же качестве выступают и строгое соблюдение закона в деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовное наказание в виде лишения свободы, а также сотрудниками этих подразделений и всеми иными лицами, посещающими места содержания под стражей.

Главной целью уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации является исправление осужденных, возвращение в общество полезных, созидательных людей, способных самостоятельно и безконтрольно вести достойный и правопослушный образ жизни.

Согласно Уголовно-исполнительному кодексу РФ основными методами исправления осужденных являются режим, воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональная подготовка и общественное воздействие [2, с.14—15].

Режим в исправительных учреждениях — установленный в соответствии с законом и нормативными правовыми актами порядок исполнения и отбывания наказания осужденных к лишению свободы; обеспечивающий охрану и изоляцию осужденных, постоянный надзор за ними, исполнение возложенных на них обязанностей, реализацию их прав и законных интересов, личную безопасность осужденных и персонала, раздельное содержание разных категорий осужденных, условия содержания, в зависимости от вида исправительного учреждения, назначенного судом, изменение условий отбывания наказания.

Режим выполняет три взаимосвязанных функции:

- карательную;
- воспитывающую;
- обеспечивающую.

Карательная функция режима состоит в том, что осужденный лишается свободы, изолируется от общества, находится под охраной и постоянным надзором; кроме того, осуществляется принудительная регламентация его жизнедеятельности.

С точки зрения психологии режим — это долговременный фрустратор, который лишает человека определенных благ, ограничивает удовлетворение практически всех базисных физиологических и социальных потребностей [8, с. 14—15].

Неудовлетворение этих потребностей неизбежно вызывает как физические, так и нравственные страдания. Ограничивая круг потребностей, режим воздействует на эмоции и волю осужденного, вызывает отрицательные психические состояния, способные удерживать его от совершения новых преступлений.

*Воспитывающая функция режима.* Режим носит самостоятельную воспитывающую функцию. Установленный распорядок дня, высокая организованность жизни и быта непосредственно накладывают отпечаток на характер, поведение осужденного, дисциплинируют его, вырабатывают качества, необходимые в жизни на свободе (аккуратность, точность, исполнительность).

Основная функция режима заключается в том, что благодаря соблюдению установленного порядка отбывания наказания в исправительном учреждении обеспечиваются благоприятные условия для организации труда, обучения, политико-воспитательной работы, деятельности коллектива и самостоятельных организаций осужденных, а также для руководства ими со стороны администрации и воспитателей учреждения.

Анализ направлений и основных форм воспитательной работы с осужденными дает основание для вывода о том, что по своему содержанию она лишена каких-либо карательных элементов. Однако воспитательная работа осуществляется в рамках режима отбывания, правила которого обеспечивают, в том числе и принудительными средствами, посещение мероприятий воспитательного характера, создают условия для соблюдения осужденными дисциплины и порядка при их проведении.

*Общественно полезный труд.* Каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений (с учетом пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья, специальности, исходя из наличия рабочих мест).

Наряду с режимом труд является одним из важнейших средств исправления и перевоспитания осужденных. Труд осужденных выполняет воспитательную и экономическую роль.

Воспитательная роль труда состоит в том, что он предохраняет человека от деградации: он организует психику, интегрирует жизнедеятельность определенной целью, создает условия для полноценного межличностного общения. Хорошо организованный труд — мостик связи человека с обществом. Еще Ф. М. Достоевский отмечал, что арестанты без работы похожи на пауков в склянке, которые готовы поесть друг друга. Мука вынужденного сожительства ослабляется уходом человека на работу [8, с.14—15].

Труд в условиях исправительного учреждения преследует не только воспитательные, но и определенные экономические цели: труд осужденных способствует возмещению государству части расходов на содержание исправительного учреждения.

Согласно Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными (Женева, 30 августа 1955 г.), Рекомендации № R(87)3 Комитета министров государствам-членам относительно Европейских пенитенциарных правил все осужденные заключенные обязаны трудиться в соответствии с их физическими и психическими способностями, удостоверенными врачом. На заключенных следует возлагать полезную работу, достаточную для того, чтобы заполнить нормальный рабочий день. Обеспечиваемая им работа по мере возможности должна быть такой, чтобы повышать или давать им квалификацию, позволяющую им заняться честным трудом после освобождения. Они должны иметь возможность выполнять работу по своему выбору, если это совместимо с правильным выбором ремесла и требованиями управления и дисциплины в заведении. Заключенных, способных извлечь из этого пользу, особенно малолетних, следует обучать полезным ремеслам.

Согласно Европейским пенитенциарным правилам пенитенциарная администрация обеспечивает заключенных работой либо по месту заключения, в мастерских или на сельскохозяйственных предприятиях, либо с помощью частных подрядчиков на территории места лишения свободы или за его пределами (в этом случае выплачивается обычная заработная плата теми лицами, на которых работают заключенные, и учитывается норма выработки).

Каждый осужденный к лишению свободы, в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством, обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Последняя, в свою очередь, обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья, по возможности специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Осужденные



привлекаются к труду в центрах трудовой адаптации осужденных и производственных (трудовых) мастерских исправительных учреждений, на федеральных государственных унитарных предприятиях уголовно-исполнительной системы и в организациях иных организационно-правовых форм, расположенных на территориях исправительных учреждений и (или) вне их, при условии обеспечения надлежащей охраны и изоляции осужденных (ч. 1 ст. 103 УИК РФ).

Переход к рыночным отношениям, сопровождаемый разрывом хозяйственных связей в сочетании с технической отсталостью материальной базы и нестабильностью финансовой системы, поставил промышленность уголовно-исполнительной системы в крайне неблагоприятные условия, не позволяющие обеспечивать эффективную трудовую занятость лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. В результате сокращения объемов промышленного производства в стране и роста безработицы резко снизилась заинтересованность хозяйствующих органов в использовании труда осужденных. Без работы в местах лишения свободы осталось значительное количество осужденных.

Рост числа осужденных, не занятых трудом, осложняет криминогенную обстановку в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы, является одним из факторов усиления агрессивности осужденных, проявляющейся как во взаимоотношениях между собой, так и в отношениях с сотрудниками учреждений, приводит к увеличению числа нарушений дисциплины, совершению преступлений, массовым эксцессам.

Существующая нормативно-правовая база, регулирующая хозяйственную деятельность в условиях рынка, не учитывает в полной мере особенности производства в уголовно-исполнительной системе, связанные с необходимостью обеспечения трудовой занятости всех трудоспособных осужденных вне зависимости от экономической ситуации, складывающейся в отдельно взятом регионе, отрасли или на предприятии уголовно-исполнительной системы.

Проблема в осуществлении права на труд осужденных состоит в том, что в области трудовой деятельности в условиях лишения свободы имеются ограничения в отличие от трудовой деятельности лиц, находящихся на свободе. Так, осужденные не имеют права выбора рода занятий, не могут использоваться на некоторых работах и т. д.

В настоящее время получение образования, в том числе и отбывающими наказание в виде лишения свободы, становится особо актуальным. Во всех сферах деятельности работодатель от своего потенциального работника

требует наличия у последнего определенного уровня знаний, как правило, наличия высшего образования. В связи с этим в условиях рыночных отношений возрастает потребность у населения в этих услугах.

В период реформирования уголовно-исполнительной системы (УИС) все большее внимание со стороны руководства Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) уделяется повышению образовательного и интеллектуального уровня осужденных к лишению свободы.

Так, Федеральным законом от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ ч. 4 ст. 10 УИК РФ была дополнена положением, обязывающим администрацию исправительного учреждения оказывать содействие осужденным в получении высшего профессионального образования. Однако этим законодатель ограничился, не урегулировав механизм реализации права осужденных на получение высшего образования.

Уголовно-исполнительная система взаимодействует со многими высшими учебными заведениями, которые обеспечивают получение образования осужденными. Наиболее тесные контакты установлены с Современной гуманитарной академией (СГА), которая обладает широкой сетью филиалов, расположенных по всей территории России. Поскольку исправительные колонии имеются во всех субъектах Российской Федерации, то наличие поблизости филиала академии дает возможность студентам независимо от места их пребывания (проживания) получать в нем образование.

Позитивным является использование СГА возможностей спутниковой связи: академия эксплуатирует два спутника: один работает на восточную часть страны, другой — на западную, что позволяет охватить всю территорию России, а также ряд зарубежных стран. С помощью спутниковой связи, Интернета и телевидения было внедрено дистанционное обучение [10, с. 14—15].

При этом студент имеет возможность прослушивать лекции, получать задания, участвовать в семинаре или тестировании, сдавать зачеты или экзамены посредством использования компьютерных технологий. Дистанционное обучение в учреждениях УИС с использованием телекоммуникационных технологий дает осужденным возможность получить высшее образование практически в любой географической точке без посещения вуза и непосредственного контакта с преподавателями.

В настоящее время, однако, многие практические работники и представители научного сообщества вкладывают разный смысл в понятие «дистанционное обучение».

«Многие считают, что получение образования таким способом представляет собой некое подобие заочной формы обучения. На самом деле это совер-

шенно разные вещи. Дистанционная технология позволяет учиться очно, заочно и экстерном», — уточняет проректор СГА Н. С. Сельская [11, с. 14—15].

В уголовно-исполнительной системе данный способ реализации осужденными к лишению свободы права на получение образования является самым приемлемым и не идет вразрез с режимными требованиями исправительных учреждений. Причем для некоторых видов учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, он является единственно возможным. Среди осужденных на сегодняшний день наиболее распространенной формой получения образования с использованием дистанционных образовательных технологий (ДОТ) является заочная. В Амурской области, например, все студенты-осужденные, обучающиеся в Амурском государственном университете (АмГУ) дистанционно, получают высшее образование по заочной форме.

Однако не стоит исключать и возможность обучения дистанционно по очной форме. Так, осужденный, который в исправительном учреждении (ИУ) по не зависящим от него причинам (ввиду отсутствия рабочих мест) не занят трудовой деятельностью, имеет больше свободного времени, а значит, возможности обучения по очной форме (например, в СГА занятия по очной форме обучения составляют 24 часа в неделю).

Не все, однако, считают справедливым и разумным предоставлять осужденным к лишению свободы возможность реализации своего права на получение высшего образования. Тем не менее данная возможность для осужденных закреплена в законе, причем на самом высоком уровне. В период действия ИТК РСФСР об этом не могло быть и речи. Известный ученый-пенитенциарист А. А. Беляев в свое время говорил: «В вузах осужденные учиться не могут, так как не имеют на это морального права. Ведь даже лица, обучавшиеся в вузах, исключаются из них за совершенное преступление» [12, с. 14—15]. В настоящее время поменялись взгляды ученых на этот счет. Все больше делается для того, чтобы осужденные не только вышли образованными на свободу, но и смогли стать полноценными членами общества, применив полученные в период отбывания наказания навыки и умения.

Предоставление осужденным возможности получать высшее образование находит поддержку и со стороны руководства ФСИН России. В одном из интервью директор ФСИН России Ю. И. Калинин отметил: «Сегодня в уголовно-исполнительной системе разрабатывается проект по развитию образовательных программ для осужденных. Свою задачу мы видим в том, чтобы на смену тюремным университетам пришли цивилизованные институты. Любой осужденный получит дистанционный доступ к университетскому образованию» [15, с. 14—15].

Тем не менее и сегодня многие считают, в том числе и В. П. Бернатович, что возможность посещать библиотеку в ИУ, участвовать в различных художественных кружках, а также дистанционно обучаться в высших учебных заведениях существенным образом искажает цели уголовного наказания в отношении лиц, преступивших закон, а наказание должно быть прежде всего карой за совершенное преступление [13, с. 14—15]. Не соглашусь с позицией В. П. Бернатович, ведь после отбытия наказания люди вернутся в наше общество, и какими они выйдут на свободу, зависит от той работы, которую с ними проводили в период изоляции. Если лишить их возможности повышать свой интеллектуальный уровень, то ни о каком исправлении и осознании своих преступных действий говорить не придется. Государство, согласно действующему законодательству, берет на себя обязанность не только исправить осужденного, но также охранять и обеспечивать его права и законные интересы.

«Преступник — это человек, который опасен в данное время, которого нужно или изолировать, или попытаться исправить, но которому ни в коем случае не надо мстить» [16, с. 14—15]. Общество должно быть заинтересовано в гуманном отношении к осужденному как к своей частице в целях своего самосохранения.

Важным является вопрос относительно исключения рассматриваемой категории лиц из вузов в связи с их осуждением. Закон «Об образовании» не предписывает отчислять студентов из вузов в связи с изменением их статуса. В ч. 1 ст. 5 названного закона лишь говорится о возможных ограничениях в области получения профессионального образования при наличии судимости, но только если они (ограничения) установлены соответствующим законом.

УИК РФ таких ограничений не устанавливает. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» говорит лишь о том, что профессиональное образование осужденных осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в основных законах, где ограничиваются права осужденных, ничего не говорится о пределах реализации осужденными к лишению свободы рассматриваемого права. В Федеральном законе от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» законодатель определил одно из оснований отчисления студента из вуза — это «нарушение обязанностей, предусмотренных уставом учебного заведения и правилами его внутреннего распорядка» (ч. 9 ст. 16).

Согласно п. «г» ч. 5 ст. 13 Закона РФ «Об образовании» обязательным является лишь включение в устав вопроса относительно порядка и основа-

ний отчисления обучающихся. А вот определение этих оснований сугубо прерогатива образовательного учреждения (в данном случае вуза). На основе вышесказанного получается, что только вуз может решать, оставить (с переводом на другую форму обучения) или отчислить студента, которому назначено наказание в виде лишения свободы.

Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2001 г. № 264, с изм. от 17 января 2006 г.) определяет право студента на восстановление в высшем учебном заведении, где он обучался, в течение пяти лет после отчисления из него по собственному желанию или по уважительной причине с сохранением формы обучения при наличии в высшем учебном заведении вакантных мест.

Порядок и условия восстановления в высшем учебном заведении студента, отчисленного по неуважительной причине, определяются опять же уставом высшего учебного заведения. Вместе с тем в Положении не уточняются понятия «уважительная причина» и «неуважительная причина».

Представляется аналогичной ситуация, когда, например, человек, совершивший преступление по неосторожности и отбывающий наказание в колонии-поселении, подлежит отчислению из вуза (не учитываются даже его характеристика, отношение к учебе и прочее). Далее, при отбывании наказания в ИУ администрация должна оказывать содействие этому осужденному в получении высшего образования с учетом имеющихся возможностей (ч. 4 ст. 108 УИК РФ). Если же таких возможностей нет (а в настоящее время их нет у большинства ИУ), то осужденный так и не сможет реализовать свое право на получение образования (в данном случае высшего).

Думается, что необходимо урегулировать данный пробел в праве и сделать образовательный процесс непрерывным. Предлагаем в качестве обязательного предусмотреть порядок перевода осужденного, обучающегося в вузе на момент вынесения приговора, на другую форму обучения (если это возможно), либо предусмотреть возможность продолжения получения высшего образования другим способом (например, дистанционно при наличии возможностей) [14, с. 14—15].

- 
1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв.

2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (принят ГД ФС РФ 18 декабря 1996 г.; в ред. от 14 февраля 2009 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; Российская газета. 1997. 16 янв.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21 декабря 2001 г.; в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2001. 31 дек.
4. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (в ред. от 14 марта 2009 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.
5. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в ред. от 2 февраля 2011 г.). // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
6. Указание Минсоцзащиты России от 2 ноября 1992 г. № 1-94-У «О порядке учета времени работы осужденных в период отбывания ими наказания в виде лишения свободы, засчитываемого в общий трудовой стаж» // Социальная защита. 1997. № 8.
7. Приказ Минюста России от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» (в ред. от 3 марта 2008 г.; зарегистрировано в Минюсте России 14 ноября 2005 г. № 7161) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 47.
8. Приказ Минобразования России № 592, МВД России № 446 от 22 ноября 1995 г. «Об утверждении инструкции по организации начального профессионального образования осужденных в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (зарегистрировано в Минюсте России 13 декабря 1995 г. № 994) // Российские вести. 1996. № 20. 1 фев.
9. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (приняты в г. Женеве 30.08.1955) // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990.
10. Болтков С. Н., Карпенко М. П. Образование через спутник // Преступление и наказание. 2005. № 4. С. 2—3.
11. Интервью с Н. С. Сельской. Телекоммуникационные технологии в образовательном процессе осужденных // Преступление и наказание. 2006. № 10.
12. Беляев А. А. Правовое положение осужденных к лишению свободы. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1976.

13. *Бернатович В. П.* О некоторых вопросах, возникающих в практике привлечения к уголовной ответственности лиц, отбывающих наказание в исправительных колониях, а также сотрудников учреждений УИС // Проблемы прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний: сб. статей. Вып. 8. М., 2004.
14. *Бутенко Т. П.* Право осужденного к лишению свободы на высшее образование: проблемы реализации. // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2009. № 1.
15. *Калинин Ю. И.* Адвокатов воспитывают на нарах // Российская газета. 2006. № 233 (4199). 18 окт.
16. *Курский Д. И.* Избранные статьи и речи. М., 1948.
17. *Шиханцев Г. Г.* Юридическая психология. М., 2009.

**Ю. И. Лосева, С. В. Шепелева**  
**К вопросу об актуальности судебного контроля**

В течение последних 20 лет произошли существенные изменения, коснувшиеся в первую очередь организации власти: Российская Федерация взяла уверенный курс на создание демократического правового государства, власть в котором разделена на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ).

В основу строительства и развития Российское государство положило классическую доктрину разделения властей, согласно которой судебная власть является самостоятельной и независимой. Такой государственно-политический статус «третьей» власти обуславливает необходимость новых подходов к исследованию ряда научно-практических проблем, касающихся понятия, целей, задач, принципов организации и деятельности судебной власти в России.

Конституция РФ провозглашает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2). Основной Закон одновременно закрепил и наиболее важные слагаемые механизма обеспечения названных ценностей, особая роль в котором принадлежит судебной власти, ее органам и институтам.

Речь идет об охране таких благ и ценностей человека, ограничение которых допускается только по решению суда (ст. 22, 23 и 25 Конституции РФ). Конституцией предусмотрено также, что все действия и решения органов государственной власти, нарушающие права и свободы граждан, могут быть обжалованы в суде (ст. 46).

В соответствии со ст. 23 Конституцией РФ каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений. Ограничение этих прав допускается только на основании судебного решения. Это означает, что ценность вышеперечисленных прав и свобод человека и гражданина в правосознании нашего общества настолько велика, что по общему правилу любому их умалению должен предшествовать акт судебного контроля, именуемого в силу его значимости и установления законом статутным [1, с. 31—39].

Поскольку Основной Закон нашего государства — акт прямого действия, права человека являются высшей ценностью, суды приступили к охране вышеперечисленных конституционных прав граждан, не дожидаясь внесения изменений в отраслевое законодательство. Уже 24 декабря 2003 г. Пле-



нум Верховного Суда РФ принял историческое по своей значимости постановление «О некоторых вопросах, связанных с применением ст. 23 и 25 Конституции РФ», которое предписывало судам рассматривать все материалы, связанные с ограничением прав граждан, перечисленных в ст. 23 и 25 Основного Закона.

Прошли годы, конституционные положения нашли свое закрепление в отраслевом законодательстве. Например, правила осуществления судебного контроля содержатся в ст. 176, ч. 3 ст. 183 УПК РФ и других, а также в ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Сфера судебного контроля за следственными действиями примерно 400 тыс. производств в год (в 2011 г. рассмотрено 390,9 тыс. материалов по ходатайствам о производстве следственных действий, в 2010 г. — 384,4 тыс. материалов). Например, в 2011 г., согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по ходатайству органов предварительного расследования районными судьями разрешено проведение:

- 149,1 тыс. осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обысков и выемок в жилище (или 7,5% от числа всех рассмотренных материалов);
- 3172 личных обыска;
- 26 892 выемки банковских документов;
- 6984 выемки почтово-телеграфной корреспонденции;
- 142,5 тыс. ходатайств о контроле и записи телефонных и иных переговоров (7,1%);
- 7965 наложений ареста на имущество.

Кроме того, рассмотрено 135,9 тыс. ходатайств о проведении оперативно-розыскных мероприятий (в 2010 г. — 115 тыс. ходатайств), из них о нарушении тайны сообщений — 121,8 тыс., или 6,1%, и 14,1 тыс. ходатайств — о нарушении неприкосновенности жилища, или 0,7% от всех рассмотренных материалов в порядке уголовного производства и судебного контроля.

Несмотря на то что судебный контроль за производством следственных действий — явление массовое, процедура его осуществления урегулирована далеко не полно. Нормы содержат массу юридическо-технических погрешностей, например, назвав ст. 165 «Судебный порядок получения разрешения на производство следственного действия» УПК РФ, законодатель распространил описанную в ней процедуру получения судебного разрешения на некоторые процессуальные действия (ст. 115—116, ч. 3 ст. 217 УПК РФ), несмотря на то, что природа последних значительно отличается от сущности следственного действия.

Закреплены новые, до этого неизвестные российскому конституционному праву гарантии свободы и неприкосновенности человека, отвечающие положениям ст. 3 Всеобщей декларации прав человека и гражданина, принятой и провозглашенной Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеей ООН от 10 декабря 1948 г., обусловившей необходимость совершенствования уголовно-процессуального механизма охраны прав, свобод и неприкосновенности личности, в котором решающая роль принадлежала бы судебной власти. В значительной мере данному требованию, традициям уголовно-процессуального права соответствует УПК РФ, регламентирующий многообразие форм реализации судебной власти на различных стадиях уголовного процесса.

Исходя из Конституции, судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства. Судебная власть в уголовном процессе реализуется в форме судебной деятельности. Непосредственно на стадиях уголовного процесса судебная деятельность реализуется либо в качестве правосудия, т. е. рассмотрения и разрешения дела по существу в установленном процессуальном порядке, либо в качестве судебного контроля, т. е. при разрешении вопросов, связанных с возможностью ограничения конституционных прав и свобод граждан, возможностью проверки законности решений органов расследования или нижестоящего суда, а также вопросов, связанных с возможностью восстановления нарушенных прав участников процесса.

Основной вид судебной деятельности в уголовном процессе — рассмотрение дела по существу. Действующее законодательство возлагает на суды еще и особую правообеспечительную и правосстановительную функцию контроля. Данный вид судебной деятельности также неоднороден.

В зависимости от того, на каком этапе уголовного судопроизводства осуществляется судебный контроль, выделяют итоговый и предварительный. Предварительный судебный контроль осуществляется за действиями и решениями органов предварительного расследования, т. е. на этапе досудебного производства. Итоговый же судебный контроль — за действиями и решениями нижестоящего суда, за ходом и результатом предварительного расследования.

Выделяют предупредительный (например, при избрании меры пресечения, при даче разрешения на производство следственного действия) и правосстановительный судебный контроль (например, при рассмотрении жалоб в кассационном и апелляционном порядке). Предупредительный судебный контроль предупреждает нарушение конституционных прав граждан, в то время как правосстановительный восстанавливает нарушенное право.

Существует деление судебного контроля на статутный, т. е. установленный в силу закона, и диспозитивный, т. е. проводимый по воле или ходатайству заинтересованной стороны.

Аналізу различных форм и методов судебного контроля в уголовном процессе в различных отраслях юридической науки посвящены многочисленные статьи, исследования монографического характера, учебные пособия и учебники.

Различные аспекты судебно-контрольной деятельности освещали В. П. Божьев, А. Д. Бойков, И. Ф. Демидов, В. В. Дорошков, Н. И. Капинус, В. А. Лазарева, В. М. Лебедев, Е. Б. Мизулина, Т. Г. Морщакова, Н. Н. Ковтун, И. А. Давыдова, Н. А. Колоколов.

В более широком плане проблемы охраны свободы и неприкосновенности личности в уголовном процессе разрабатывали А. С. Кобликов, З. Ф. Коврига, М. С. Строгович, И. Я. Фойницкий, П. С. Элькинд, И. Д. Перлов.

Тем не менее в юридической науке пока еще нет цельного исследования, которое охватило бы как теоретическую трактовку форм реализации судебной деятельности в уголовном процессе, так и практические результаты данного вида государственной деятельности.

По-прежнему дискуссионны вопросы о природе судебного контроля вообще, его месте, роли и пределах в уголовном процессе в частности. По данному вопросу нет однозначного мнения. Часть считает, что судебный контроль — самостоятельный вид судебной деятельности, особая судебная функция, имеющая по отношению к правосудию второстепенный характер. Цель судебного контроля не разрешение уголовного дела по существу, не умиротворение тем самым социального конфликта, возникновение которого обусловлено преступным поведением конкретных лиц, а всего лишь обеспечение возможности законного разрешения такого конфликта.

Введение судебного контроля обусловлено прежде всего тем, что суд, как независимый и несвязанный какими-либо ведомственными интересами орган, выступает надежным гарантом прав личности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Данное положение соответствует общепризнанным международным нормам и стандартам в области прав человека, которые вошли в российскую правовую систему.

- 
1. *Колоколов Н. А.* Судебный контроль в стадии предварительного расследования: реальность, перспективы // Государство и право. 1998. № 11.

**А. А. Малинина**  
**Деятельность Федеральной службы безопасности**  
**по защите прав человека и гражданина**

В соответствии со ст. 1 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

Вопросы личности и демократии, прав и обязанностей человека и гражданина, ответственности перед обществом и государством неразрывно связаны с решением задач обеспечения законности.

В связи с этим важное значение имеют положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, определяющие, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

В ст. 18 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Строгое соблюдение законности, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина должны быть принципами жизни нашего государства. Они предполагают недопустимость какого-либо нарушения прав и законных интересов граждан. Четкое, соответствующее действующему праву поведение должностных лиц повышает авторитет государственных органов, формирует у населения уважение к закону. Эти принципы и принцип гуманизма последовательно реализуются в практике Федеральной службы безопасности, деятельность которой должна соответствовать основным требованиям государственной политики и государственных гарантий. Под такими гарантиями понимаются юридические средства, обеспечивающие фактическую реализацию прав и законных интересов граждан.

Одной из важнейших целей деятельности Федеральной службы безопасности является обеспечение условий для свободной и полной реализации прав и свобод человека и гражданина, защиты его от противоправных посягательств со стороны иностранных организаций, преступных групп и отдельных лиц внутри России.

Статья 6 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» отражает гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина, пра-

во и порядок обращения граждан и организаций с запросами и жалобами, возмещения причиненного материального и морального вреда, ответственность виновных в нарушении прав и законных интересов граждан и организаций.

Актуальной проблемой для России является ограничение прав и свобод граждан. Так, в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В связи с этим необходимо помнить, что ограничение прав и свобод граждан является одним из способов регулирования свободы в обществе, но во время реализации не допускающий вольного истолкования или злоупотребления. Таким образом, ограничение прав и свобод человека и гражданина должно иметь четкую регламентацию оснований, порядка и пределов их применения.

Гражданам Российской Федерации предоставлена юридическая возможность самостоятельно защищать свои права и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ). Имеется в виду обжалование ими действий исполнительных органов (должностных лиц), которые, по мнению гражданина, нарушают или ограничивают его права и законные интересы. Так, согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» лицо, полагающее, что органами Федеральной службы безопасности либо их должностными лицами нарушены его права и свободы, вправе обжаловать действия указанных органов и должностных лиц в вышестоящий орган Федеральной службы безопасности, прокуратуру или суд.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Судебная защита представляет собой вид государственной защиты, так как осуществляется судом, являющимся органом государственной власти и одновременно гарантом правопорядка и законности, защиты прав, свобод и законных интересов граждан. Суд занимает центральное место в системе защиты прав и свобод человека. Судебная практика по делам рассмотрения заявлений граждан о нарушении их прав подразумевает под собой устранение отступлений от закона, фальсификации и небрежности.

Граждане или юридические лица могут обратиться с заявлением в суд, с жалобой в государственный орган или к должностному лицу в устной или письменной форме по поводу нарушения их прав и свобод. Такими же пра-

вами обладают иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации. Если жалоба рассмотрена для гражданина с неблагоприятным результатом, то он в последующем может обратиться с заявлением в суд.

Кроме судебного контроля, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, также существуют прокурорский надзор и ведомственный контроль.

Прокурорский надзор включает проведение проверочных действий, касающихся содержания. Прокурору для надлежащего рассмотрения жалобы и принятия легитимного решения необходимо изучить оперативно-розыскные мероприятия в порядке ведения секретного делопроизводства в помещениях органов Федеральной службы безопасности, а в исключительных случаях истребовать документы в прокуратуру. Контроль за законностью в деятельности Федеральной службы безопасности должен обеспечить соблюдение прав человека и гражданина.

По завершении проверки составляется справка, в которой указываются фамилия, имя, отчество уполномоченного прокурора, сроки, проверенные подразделения, материалы, выводы, предложения прокуроров, выявленные недостатки, нарушения и принятие мер по их исправлению. По желанию заявителя материалы проверки должны быть представлены для ознакомления, за исключением документов, содержащих сведения государственной тайны. В случае ограничения своих прав и свобод граждане и юридические лица, независимо от форм собственности, могут требовать от органов Федеральной службы безопасности разъяснений.

В целях своевременного и объективного рассмотрения обращений граждан приказом директора Федеральной службы безопасности от 22 января 2007 г. № 21 утверждена Инструкция «Об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности» [4]. Данная Инструкция определяет единый порядок приема, регистрации, рассмотрения письменных и устных обращений граждан Российской Федерации, проверки состояния работы с обращениями, контроля за их рассмотрением, анализа и обобщения в содержащейся в обращениях информации, а также организацию приема граждан в органах Федеральной службы безопасности. Кроме того, в п. 6 вышеназванной Инструкции указано, что на письменное обращение, не содержащее фамилии гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ не дается. Такое обращение решением начальника органа безопасности признается анонимным и приобщается в соответствующее дело или уничтожается в установленном порядке. Если в ука-

занном обращении содержится информация о преступлениях и событиях, угрожающих личной и общественной безопасности, обращение подлежит регистрации и проверке в соответствии с инструкцией по организации в органах Федеральной службы безопасности приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иной информации о преступлениях и событиях, угрожающих личной и общественной безопасности, утвержденной приказом ФСБ России от 16 мая 2006 г. № 205. Помимо этого, в п. 19 вышеуказанной Инструкции предусмотрено также то, что при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не подлежит также разглашению информация о факте обращения гражданина в органы безопасности и о результатах его рассмотрения лицам, не имеющим прямого отношения к рассмотрению обращений в органах безопасности.

Информация о нарушении прав и свобод человека и гражданина, о нарушении законности органами Федеральной службы безопасности не является государственной тайной и не подлежит засекречиванию. О принятом решении по жалобе заявитель должен быть извещен незамедлительно.

Граждане и юридические лица, независимо от их форм собственности, вправе получать информацию от органов Федеральной службы безопасности в отношении ограничения их прав и свобод. Органы Федеральной службы безопасности обязаны отвечать на обращения граждан, общественных объединений, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций [3].

Возмещение материального вреда и материального ущерба, который причинен должностным лицом органов Федеральной службы безопасности, производится на общих основаниях в соответствии с Гражданским, Гражданско-процессуальным и Уголовно-процессуальным кодексами. При этом достаточно факта причинения материального ущерба или вреда.

Законодательством запрещается разглашение сведений, полученных в процессе деятельности органов Федеральной службы безопасности, которые касаются частной жизни граждан, затрагивают их честь и достоинство или способны причинить вред законным интересам без их согласия. Разглашение считается устное или письменное получение информации лицами, не имеющими права доступа к данным сведениям.

К сведениям частной жизни относятся:

- биографические данные;
- сведения о состоянии здоровья;
- сведения о религиозных и политических взглядах;

- сведения об имущественном положении;
- сведения о психическом состоянии;
- сведения о профессиональных занятиях;
- сведения об отношениях в семье.

В случае когда гражданин дает свое согласие на разглашение сведений о частной жизни, такое разглашение является законным и не подпадает под гражданско-правовую и уголовную ответственность. Согласие гражданина оформляется в письменном виде. А в случае смерти лица, чьи сведения о личной жизни, о чести и достоинстве могут быть разглашены, согласие необходимо получить от родственников умершего.

Таким образом, от результативности функционирования Федеральной службы безопасности и ее структурных подразделений по защите прав и свобод человека и гражданина зависит уровень защищенности каждой личности и общества в целом, что является критерием зрелости государства в условиях демократии.

- 
1. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.
  2. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. 5-е изд. М.: ИНФРА-М, 2009.
  3. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (с изм. на 15 апреля 2006 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; Российская газета. 2006. 21 апр.
  4. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 22 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 16; Российская газета. 2007. 11 апр.



**С. А. Маслова**  
**Медиация в судах Российской Федерации**  
**и зарубежных странах**

Судебная система — уникальный государственный институт, призванный обеспечить защиту прав граждан посредством доступа к правосудию и справедливости.

Медиация в праве — одна из технологий альтернативного урегулирования споров (англ. *alternative dispute resolution, ADR*) с участием третьей, нейтральной, беспристрастной, не заинтересованной в данном конфликте, стороны — медиатора, который помогает сторонам выработать определенное соглашение по спору, при этом стороны полностью контролируют процесс принятия решения по урегулированию спора и условия его разрешения. Данная процедура урегулирования споров имеет определенные условия и правила ведения, очередность действий. Одни из главных и основных принципов, на которых основывается процедура медиации, — добровольность сторон на проведение переговоров, конфиденциальность, взаимоуважение, равноправие сторон, нейтральность и беспристрастность медиатора, прозрачность процедуры. Рассматривая приведенные выше принципы, можно отметить их взаимосвязь и с судебным процессом, так как в процессе судья выступает в качестве беспристрастной стороны, а стороны абсолютно равны [10].

Использование посредников для разрешения споров отмечается с древних времен, историки отмечают подобные случаи еще в торговле финикийцев и Вавилоне. В Древней Греции существовала практика использования посредников (*proxenetas*), римское право, начиная с кодекса Юстиниана (530—533 н. э.), признавало посредничество. Римляне использовали различные термины для обозначения понятия «посредник» — *internunciarius, medium, intercessor, philanthropus, interpolator, conciliator, interlocutor, interpres* и, наконец, *mediator*. В некоторых традиционных культурах к фигуре посредника относились с особым уважением и почитали наряду с жрецами или вождями племени.

Медиация в ее современном понимании стала развиваться во второй половине XX в. прежде всего в странах англосаксонского права — США, Австралии, Великобритании, после чего начала распространяться и в Европе. Первые попытки применения медиации, как правило, касались разрешения споров в сфере семейных отношений. Впоследствии медиация получила признание при разрешении широкого спектра конфликтов и споров, начиная от конфликтов в местных сообществах и заканчивая сложными

многосторонними конфликтами в коммерческой и публичной сфере, например, это споры в банковской и страховой сферах, споры, связанные с авторским правом и интеллектуальной собственностью, и иные.

Существенное различие между медиацией и другими видами посредничества, например, такими, как согласительная процедура, переговоры, заключается в том, что посредники часто обладают экспертными знаниями в области, являющейся предметом спора (конфликта). В некоторых видах споров посредник обязан предоставлять правовую информацию. Это помогает заключать сторонам любое соглашение в соответствии с нормативными рамками, регулирующими предмет спора, поэтому согласительная процедура может включать консультативный аспект. Однако в процедуре медиации посредник-медиатор не имеет консультативных функций. Вместо этого медиатор стремится помочь сторонам выработать общее понимание конфликта и действовать в направлении урегулирования спора. Как правило, профессиональный медиатор должен иметь высшее психологическое образование, это и объясняет саму функцию медиатора, оказывающего помощь в первую очередь в понятии самой конфликтной ситуации и мирном ее разрешении.

В связи с изложенным становится ясно, что юридическим образованием медиатор не обладает, таким образом, он не владеет правовыми знаниями в той или иной отрасли права и по самому правовому спору сторон, что, с одной стороны, является недостатком, так как правовой консультативной помощи сторонам не оказывается. Следовательно, медиация служит для выявления спорных вопросов и выработки вариантов решений, взаимоприемлемых для участников конфликта, предлагая сравнительно гибкие подходы, а принятые решения должны опираться на согласие всех сторон. Это контрастирует с традиционным судебным процессом, который обычно принимает сторону участника с более весомым правовым аргументом и где стороны используют такой критерий, как законность. Медиатор нацелен на достижение четких соглашений между участниками спора о том, как они будут решать конкретные вопросы, тем не менее его деятельность, с другой стороны, направлена и на то, чтобы стороны конфликта лучше осознали свое поведение.

Согласно историческим очеркам, экспериментальные программы медиации с использованием добровольцев-медиаторов начались в США в начале 1970-х гг. в нескольких крупных городах. Они оказались настолько успешными, что сотни других программ были проведены по всей стране в следующие два десятилетия, и в настоящее время практика медиации широко распространена в Соединенных Штатах.

Судебная практика США ориентирована на то, чтобы большинство споров разрешалось добровольно до суда, а судья может прервать суд и посоветовать сторонам поработать с медиатором. Без медиаторов в сфере экономики, политики, бизнеса в этой стране не проходит ни один серьезный переговорный процесс, выпускаются журналы, освещающие проблемы медиации. Существует Национальный институт разрешения диспутов, который занимается разработкой новых методов медиации, действуют частные и государственные службы медиации. Большое влияние имеет Американская арбитражная ассоциация (American Arbitration Association), которая утвердила свои Правила третейского разбирательства (арбитража) и медиации, используемые в том числе при рассмотрении внутренних споров.

В Австралии до недавнего времени не существовало национальной системы аккредитации для ADR-организаций, однако после Национальной конференции по медиации в мае 2006 г. началось формирование национальной системы стандартов аккредитации в области медиации. Представители ADR-организаций признают, что медиаторы (в отличие от арбитров или посредников) должны иметь профессиональную аккредитацию. В Австралии большое количество организаций прибегает к услугам медиаторов, но клиенты медиаторов не могут получить подтверждения, что им оказываются услуги надлежащего качества. Из-за большого разнообразия услуг, оказываемых ADR-организациями, сложно выработать набор стандартов, которые могли бы применяться ко всем услугам в сфере ADR, в то же время идет выработка стандартов для отдельных видов ADR [16].

Таким образом, становится видно, что в США и Австралии такой институт, как медиация, используется продолжительное время и приносит действенный результат и приобретает все большую значимость в мире. По мнению президента Центра медиации и права, председателя подкомиссии по альтернативным разрешениям споров и медиации Ассоциации юристов России Ц. А. Шамликашвили, во многих странах наряду с внесудебными формами альтернативных методов разрешения споров (далее по тексту — APC) и медиацией выстраивается система APC и медиации при судах. Ввиду стремительного изменения общества государство и судебная система, как один из его институтов, должны чутко реагировать на происходящие в нем изменения. Развитие APC и медиации является одним из проявлений этой реакции [17].

4 марта 2010 г. правительство Италии приняло Законодательный декрет Итальянской Республики № 28 о медиации в гражданских и торговых делах [8]. Реформа гражданской и торговой медиации в Италии проводилась наряду с реформой гражданского процесса и в связи с программой оциф-

ровки правосудия. Цель внедрения медиации заключалась прежде всего в уменьшении притока новых дел в судебную систему страны, граждане получали более простой, быстрый и дешевый инструмент для урегулирования споров [4, с. 156—165].

В 2009 г. парламент Италии принял закон № 69/2009 от 18 июня 2009 г., на основании которого в рамках приведения итальянского законодательства в соответствие с нормативами ЕС правительству было делегировано право утвердить декрет, в котором, помимо прочего, высший орган исполнительной власти должен был урегулировать процедуру медиации по гражданским и торговым делам [18].

1 мая 2004 г. в Австрии вступил в законную силу федеральный закон «О медиации в гражданских делах», ст. 1 которого дает определение посредничества: посредничество является добровольной процедурой с участием сторон, при участии профессионально подготовленного, нейтрального посредника (посредников), систематически способствующего сторонам в урегулировании их спора, используя утвержденные сторонами методы общения [12].

В Швейцарском регламенте коммерческой медиации, принятом Швейцарскими торговыми палатами в 2007 г., медиация определяется как мирный способ разрешения споров, при котором одна или несколько сторон обращаются к третьему лицу, медиатору, с просьбой помочь им прийти к соглашению для того, чтобы положить конец спору между ними или предотвратить будущий конфликт. Медиатор нейтрален по отношению к конфликту и независим по отношению к сторонам. Путем медиации медиатор способствует обмену точками зрения между сторонами и стремится привести стороны к рассмотрению приемлемых для них вариантов решений. В отличие от эксперта он не высказывает свое мнение; в отличие от примирителя (посредника) он не формулирует предложения; в отличие от арбитра он не выносит решения [13].

Проанализировав институт медиации в России, становится ясно, что в начале XIX в. в Российской империи была создана и эффективно действовала система коммерческих судов, которые в строгом процессуальном смысле таковыми не являлись. Это связано с тем, что не менее половины судей избиралось из представителей купечества не ниже 1-й или 2-й гильдии. К тому же сам процесс в коммерческом суде проходил в форме примирительного разбирательства и применялись в основном нормы обычного права. В отчетах коммерческих судов Российской империи середины XIX в. употреблялся термин «медиатор» и указывалось на полезность разрешения торговых споров с участием медиатора. После 1917 г. практика использова-

ния медиаторов была ликвидирована по политическим и идеологическим соображениям, и первые попытки ее восстановления начались лишь в 1990-е гг, но на протяжении 20 лет они не имели правовой основы.

Порядок проведения процедуры медиации Международным коммерческим арбитражным судом при Торгово-промышленной палате Республики Молдова (далее — Арбитражный суд) с участием медиатора/медиаторов, для разрешения споров между сторонами международного коммерческого договора, а также вытекающих из внутренних коммерческих и гражданских споров установлен Регламентом Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Республики Молдова о процедуре медиации [14].

Из изложенного выше видно, что медиация является альтернативным (внесудебным) способом разрешения споров между сторонами мирным путем с помощью третьего лица. Стороны могут предусмотреть оговорку о медиации в любом договоре. Действие оговорки о медиации не зависит от действия договора, в который она включена.

В настоящее время в России применение медиации в арбитражных и гражданских судах регламентируется Федеральным законом № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступившим в силу с 1 января 2011 г. [11].

Таким образом, становится видно, что институт медиации в Российской Федерации — явление новое, слабо развитое, так как сам Федеральный закон № 193-ФЗ, регламентирующий порядок процедуры медиации, принят только в 2011 г., т. е. единственный правовой источник, которым бы регламентировался данный институт, достаточно молод.

На основании изложенного также следует, что и понимание гражданами данного института досудебного урегулирования споров остается на низком уровне, поскольку граждане на протяжении долгих лет привыкли обращаться в суд для разрешения тех или иных споров. Многие физические лица просто не знают такого понятия.

Медиация находится на границе между такими науками, как юриспруденция, психология и социология.

Для активного внедрения такого института, как медиация, необходимо учесть и работу самой судебной системы. Согласно АПК РФ судья, содействуя примирению сторон, обязан разъяснить их право обратиться к примирительным процедурам, в том числе и с участием третьего лица [1]. Но следует отметить, что при рассмотрении споров в арбитражных судах медиация применима значительно более шире, нежели чем при разрешении споров между гражданами (физическими лицами) в судах общей юрис-

дикции. Причина — в спорящих сторонах, так как предпринимательские отношения основываются в том числе и на таких понятиях, как стабильность, репутация, в целях экономии времени для спорящих сторон порой процедура медиации, т. е. досудебного урегулирования споров, будет являться более эффективной, нежели чем судебный процесс. Кроме того, договор, заключенный посредством медиации, в случае неисполнения его условий может быть также обжалован в суде. Кроме того, несомненно, что использование процедуры медиации более существенно снизит нагрузку судов.

В ГК РФ также были внесены изменения, в частности, о приостановлении течения срока исковой давности для судебной защиты прав, если стороны заключили соглашение о проведении процедуры медиации [6].

ГПК РФ также предусматривает возможность отложения судебного разбирательства дела в том случае, если стороны обратились к процедуре медиации [5].

Таким образом, становится видно, что и само действующее законодательство принимает институт медиации и внедряет его в общество, помогая ему развиваться.

Согласно положениям Закона о медиации следует, что сама медиативная процедура ориентирована на то, что сами стороны спорных правоотношений являются регуляторами конфликта, медиатор не вправе предлагать какие-либо пути решения спора. Использование процедур медиации в судах имеет свои положительные стороны, такие как предоставление сторонам, использующим процедуру медиации, возможности контроля содержания и поиска решений по спору, достигнутой договоренности, общих начал, что позволяет повысить уровень исполнения решений сторон. Так как в данной случае решение сторон не является судебным решением, а отражает интересы самих сторон, заинтересованных лиц, в котором нашли выражение истинные интересы и потребности участников спора.

Однако мнение и взгляд на институт медиации непосредственно у самих медиаторов и суда неоднозначны. В Санкт-Петербурге институт медиации также нашел свое отражение, в двух федеральных судах общей юрисдикции был внедрен институт медиации, т. е. в здании суда имеется кабинет медиаторов, где помогают урегулировать спор до суда. Судьи предлагают сторонам обратиться за помощью медиаторов. Однако по состоянию на настоящее время обширных положительных результатов данное обращение к медиаторам не дало. Полагаю, что одной из причин является некая неосведомленность граждан в правовой культуре государства. Суд является последней инстанцией для обращения граждан для защиты своих прав, и во

многих случаях они более не желают предпринимать какие-либо попытки для разрешения своей спорной ситуации. Более того, процедура медиации является платной процедурой, и население (граждане, обратившиеся в суд за помощью) не готово платить свои денежные средства за данную процедуру урегулирования споров. Возможно, это связано и с тем, что граждане до конца не верят в помощь медиатора-профессионала, а привыкли доверять суду. Более того, в гражданском процессе имеется такой институт, как мировое соглашение, которое также дает возможность разрешения спора мирным путем, но в стадии судебного разбирательства, учитывая интересы спорящих сторон и согласно их воле. Таким образом, согласно отзывам сторон и аппарата суда процедура медиации в их случае не помогла, в итоге стороны вернулись в суд для разбирательства спора по существу в исковом порядке. Следовательно, граждане не находят способ урегулирования конфликта, компромисс не достигается.

Также одной из проблем медиации является такое основание, как обращение в суд в случае невыполнения условий договора, заключенного посредством использования процедуры медиации, поскольку это приводит к трате времени, так как если бы добровольно не исполнялось решение суда, то сторона вправе была возбудить исполнительное производство, не тратя времени на обращение в суд, вызывая негативное отношение к данному институту со стороны граждан. Правовая культура России должна постоянно развиваться, гражданам необходимо разъяснять все положительные стороны правового развития нашего государства. Граждане должны самостоятельно прийти к выводу, что процедура медиации поможет им урегулировать споры быстрее, не тратя времени на обращение в суд, что соответственно снизит нагрузку суда. В том числе и от суда должна исходить инициатива, законодатель в действующих АПК РФ и ГПК РФ предусмотрел обязанность суда ознакомить стороны с тем, что у них есть право провести переговоры, а также обязан содействовать проведению этих переговоров [5]. Законодательством предусмотрена состязательность процесса. Однако гражданами она понимается несколько иначе. Суд должен организовать слушание и подготовить его так, чтобы стороны чувствовали себя равными, чтобы конфликт по возможности был снят. Таким образом, содействие интеграции института медиации в правовую культуру со стороны российских судов прежде всего должно выражаться в понимании социальной значимости, наличии преимуществ данного института.

С учетом изложенного выше следует, что между судом и медиатором имеются и сходные черты. Прежде всего и суд, и медиатор-профессионал являются беспристрастными лицами. Различие лишь в том, что суд в своей

деятельности руководствуется законом, а медиатор оказывает содействие сторонам при поиске приемлемого решения, отражающего интересы обеих сторон. Возможно, медиация поможет сторонам найти решение конфликта не только с точки зрения права, а на каких-либо психологических аспектах, увидеть суть конфликта, что не лежит в компетенции суда. Согласно мировой практике следует, что 80—90% медиативных соглашений исполняются сторонами добровольно, что говорит о высокой развитости правовой культуры граждан.

Таким образом, необходимо способствовать активному развитию АРС и медиации, формированию других способов доступа к справедливости, отвечающих потребностям современного общества, правовой культуры обращения, при этом необходимо отметить, что эффективная система досудебного урегулирования споров может развиваться в обществе с независимым правосудием. Также следует отметить, что, несмотря на вышеизложенное, судебная система остается последней инстанцией для поиска справедливости и защиты прав.

- 
1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда РФ от 25 марта 2008 г. № 6-П).
  2. *Бесемер Х.* Медиация: посредничество в конфликтах / пер. с нем. Н. В. Маловой. Калуга, 2004.
  3. Ведение переговоров и разрешение конфликтов / пер. с англ. М., 2006.
  4. *Гайдаенко Шер Н. И.* Обязательная медиация: опыт Италии // Третейский суд. 2011. № 1.
  5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 14 июня 2011 г.).
  6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм., внесенными Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 422-ФЗ, вступили в силу со дня официального опубликования (опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> — 08.12.2011)).
  7. Директива Европейского союза «О медиации» от 1 июня 2008 г.
  8. Законодательный декрет от 4 марта 2010 г. № 28 // Третейский суд. 2011. № 3(75).
  9. *Загайнова С. К., Ярков В. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». Москва—Берлин, 2011.



10. Медиация — искусство разрешать конфликты. Знакомство с теорией, методом и профессиональными технологиями / сост. Г. Мета, Г. Похмелкина / пер. с нем. Г. Похмелкиной. М., 2004.
11. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедура медиации)”».
12. Федеральный закон Австрии от 1 мая 2004 г. «О медиации в гражданских делах» [Электронный ресурс] // Медиация. URL: <http://www.intermediation.narod.ru/index0-36> (дата обращения: 08.12.2011).
13. Послание Федерального совета (Правительства) Швейцарии в связи с представлением проекта Гражданско-процессуальный кодекс Швейцарии (ШГПК) на рассмотрение Парламента FF 6860.
14. Регламент Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Республики Молдова о процедуре медиации. Утвержден Решением Совета Торгово-промышленной палаты Республики Молдова от 19 декабря 2008 г.
15. *Хертель Анита фон*. Профессиональное разрешение конфликтов: Медиативная компетенция в Вашей жизни. СПб., 2007.
16. *Шамликашвили Ц. А.* Медиация как метод внесудебного разрешения споров. М., 2006.
17. *Шамликашвили Ц. А.* Медиация и медиативный подход в работе российских судов // Судья. 2011. № 8.
18. Legge 18 giugno 2009 Jfs 69 «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» // Gazzetta ufficiale (GU). № 140. 2009. 19 июня. Supplemento ordinario № 95.

**А. В. Матвейчук**

## **Содержание в дисциплинарной воинской части в России**

### **1. Дисциплинарная ответственность военнослужащих**

Условием высокой организованности и боеспособности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Российской Федерации является воинская дисциплина — правила, которые строго соблюдаются всеми военнослужащими. Дисциплинарная ответственность военнослужащих призвана служить одним из важнейших активных средств укрепления воинской дисциплины.

Под дисциплинарной ответственностью военнослужащих понимается обязанность военнослужащего претерпеть предусмотренные законом меры дисциплинарного взыскания за нарушение воинской дисциплины или общественного порядка (воинские дисциплинарные проступки). Юридический институт дисциплинарной ответственности военнослужащих предусмотрен ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих», но регламентация применения этого вида ответственности содержится в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации (ДУ ВС РФ). При этом необходимо иметь в виду, что положения данного устава распространяются также и на военнослужащих других войск, воинских формирований и служб, в которых предусмотрена военная служба.

Как следует из определения, дисциплинарная ответственность военнослужащих имеет своей целью охрану воинской дисциплины и правопорядка, борьбу с их нарушениями, оказание воспитательного воздействия на других военнослужащих.

Основаниями дисциплинарной ответственности военнослужащих являются, во-первых, нормативные акты, определяющие противоправность и наказуемость дисциплинарных проступков военнослужащих (правовое основание), и, во-вторых, совершение воинского дисциплинарного проступка, т. е. виновного противоправного деяния (фактическое основание).

Дисциплинарная ответственность военнослужащих обладает всеми признаками, характерными для юридической ответственности в целом, но имеет ряд особенностей, свойственных только этому виду ответственности. Такими особенностями являются следующие:

- ДУ ВС РФ, который регулирует порядок применения дисциплинарной ответственности, не предусматривает такого видового разнообразия составов правонарушений, как, например, нормативные правовые акты, действующие в области уголовной или административной ответственности.

Дисциплинарными проступками в соответствии со ст. 48 ДУ ВС РФ являются любые нарушения воинской дисциплины или общественного порядка. Необходимо признать, что нормы указанного акта содержат определенную дифференциацию правонарушений, выделяя из их общей массы грубые дисциплинарные проступки, однако это разделение носит рекомендательный характер и при выборе вида и размера взыскания в каждом конкретном случае может лишь учитываться. Определение же степени общественной опасности конкретного дисциплинарного проступка и выбор соответствующих этой опасности средств дисциплинарного воздействия целиком возлагается на усмотрение командира (начальника);

- если гражданские лица, работающие по трудовому договору, могут привлекаться к дисциплинарной ответственности только решением руководителя предприятия (организации, учреждения), то военнослужащие привлекаются к этой ответственности любым из их командиров (начальников);

- особенностью дисциплинарной ответственности военнослужащих является также максимальная дифференциация объема прав командиров (начальников) по ее применению к военнослужащим. ДУ ВС РФ различает девять категорий начальников, различающихся по этому признаку, от командиров отделений до заместителей министра обороны;

- специфическим для рассматриваемого вида юридической ответственности военнослужащих является и то, что ДУ ВС РФ, кроме общих дисциплинарных взысканий, применяемых ко всем военнослужащим (выговор, строгий выговор), предусматривает также и специальные виды взысканий, применимых только к отдельным категориям военнослужащих в зависимости от их воинских званий (солдаты (матросы), сержанты (старшины), прапорщики (мичманы), офицеры) и формы прохождения военной службы последними (по призыву или по контракту);

- исключительно административный порядок применения дисциплинарной ответственности военнослужащих. Если в отношении других видов юридической ответственности военнослужащих в тех или иных случаях предусмотрена необходимость обращения в суд для наложения на правонарушителя соответствующего взыскания, то дисциплинарная ответственность применяется только по решению командиров (начальников).

С учетом приведенных выше особенностей состав воинского дисциплинарного проступка представляет собой следующее.

Объектом воинского дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся по поводу соблюдения военнослужащими правил воинской дисциплины и общественного порядка, т. е. порядка

и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников).

Следует заметить, что под законами, соблюдения которых требует от военнослужащих воинская дисциплина, понимаются только те из них, которые регулируют военно-служебные отношения. Законы, регулирующие, например, порядок заключения и исполнения имущественных договоров, брачно-семейные отношения и т. п., не относятся к военно-служебной деятельности военнослужащих, и нарушение указанных нормативных актов нарушением воинской дисциплины не является.

Исключением из данного правила являются нарушения правил поведения военнослужащих в общественных местах, в том числе и во внеслужебное время (правила поведения при нахождении на улицах населенных пунктов, при посещении парков, учреждений культуры и иных общественных мест). Хотя эти правила распространяются как на военнослужащих, так и на всех остальных граждан, однако в соответствии со ст. 3 ДУ ВС РФ являются для военнослужащих требованием воинской дисциплины. За нарушение этих правил военнослужащие также привлекаются к дисциплинарной ответственности.

Субъектом воинского дисциплинарного проступка являются военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, служб и воинских формирований, в которых организуется военная служба. Помимо этого, правила воинской дисциплины распространяются на граждан, уволенных с военной службы с правом ношения военной формы одежды, при ношении ими этой формы.

Объективная сторона воинского дисциплинарного проступка ДУ ВС РФ четко не определяется. По этой причине для вынесения решения о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности не имеет значения, каким способом или в какой форме (действием или бездействием) им совершен указанный проступок.

Субъективная сторона сводится к требованию наличия вины в деянии военнослужащего. При этом вина может быть представлена в форме как умысла, так и неосторожности.

Порядок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность реализуется посредством применения к военнослужащим дисциплинарных взысканий. В случае нарушения военнослужащим воинской дисциплины или общественного порядка командир (начальник) вместо назначения виновному дисциплинарного взыскания может ограничиться напоминанием о его обязанностях и воинском долге.

При назначении дисциплинарного взыскания командир (начальник) должен учитывать, что налагаемое взыскание как мера укрепления дисциплины и воспитания военнослужащих должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины, устанавливаемых в ходе предварительного разбирательства.

В ходе разбирательства командиру (начальнику) надлежит установить:

- действительно ли имел место проступок;
- где, когда, при каких обстоятельствах и с какой целью он был совершен;
- в чем он выразился;
- наличие вины в действии (бездействии) конкретных лиц и степень вины каждого в случае совершения проступка несколькими лицами;
- каковы последствия проступка;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность виновного лица;
- причины и условия, способствовавшие совершению проступка.

При определении вины и меры дисциплинарного взыскания принимаются во внимание характер проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, его последствия, прежнее поведение виновного, а также продолжительность его военной службы и степень знания порядка несения службы. Строгость дисциплинарного взыскания увеличивается, если проступок совершен во время несения боевого дежурства (боевой службы) и при исполнении других служебных обязанностей, в состоянии опьянения или если он имел последствием существенное нарушение порядка.

Наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, совершившего проступок, производится, как правило, через сутки, но не позднее 10 суток с того дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке.

При наложении дисциплинарного взыскания командиру (начальнику) запрещено унижать личное достоинство подчиненного и допускать грубость.

Наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, входящего в состав суточного наряда (несущего боевое дежурство), за проступки, совершенные им во время несения службы, производится после смены с наряда (боевого дежурства) или после замены его другим военнослужащим, но не ранее чем через сутки.

Наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, находящегося в состоянии опьянения, а также получение от него каких-либо объяснений откладываются до его выпрезвления. В этих случаях он при необ-

ходимости может быть помещен на гауптвахту или в камеру временно задержанных сроком до одних суток, после чего принимается решение о его ответственности.

Запрещается за один и тот же проступок налагать несколько дисциплинарных взысканий или соединять одно взыскание с другим, налагать взыскание на весь личный состав подразделения вместо наказания непосредственных виновников.

Если командир (начальник) ввиду тяжести совершенного подчиненным проступка считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, он возбуждает ходатайство о наложении взыскания на виновного властью старшего командира (начальника).

Старший командир (начальник) не имеет права отменить или уменьшить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим командиром (начальником), по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленной ему власти. Однако он имеет право отменить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим командиром (начальником), если найдет, что это взыскание не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание.

## **2. Административная ответственность военнослужащих**

Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения.

Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, и эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Административная ответственность реализуется в форме применения к правонарушителю административных взысканий: предупреждения; административного штрафа; возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишения специального права, предоставленного физическому лицу; административного ареста; административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалифика-

ции. Перечисленные виды административных взысканий применяются судом или уполномоченными на то органами исполнительной власти.

Право органов исполнительной власти применять административную ответственность предоставляется им в тех отраслях государственного управления, в которых они действуют. Примерами таких органов могут служить органы внутренних дел, таможни, государственные инспекции (автомобильная, охотничья, рыбнадзора и др.), военные комиссариаты и т. д. На указанные органы возлагается обязанность выявления административных правонарушений, оценка их характера, принятие решения о дальнейшем ходе дела, назначение административного наказания и обеспечение его исполнения.

В случаях, предусмотренных в законе, административные наказания могут налагаться судом.

Нормы административного права подлежат соблюдению всеми гражданами Российской Федерации, в том числе и военнослужащими. При этом военнослужащие обязаны их исполнять не только во внеслужебное время, но и, как правило, на службе. По этой причине в случае нарушения указанных норм военнослужащие подлежат ответственности юридической (в том числе и административной).

Однако применение к военнослужащим мер юридической ответственности за нарушение норм административного права имеет некоторые особенности, учитывающие специфику правового положения этой категории граждан (особые дисциплинарные требования к поведению военнослужащих, последовательное единоначалие в организации военного управления).

Упомянутые особенности предусмотрены ст. 2.5 КоАП РФ, согласно которой военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения по общему правилу в соответствии с дисциплинарными уставами. Исключением из этого правила служат совершенные военнослужащими нарушения: законодательства о выборах и референдумах; в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; правил дорожного движения; требований пожарной безопасности вне места службы; законодательства об охране окружающей природной среды; таможенных правил; правил режима Государственной границы Российской Федерации; пограничного режима; режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; а также административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонаруше-

нии. В перечисленных случаях военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях, за исключением того, что к ним не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, — и в виде административного штрафа.

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета 1993. 25 дек.
2. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Парламентская газета. 2001. 1 июня; Российская газета. 2001. 2 июня; СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Парламентская газета. 2003. 31 мая; Российская газета. 2003. 31 мая; СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
4. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; Российская газета. 1996. 6 июня.
5. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп. от 21 июля 1998 г., 7 августа, 7 ноября 2000 г., 12 февраля, 19 июля 2001 г., 13 февраля, 21 мая, 28 июня, 25 июля, 30 декабря 2002 г., 22 февраля, 30 июня, 11 ноября, 23 декабря 2003 г., 22 февраля, 22, 26 апреля, 19, 29 июня 2004 г.) // Российская газета. 1998. 2 апр.; СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
6. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с изм. от 31 декабря 1999 г., 19 июня, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 26 июля, 30 декабря 2001 г., 7, 21 мая, 28 июня, 27 ноября, 24 декабря 2002 г., 11 ноября, 23 декабря 2003 г., 26 апреля, 20 июля 2004 г.) // Российская газета. 1998. 2 июня; СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
7. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп. от 18 февраля 1999 г., 7 ноября 2000 г., 27 мая 2003 г.) // Российская газета. 1995. 3 августа; СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
8. Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» // Российская газета. 1999. 21 июля; СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа 2004 г.) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I) ст. 1.



**Ю. Ю. Никитина**  
**Особенности наследования по завещанию**  
**в зарубежных странах**

Институт наследования является центральным институтом гражданского права любой правовой системы как российской, так и зарубежной.

Российское законодательство на протяжении своего развития по-разному относилось к вопросам наследования. Так, в дореволюционной России была предусмотрена возможность получения имущества в порядке наследования по завещанию. А в 1918 г. в России, наоборот, наследование по завещанию было отменено, как и наследование по закону. После смерти владельца принадлежавшее ему имущество становилось государственным достоянием. Гражданский кодекс РСФСР, принятый в 1922 г. и введенный в действие с 1 января 1923 г., допускал возможность наследования по завещанию, однако ограничивал круг наследников по завещанию только близкими родственниками, а также нетрудоспособными иждивенцами. Гражданский кодекс РСФСР, принятый 11 июня 1964 г., вступивший в силу с 1 октября 1964 г. и действовавший с некоторыми изменениями и дополнениями до 1 марта 2002 г., расширил круг возможностей наследования по завещанию, по сути, не ограничив круг наследников по завещанию.

Принятие и введение с 1 марта 2002 г. третьей части ГК РФ, содержащей разделы «Наследственное право» и «Международное частное право», внесло существенные изменения в институт наследования, в частности, в механизм использования наследственного имущества и распоряжения им, перехода этого имущества к наследникам. Законодательно расширены права частной собственности граждан по распоряжению своим имуществом на случай смерти, как никогда актуальные на сегодняшний день. Раздел ГК РФ «Наследственное право» должен обеспечить действенность конституционных норм о гарантированности права наследования. Согласно Конституции РФ «...право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.... Право наследования гарантируется» [1].

Наиболее полное урегулирование наследственных отношений рабовладельческого строя, как известно, содержится в римском праве. Римское наследственное право прошло долгий и сложный путь развития. Этот путь был неразрывно связан с ходом развития римской собственности и семьи. После образования королевств римское право было предано забвению: примитивные варварские общества не нуждались в достижен-

ях античного права, хотя его элементы были сохранены и развиты каноническим правом.

Второе рождение римского права происходит в XI в. в городских республиках Северной Италии и Южной Франции. Эпоха Возрождения создала условия для восстановления элементов классического римского права. Идеи господства разума, справедливости и гуманизма сформировали потребность в устойчивом порядке, защищавшем интересы частных лиц и государства. Философы и юристы требовали, чтобы общественные отношения управлялись правом, и был положен конец царившим анархии и произволу. Оживление коммерческого оборота выявило пробелы в феодальном праве, в то время как римское право содержало готовые универсальные, рациональные нормы для урегулирования отношений собственности, торгового оборота, наследования. Интерес юристов вызвали римские понятия собственности, вещного права, договоров, частного и публичного права, личных прав, наследования.

В начале XVI в. возникает гуманистическое направление, которое анализировало римские памятники исторически и филологически. Была выявлена историческая обусловленность правовых институтов, динамика римского права и, наконец, рецепция римского права европейскими государствами. Общеизвестен тот факт, что Наполеон Бонапарт уделял особое внимание разработке гражданско-правовой кодификации, рассматривая ее в качестве эффективного средства укрепления единоличной власти. В основу кодекса была положена институционная система, восходящая к «Институциям» Юстиниана. В частности, третья книга ГК Франции содержала способы приобретения собственнических прав, включая наследственное право и различные виды обязательств.

Наследственное право в зарубежных странах рассматривается как подотрасль частного права и представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения, связанные с переходом прав и обязанностей умершего к другим лицам [6, с. 32].

Наследственное право стран континентальной Европы имеет ряд принципиальных отличий от права Англии и США, исходит из сочетания двух основополагающих принципов: свободы завещания и охраны интересов семьи.

В странах континентальной Европы нормы наследственного права включены в состав кодексов и помещены, как правило, вслед за нормами, регулирующими правовое положение физических лиц и семейные отношения.

В качестве оснований наследования все рассматриваемые правовые системы предусматривают завещание и закон. Наследование по завещанию,

дающее возможность собственнику распорядиться своим имуществом на случай смерти, играет ведущую роль.

Завещание представляет собой облеченное в предписанную законом форму волеизъявления наследодателя, направленное на определение юридической судьбы его имущества после смерти. Волеизъявление носит, как правило, односторонний характер и является отзывным. Законодательство ряда стран предусматривает возможность составления так называемых совместных завещаний, в которых выражена воля двух или нескольких лиц. Такие завещания допускаются законодательством ФРГ (применительно к супругам), Англии и США. Англо-американскому праву известны завещания, содержащие взаимные обязательства нескольких лиц по отношению друг к другу (взаимные завещания). Во Франции закон прямо запрещает как совместные, так и взаимные завещания (ст. 968 ФГК) [7, с. 24]. Швейцарское законодательство не содержит никаких положений по этому вопросу, однако судебная практика признает такие завещания недействительными. Отрицательное отношение законодательства этих стран к таким завещаниям объясняется стремлением в большей степени обеспечить соблюдение принципа отзывности завещаний.

Законодательство зарубежных стран придает большое значение форме завещания. Несоблюдение предписанных законом формальных требований влечет за собой недействительность завещания.

Законодательство стран континентальной Европы предусматривает следующие основные формы завещания:

— собственное завещание — написанное самим завещателем, подписанное и датированное им, что призвано уменьшить вероятность подлога (машинописные тексты не допускаются). Эта форма является наиболее распространенной в силу простоты составления и возможности соблюдения тайны завещания. Но она не лишена недостатков, к числу которых следует отнести опасность гибели или утери завещания, а также влияние третьих лиц, которое может повлечь за собой искажение воли завещателя;

— завещание в форме публичного акта — совершается в соответствии с установленным законом процедурой при участии официального должностного лица (нотариуса). Во Франции завещание составляется в присутствии двух нотариусов (или одного в присутствии двух свидетелей), в Швейцарии — при участии одного должностного лица и двух свидетелей. Достоинством данной формы завещания служит гарантия подлинности завещания и соответствия его содержания действительной воле завещателя. Сохранность завещания обеспечивается предусмотренной законодатель-

ством возможностью его официального депонирования у нотариуса или иного компетентного должностного лица;

— тайное завещание — составленное завещателем и в запечатанном виде переданное на хранение нотариусу, как правило, в присутствии свидетелей. Такая форма завещания прямо предусмотрена законодательством Франции и ФРГ.

В Англии в отличие от стран континентальной Европы законодательство предусматривает лишь одну форму завещания, не оставляя завещателю свободы выбора. Завещание должно быть совершено в письменной форме, подписано завещателем (а также иным лицом по его указанию) и удостоверено не менее чем двумя свидетелями в его присутствии. Завещание может быть написано за него другим лицом, отпечатано на машинке и даже оформлено в виде криптограммы. Допускается сочетание машинописного и рукописного текста, что является отличительной чертой формы завещания Англии от стран континентальной Европы. Английская форма завещания в основных чертах была воспринята всеми штатами США, за исключением Луизианы, которая следует французскому образцу.

Наряду с рассмотренными формами завещаний законодательство предусматривает упрощенный порядок совершения завещаний в особых, исключительных обстоятельствах, а также применительно к отдельным категориям лиц (военнослужащим, морякам). Согласно Германскому гражданскому уложению лицо, находящееся в местности, с которым прервано сообщение по причине эпидемии или вследствие других исключительных обстоятельств, либо в плавании на немецком судне, может совершить завещание в форме устного заявления в присутствии трех свидетелей. Статья 11 английского закона 1837 г. предусматривает, что военнослужащие, находящиеся на действительной военной службе, и моряки в плавании вправе совершать устные завещания в присутствии свидетелей либо письменные завещания, не требующие подписания или удостоверения свидетелями.

Правоспособность и дееспособность во Франции, Швейцарии, Англии и большинстве штатов США по общему правилу наступает в полном объеме с достижением совершеннолетия (18 лет). В ФРГ завещание могут составить несовершеннолетние, достигшие 16 лет по ГГУ. Во Франции несовершеннолетним, не достигшим 16 лет (неэмансипированным), разрешается составлять завещание в отношении половины, принадлежащего им имущества, а при отсутствии родственников до шестой степени родства — наравне с совершеннолетними (ст. 904 ФГК) [4]. В некоторых штатах США (Джорджия) способность к составлению завещания возникает с 14 лет.

В Англии военнослужащим и морякам в плавании предоставлено право составлять завещания по достижении 14 лет.

Отзыв завещания может быть осуществлен завещателем в любой момент полностью или в часть, для чего используются различные средства: составление нового завещания, прямо отменяющего предыдущее или противоречащие ему, уничтожение завещания и др. Взаимные завещания по англо-американскому праву также могут быть отозваны в одностороннем порядке, однако нарушенные вследствие этого интересы другой стороны могут быть защищены правовыми средствами.

Отмена завещания в силу закона имеет место при расторжении брака (применительно к завещаниям в пользу супруга), а в Англии и США при вступлении также завещателя в брак.

Завещание теряет силу, если лицо, в пользу которого сделано распоряжение, умирает раньше завещателя, если объект завещательного распоряжения утрачен при жизни наследодателя, а в странах континентальной Европы — в случае отказа единственного наследника или легатария принять завещанное имущество.

Завещание признается недействительным вследствие несоблюдения предписанной формы, пороков воли завещателя, отсутствия способности к составлению завещания.

Наследственное право в странах как англо-американской, так и романо-германской правовых систем исходит из двух основополагающих принципов — свободы завещания и интересов семьи. В последнее время свобода завещания, позволяющая определить юридическую судьбу своего имущества после смерти, все больше ограничивается интересами семьи наследодателя, за которой резервируется известная часть этого имущества, что способствует обеспечению большей стабильности гражданского и торгового оборота.

Нам кажется, что неограниченная свобода завещания, введенная в нашей стране, преждевременна и не соответствует требованиям справедливости. Расширение свободы завещания оказывает непосредственное воздействие на ослабление семейно-обеспечительной функции наследования. Наследодатель не всегда сможет определить справедливым образом условия перехода своего имущества в порядке наследования. Свобода завещания, понимаемая как возможность определять судьбу своего имущества, возможна только в условиях высокого уровня развития экономики, к сожалению, не достигнутого в России.

Наследование, как любой сложный социальный феномен, склонен к изменениям, которые возникают в зависимости от особенностей развития тех

или иных сфер общественной жизни: появления новых категорий, таких как недвижимость, частная собственность, развития новых видов договоров, например, договор лизинга или франчайзинга. Наследственные отношения отражают специфику новых экономических отношений между членами общества. При этом они еще и впитывают в себя традиции, обычаи, сложившиеся в том или ином государстве.

---

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 9 июня 2001 г., принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). Ст. 35 // Российская газета. 1993. № 237.
2. Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // ВВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья): Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (принят ГД ФС РФ 1 ноября 2001 г.) // Парламентская газета. 2001. № 224; Российская газета. 2001. № 233; СЗ РФ. 2001. № 49, Ст. 4552.
4. Французский гражданский кодекс 1804 г.
5. *Ануфриева Л. П.* Международное частное право: в 3 т. Особенная часть: учебник. М., 2000. Т. 2.
6. *Богуславский М. М.* Международное частное право. М., 2005.
7. *Гущин В. В., Дмитриев Ю. А.* Наследственное право и процесс. М., 2004.
8. Основные институты гражданского права зарубежных стран / отв. ред. В. В. Залесский. М., 2009.

## **А. А. Овсебян**

### **Проблемы квалификации убийства двух или более лиц**

В законодательстве всех стран убийство, особенно совершенное при наличии квалифицирующих признаков, признается наиболее тяжким преступлением и относится к числу тех преступлений, которые зачастую вызывают определенные трудности при расследовании, квалификации и назначении наказания. Суровый характер наказания, предусмотренного за совершение данного вида преступления, требует неукоснительного соблюдения принципа законности при осуществлении уголовного преследования, так как цена судебных ошибок неимоверно высока.

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 3 апреля 2008 г. № 41 в п. 5 постановления от 27 января 1999 г. № 12 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» [1] были внесены изменения, касающиеся убийства двух или более лиц. Тем самым Пленум Верховного Суда исключил квалификацию убийств по совокупности преступлений, отметив, что убийства, совершенные лицом вне зависимости от времени их совершения, мотивов и умысла, должны быть квалифицированы как преступление, предусмотренное п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ.

Исключение неоднократности из числа квалифицирующих убийство признаков и внесение изменений в определение понятия совокупности преступлений привело к формированию в науке уголовного права и на практике его применения нового и довольно неоднозначного представления относительно правовой природы убийства двух или более лиц как совокупности преступлений.

Данные изменения породили не только многочисленные споры среди правоведов: так, некоторые из них поддерживают позицию Пленума Верховного Суда, некоторые (большинство) нет. Изменение законодательства также послужило толчком для многочисленных ошибок в судебной практике, когда суды не могли вынести решения, следуя принципам справедливости и множественности.

В УК РФ 1996 г. изначально предусматривалась ответственность как за убийство двух или более лиц, так и за убийство, совершенное неоднократно. Однако ответственность за убийство, совершенное неоднократно, была позднее отменена Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ [2, 3]. Таким образом, ныне совершение виновным нескольких преступлений оценивается как совокупность и требует соответствующей квалификации и наказания.

На протяжении многих лет Пленум Верховного Суда корректировал свою позицию касаясь вопроса убийства двух или более лиц. На мой

взгляд, при квалификации совершенного преступления как убийства двух или более лиц следует принимать во внимание такие обстоятельства, как:

- 1) причинил ли виновный смерть всем потерпевшим умышленно или нет;
- 2) причинена ли смерть нескольким лицам в результате одновременных действий виновного или нет;
- 3) какой был умысел у виновного при совершении преступления. Так, при наличии косвенного умысла к смерти кого-либо при одновременных действиях виновного содеянное нельзя квалифицировать по п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ;
- 4) при совершении данного преступления с прямым умыслом имелся ли умысел на убийство нескольких лиц до начала преступных действий или нет. Так, при отсутствии умысла на убийство двух или более лиц, преступное деяние не может быть квалифицировано по п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ;
- 5) при возникновении умысла на причинение смерти нескольким лицам до начала преступных действий определяющее значение имеет именно наличие или отсутствие единого умысла. При разных мотивах оснований для квалификации содеянного как убийства двух или более лиц нет.

История российского законодательства, а также практика его применения показывают, что п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ предусматривает ответственность за единое преступление, отягощенное гибелью нескольких лиц. На мой взгляд, Пленум в своем постановлении по данному вопросу вышел за рамки своих полномочий, практически изменив закон. Кроме того, Пленумом не были даны рекомендации касательно квалификации убийств, когда одно из них или несколько не были доведены до конца по причинам, не зависящим от воли виновного, а другие были, что, на наш взгляд, необходимо. Поэтому при совершении убийства, если кто-то из потерпевших остался жив, ответственность должна наступать за совокупность преступлений — оконченное убийство двух лиц и покушение на убийство двух или более лиц. Тем самым Пленум Верховного Суда РФ «толкает» преступников на причинение смерти всем потерпевшим, ибо в противном случае виновный понесет более суровое наказание за совокупность преступлений. Все вышеизложенное влечет за собой нарушение принципов вины и справедливости, одних из фундаментальных принципов уголовного права, что не позволяет в полной мере осуществлять уголовно-правовую защиту права человека на жизнь.



1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 (ст. 105 УК РФ) «О судебной практике по делам об убийстве» (с изм. 3 апреля 2008 г.) // Российская юстиция. 1999. № 4; Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 3.
2. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 16 дек.
3. Федеральный закон от 21 июля 2004 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 28 июля.

**И. А. Павлунишина**  
**Участие прокурора в суде апелляционной инстанции**

Конституция РФ (ч. 3 ст. 50) устанавливает, что каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора, вынесенного по его уголовному делу вышестоящим судом. Этот основополагающий принцип уголовного судопроизводства закреплен в ст. 19 УПК РФ в качестве права участников процесса обжаловать процессуальные действия и решения суда, прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя, включая право осужденного на пересмотр приговора (иного судебного решения) вышестоящим судом.

Значимость такой судебной-проверочной деятельности в контрольных стадиях уголовного процесса обусловлена прежде всего многоаспектным характером и назначением этой деятельности, имеющей главным содержанием контроль за всем предшествующим производством по делу, исправление недостатков и устранение судебных ошибок, допущенных нижестоящими судебными инстанциями. Пересмотр судебных решений предоставляет участникам уголовного судопроизводства дополнительные гарантии в отстаивании своих законных интересов и является важной составной частью механизма судебной защиты прав и свобод личности. Поэтому не случайно в настоящее время акцент реформирования уголовного судопроизводства и совершенствования процессуальных форм сместился в стадию проверки и пересмотра судебных решений.

Так, с 1 января этого года Федеральным законом № 433-ФЗ введен в действие единый апелляционный порядок проверки не вступивших в законную силу судебных актов по уголовным делам. В этом случае представляется необходимым определить процессуальные действия прокурора на данном этапе уголовного судопроизводства.

В апелляционном порядке рассматриваются представления прокурора (государственного обвинителя) на не вступившие в законную силу приговоры и постановления, вынесенные не только мировым судьей, но и судьями районного суда и верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

Государственным обвинителям, а также иным прокурорам, обладающим правом на апелляционное обжалование, следует учитывать, что апелляционные представления на незаконные, необоснованные и несправедливые судебные решения должны приносятся в установленные законом сроки, а именно в течение 10 суток со дня постановления приговора или

вынесения иного решения суда. Пропуск по неубажительной причине установленного законом срока при наличии обстоятельств, свидетельствующих о неправильном применении уголовного закона и (либо) существенном нарушении уголовно-процессуального закона, повлекших значительные вредные последствия, Генеральный прокурор РФ предлагает расценивать как ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

В данном контексте следует отметить, что в случае, если по каким-либо причинам государственный обвинитель не принес апелляционное представление на не вступившее в законную силу судебное решение и при наличии для этого достаточных оснований, своевременно принести представление должен вышестоящий прокурор. По смыслу содержания п. 14 приказа № 465 под вышестоящим прокурором следует понимать вышестоящего по отношению к государственному обвинителю прокурора, а также его заместителя [4]. Кроме того, в случае несогласия с мотивами апелляционного представления вышестоящий прокурор вправе заменить его на любом этапе, обжаловать судебное решение и в этом случае либо поддерживать обвинение в суде апелляционной инстанции лично, либо поручить это подчиненному должностному лицу. В любом случае выбор должностного лица для участия в заседании в качестве гособвинителя — исключительная прерогатива прокурора соответствующего уровня.

При анализе участия государственного обвинителя (прокурора) в суде апелляционной инстанции хотелось бы обратить внимание на формулировку ст. 389.12 УПК РФ. Итак, согласно п. 1 ч. 2 в судебном заседании обязательно участие государственного обвинителя и (или) прокурора... Применение этой статьи неизбежно на практике будет сталкиваться с проблемой, так как альтернатива «и (или)» недопустима, когда речь идет об обязательных участниках судебного разбирательства: наличие союза «или» позволяет одному из них не участвовать. Возникают вопросы: в каких случаях обязательно одновременное участие гособвинителя и прокурора, а в каких достаточно присутствия одного из них; чье участие в апелляционном судопроизводстве не обязательно и чье отсутствие влечет отложение судебного заседания?

Следует обратить внимание на тот факт, что до 1 января 2013 г. этот вопрос был решен более удачно. Так, в п. 1 ч. 3 ст. 364 УПК РФ было установлено: в заседании суда апелляционной инстанции обязательно участие гособвинителя, которым по смыслу ст. 5 УПК РФ может быть любой прокурор, которому поручено поддержание обвинения по уголовному делу. Между тем правом апелляционного обжалования раньше, как и сейчас, был наделен вышестоящий прокурор (ч. 4 ст. 354).

Поэтому совершенно справедливым представляется мнение В. А. Лазаревой, которая считает что формулировка п. 1 ч. 1 ст. 389.12 УПК РФ должна быть возвращена в исходное состояние, отражающее роль прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела [8, с. 37—43].

При наличии оснований для внесения апелляционного представления государственным обвинителям и (или) иным прокурорам необходимо заблаговременно готовиться к судебному заседанию, составлять обоснованные представления, заявлять мотивированные ходатайства о проверке доказательств, об исследовании доказательств, которые не были исследованы судом первой инстанции, а также о проверке дополнительных материалов. В случае если судебное решение было обжаловано иными участниками уголовного судопроизводства и отсутствуют при этом основания для принесения представления, прокурор должен в обязательном порядке выражать свое отношение к существу жалобы посредством принесения соответствующих возражений.

Особое внимание следует уделять качеству и полноте апелляционных представлений, которые должны соответствовать требованиям ч. 1 ст. 389.6 УПК РФ и быть конкретными, ясными, мотивированными, основанными на материалах дела. Так, последствием несоблюдения требований к форме и содержанию представления (жалобы) служит решение суда о возвращении представления (жалобы) заявителю с установлением срока для их пересоставления. Если же требования судьи не будут выполнены и апелляционные жалоба, представление в установленный судьей срок не поступят, они считаются неподанными. В этом случае приговор считается вступившим в законную силу.

По сути, в ч. 4 ст. 389.6 УПК РФ установлен фактический отказ в правосудии. Полагаем, что суд не вправе принимать решение о возвращении жалобы (представления), если из них ясно следует предмет проверки суда и суть притязаний заявителя, так как такое решение является искусственным ограничением доступа к судебной защите. Между тем по сути закона выявленные пробелы в содержании апелляционного представления не должны восприниматься судом формально и влечь обязательное возвращение его апеллянту. Судам следует исходить из того, что такие упущения должны объективно препятствовать их рассмотрению по существу заявленных требований.

При составлении представления следует указывать на доказательства, которые предлагается проверить в суде апелляционной инстанции. В случае необходимости исследования новых доказательств прокурорам следует вносить обоснованные ходатайства. При заявлении ходатайства о вызове в су-

дебное заседание новых свидетелей, экспертов и специалистов в представительстве необходимо указывать их место жительства и (или) местонахождение.

В данном контексте нужно констатировать, что согласно п. 2 ч. 1 ст. 389.11 УПК РФ разрешение вышеназванных ходатайств отнесено на усмотрение суда. В итоге даже ясно заявленное ходатайство сторон о вызове в судебное заседание свидетелей и специалистов не является обязательным для суда, а субъективно оценивается последним на предмет своей обоснованности.

При этом трудно согласиться с мнением, высказываемым в литературе, в соответствии с которым обязанностью суда апелляционной инстанции должно быть удовлетворение ходатайства стороны об исследовании доказательств [6]. В подобном случае мы можем столкнуться с ситуацией, когда ходатайства будут заявляться бесосновательно, а рассмотрение дела будет бесконечным. Доводы о том, что это приведет к ограничению непосредственного исследования доказательств в суде апелляционной инстанции и, как правило, к постановлению незаконного решения, также являются необоснованными:

- п. 7 ч. 3 ст. 389.29 УПК предусматривает, что в апелляционном определении, постановлении следует указывать мотивы такого отказа;
- п. 3 ч. 2 ст. 389.29 УПК РФ — в описательно-мотивировочной части оправдательного апелляционного приговора излагаются мотивы, по которым суд апелляционной инстанции отверг доказательства, представленные стороной обвинения или которые приведены в обвинительном или оправдательном приговоре либо постановлении суда первой инстанции;
- п. 3 ч. 2 ст. 389.31 УПК РФ — в описательно-мотивировочной части обвинительного апелляционного приговора излагаются мотивы, по которым суд апелляционной инстанции отверг доказательства, представленные стороной обвинения или которые приведены в обвинительном или оправдательном приговоре либо постановлении суда первой инстанции.

Поэтому с учетом изложенного прокурору необходимо приводить неопровержимые обоснования необходимости удовлетворения судом апелляционной инстанции ходатайства или исследования доказательства, которые будут иметь значение для вывода суда о законности, обоснованности и справедливости обжалуемых приговора или иного судебного решения.

Не вызывает сомнения тот факт, что суд в обязательном порядке должен исследовать только предоставляемые сторонами дополнительные материалы, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 389.13 в подтверждение или опровер-

жение доводов, приведенных в апелляционной жалобе, представлении, стороны вправе предоставить в суд апелляционной инстанции дополнительные материалы. При этом законодатель не называет эти дополнительные материалы доказательствами, требующими исследования в том смысле, как это понимается в ст. 240 УПК РФ, и одновременно в ч. 6 ст. 389.13 ведет речь о разрешении ходатайств, касающихся исследования новых доказательств. Так, в п. 16 приказа № 465 дополнительными материалами называются справки, документы и т. д., при приобщении к представлению которых прокурорам следует отражать, в подтверждение каких обстоятельств эти документы прилагаются [4].

Прокурорам следует учитывать п. 4 ст. 389.8 УПК РФ, в котором указано, что дополнительное апелляционное представление подлежит рассмотрению, если оно поступило в суд второй инстанции не позднее чем за 5 суток до начала судебного заседания. В дополнительном представлении, поданном по истечении срока обжалования, не может быть поставлен вопрос об ухудшении положения осужденного, лица, в отношении которого уголовное преследование прекращено, если такое требование не содержалось в первоначальном представлении.

В данной ситуации явным и существенным пробелом в действующем законе следует признать отсутствие обязанности суда извещать заинтересованных лиц о сути и содержании дополнительно заявленных требований, а также то, что не указан и срок для подачи на них возражений непосредственно в суд апелляционной инстанции. Именно дополнительно заявленные требования (того или иного) апеллятора могут вызывать категорические возражения иных заинтересованных лиц, потребовать их присутствия в ходе судебного разбирательства для защиты своих интересов. В итоге заинтересованные лица оказываются объективно ограниченными в защите своих интересов.

Та же проблема явит себя при предъявлении дополнительных требований сторонами непосредственно в ходе судебного рассмотрения жалобы, представления по существу. В ситуации, когда рассмотрение апелляционной, кассационной или надзорной жалобы является легитимным при полном отсутствии сторон (ч. 3 ст. 389.12 УПК РФ), отсутствующие в судебном заседании заинтересованные лица нередко остаются в полном неведении как относительно дополнительно заявленных требований сторон, так и относительно своих прав на подачу письменных возражений. При этом последующие процедуры обжалования и пересмотра (в силу исключительного предмета и оснований проверки) не гарантируют восстановления названных прав.

В этом контексте представляется обоснованным мнение Н. Н. Ковтуна, который говорит о необходимости либо полностью исключить заявление дополнительных требований сторонами непосредственно в ходе судебного разбирательства, либо оговорить их принятие к рассмотрению вышестоящим судом императивными условиями, которые должны быть предусмотрены в ст. 389.7 УПК РФ [7, с. 44—51].

Существуют определенные противоречия в определении момента отзыва и соответственно момента прекращения апелляционного производства по представлению (жалобе) апеллянта. С одной стороны, в силу ч. 3 ст. 389 УПК РФ жалоба, представление могут быть отозваны лишь до начала заседания суда апелляционной инстанции. Аналогичная позиция отображена и в п. 14 приказа № 465 [4]. Но, с другой стороны, в ч. 2 ст. 389.13 УПК РФ предусмотрена такая возможность и непосредственно в подготовительной части апелляционного пересмотра, в которой суд обязан выяснить у апелляторов, поддерживают ли они ходатайства, заявленные в поданной жалобе, представлении. На наш взгляд, в случае если апелляторы отказываются от поддержания заявленных требований, апелляционное производство должно быть прекращено, несмотря на коллизию норм ч. 3 ст. 389.8 и ч. 2 ст. 389.13 УПК РФ.

Необходимо заострить внимание и на судебном следствии в апелляции. Если сравнить ст. 365 и 389.13 УПК РФ, то увидим, что содержательная часть данного производства мало изменилась. Законодатель по-прежнему не установил порядок и пределы проверки доказательств, каковы полномочия суда по их исследованию, оглашаются ли материалы производства в суде первой инстанции полностью или в какой-то части и кто это решает. Государственным обвинителям следует же активно участвовать в исследовании доказательств, при этом необходимо использовать в строгом соответствии с требованиями процессуального закона имеющуюся у них информацию. Пленум Верховного Суда РФ в п. 15 постановления № 26 допускает возможность изменения государственным обвинителем и (или) прокурором обвинения в суде апелляционной инстанции в пределах полномочий, предусмотренных ч. 8 ст. 246 УПК РФ [2].

Нет ясности в положении ч. 7 ст. 389.13 УПК РФ «с согласия сторон суд апелляционной инстанции вправе рассмотреть апелляционные жалобу, представление без проверки доказательств, исследованных судом первой инстанции». При этом в законе не поясняется, в каком процессуальном порядке, на каком этапе испрашивается указанное согласие. Не поясняется также, необходимо ли единодушное согласие всех заинтересованных лиц (потенциальных апелляторов) или требуется согласие только тех из

них, которые непосредственно участвуют при рассмотрении дела в апелляции.

Вызывает принципиальные возражения полномочие апелляционного суда, предусмотренное в п. 7 ч. 1 ст. 389.20 УПК РФ, — вернуть уголовное дело прокурору. Ранее апелляционный суд не мог вернуть дело прокурору. Однако это было предусмотрено в п. 18 постановления Пленума ВС РФ № 28 [3]. Сейчас же эту норму внесли в действующую главу 45.1 УПК РФ.

Следует согласиться с К. В. Савельевым, который считает, что с возвращением уголовного дела прокурору из суда апелляционной инстанции «возрождается в полном объеме институт дополнительного расследования, что заслуживает крайне негативной оценки» [10, с. 13]. Он полагает, что необходимо исключить любую возможность возвращения уголовного дела на дополнительное расследование при пересмотре приговоров в суде апелляционной инстанции.

В то же время уголовное дело возвращается прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом на основании ч. 1 ст. 237 УПК РФ, которая признана не противоречащей Конституции РФ. При наличии неустранимых в судебном заседании препятствий для рассмотрения уголовного дела суд не должен, невзирая на эти препятствия, оставляя без внимания допущенные на досудебной стадии производства по уголовному делу существенные нарушения закона, принимать незаконное решение. В данном случае обоснованным представляется принятие судом апелляционной инстанции решения о возвращении уголовного дела прокурору.

В данном контексте следует поддержать и профессора Ю. А. Ляхова, который также критически относится к предусмотренному праву апелляционного суда возвращать уголовное дело прокурору, полагая, что «недобросовестные судьи поймут этот посыл законодателя по-своему и будут использовать положения ч. 3 ст. 389.22 УПК РФ для уклонения от принятия решения по существу в апелляционной инстанции, когда возникнут сложные ответственные ситуации» [9, с. 25].

В заключение содержательной характеристики деятельности прокурора по поддержанию государственного обвинения в апелляционном суде отметим, что прокурору необходимо о результатах участия в суде апелляционной инстанции не позднее дня, следующего за днем оглашения судебного решения, докладывать своему руководителю. Кроме того, в течение 10 суток необходимо составить отчет, в котором следует отразить позиции сторон в прениях, результаты рассмотрения дела, а также выразить отношение к состоявшимся судебным решениям.



С учетом изложенного можно констатировать тот факт, что большинство приговоров, вынесенных судом первой инстанции, неизбежно будут обжаловаться в суд второй инстанции и при проверке вынесенного решения неизбежно будет повторно полностью дублироваться судебное разбирательство по большинству уголовных дел. В связи с этим все уголовное судопроизводство окажется чрезвычайно продолжительным, волокитным, трудоемким и весьма в материальном отношении затратным. Интересно, кто-нибудь при принятии этого нового закона удосужился подсчитать, сколько это новшество будет стоить для государственного бюджета? И сколько потребуется новых судей, государственных обвинителей, новых помещений суда и т. д. [5, с. 388—393]? Ибо если государство не решит все эти проблемы кадрового и материального обеспечения апелляционного порядка производства по уголовным делам, то отправление правосудия в России может просто остановиться.

---

1. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм УПК РФ, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2008 г. № 28 «О применении норм УПК РФ, регулирующих производство в судах апелляционной и кассационной инстанций». Документ утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм УПК РФ, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Приказ Генеральной прокуратуры России от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Быков В. М.* Апелляционный и кассационный суды в России: критические заметки о новом законе // *Право и политика.* 2011. № 3.
6. *Васяев А. А.* Исследование доказательств в ходе судебного следствия в суде апелляционной инстанции // *Адвокат.* 2011. № 5.
7. *Ковтун Н. Н.* Апелляционное, кассационное и надзорное производство в уголовном процессе: изъяны законодательных новел // *Уголовный процесс.* 2011. № 5.

8. *Лазарева В. А.* Какие недоработки в Законе № 433-ФЗ важно устранить до вступления его в силу // Уголовный процесс. 2011. № 5.
9. *Ляхов Ю. А.* Введение апелляции в уголовном судопроизводстве России — укрепление гарантий правосудия // Российская юстиция. 2011. № 10.
10. *Савельев К. В.* Реформа процессуального порядка пересмотра приговоров ограничивает права участников уголовного судопроизводства // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3.

**М. В. Пентюхова**  
**Понятие и признаки убийства матерью**  
**новорожденного ребенка**

При совершении преступлений против жизни наступают последствия, которые не поддаются восстановлению или возмещению: утрата жизни необратима. В истории общественной жизни убийство является одним из наиболее древних преступлений.

Непосредственно, прежде чем перейти к анализу признаков убийства матерью новорожденного ребенка, хочется отметить содержание общих признаков состава преступления, характеризующего убийство.

Убийство является одним из наиболее тяжких преступлений в обществе. Особая общественная опасность состоит в том, что оно (убийство) посягает на одно из самых ценных благ человека — его жизнь, а причиненный от него вред не имеет равного эквивалента [5, с. 57].

Показатели большей или меньшей общественной опасности являются квалифицирующими и привилегирующими признаками. В качестве показателей общественной опасности при их связи с деянием (и имея в виду недопустимость двойного учета) выступает и часть конструкций, определяемых как обстоятельства, отягчающие или смягчающие наказание.

Таким образом, показатели общественной опасности могут выступать как законодательная конструкция преступления. Но не существует закрытого перечня таких показателей. Их нужно дополнительно выявлять и анализировать применительно к нарушениям охраняемого блага. Лишь совокупность нормативных и не предусмотренных нормой показателей должна указывать и указывает правоприменителю как на характер, так и на степень общественной опасности [1, с. 118].

Общими вопросами, относящимися к показателям общественной опасности, являются:

- критерии признания их таковыми и отбора;
- способы описания и место описания (закон, практика, доктрина);
- распределение по основным, привилегированным и квалифицированным составам;
- отражение в описании показателя степени интенсивности;
- интегральная значимость показателя в структуре общественной опасности, его пригодность к реализации функций общественной опасности.

В уголовно-правовом смысле понятие убийства более узкое, так как для наступления уголовной ответственности за убийство необходимо на-

личие ряда признаков, которые бы свидетельствовали о совершении данного преступления, в то время как вне сферы действия уголовного закона под убийством часто понималось не только преступное лишение жизни другого человека, но и совершение других действий в отношении другого лица.

Объектом убийства является жизнь человека, которая состоит не только из биологических процессов, но и включает общественные отношения, обеспечивающие жизнедеятельность человека и охраняющие его жизнь. Живорождением является полное изгнание или извлечение продукта зачатия из организма матери вне зависимости от продолжительности беременности, причем плод после такого отделения дышит или проявляет другие признаки жизни, такие как сердцебиение, пульсация пуповины или произвольные движения мускулатуры независимо от того, перерезана пуповина и отделилась ли плацента. Каждый продукт такого рождения рассматривается как живорожденный [2]. Поэтому лишение ребенка жизни в этот момент и позднее является убийством.

Убийство должно четко отграничиваться от других видов насильственной смерти — самоубийства и несчастного случая, ответственность за которые законом не предусмотрена.

Уголовно-правовой охране по российскому уголовному закону в равной мере подлежит жизнь любого человека независимо от возраста, физических данных и моральных качеств. Ошибка в личности потерпевшего не влияет на наступление ответственности за умышленное убийство.

Убийством может быть признано деяние, совершенное как путем действия, так и бездействия. Чаще всего это действие, направленное на нарушение функций или анатомической целостности жизненно важных органов другого человека. Оно совершается путем физических действий (применение огнестрельного оружия, нанесение ран, утопление, удушение, отравление, сбрасывание с высоты и т. п.) или психического воздействия.

Убийство бездействием имеет место, например, в тех случаях, когда виновным не выполняется обязанность особо заботиться о потерпевшем или совершать действия, предотвращающие наступление смерти (например, мать перестает кормить ребенка или сигнальщик не предупреждает потерпевшего, находящегося в опасной зоне, о начале взрывных работ). Разумеется, виновный в этих случаях должен иметь реальную возможность для выполнения возложенных на него обязанностей.

Обязательным условием наступления ответственности за убийство является причинная связь между действием или бездействием виновного и наступившими последствиями. Уголовно-правовая наука исходит из то-

го, что, устанавливая причинную связь по делам об убийстве, необходимо иметь в виду следующее:

- причинная связь устанавливается между наступлением смерти и не только непосредственными телодвижениями преступника, но и действиями различных механизмов, стихийных сил природы, животных и т. п., которые были использованы убийцей для причинения смерти другому человеку;
- действия субъекта признаются причиной смерти только в том случае, если они явились необходимым для лишения жизни потерпевшего условием, при отсутствии которого смерть не могла наступить;
- действия лица, являющиеся необходимым условием наступления преступного результата, могут считаться причиной смерти только в случае, если результат вытекал с необходимостью из этих действий, а не явился порождением случайного стечения обстоятельств, лишь внешне связанных с ними.

Рассмотрим особенности убийства матерью новорожденного ребенка.

Понятие потерпевшего, новорожденного ребенка, вызывает определенные трудности при уяснении его содержания. В юридической литературе оно раскрывается неодинаково. При этом указываются разные сроки: одни сутки, одна неделя и один месяц. Некоторые авторы предлагают использовать в зависимости от обстоятельств разные сроки. Мы полагаем такой подход ошибочным. Период новорожденности зависит не от обстоятельств совершения убийства, а от развития самого ребенка. Под периодом новорожденности понимается первый этап жизни ребенка после рождения, в течение которого происходит приспособление его организма к условиям внешней среды. Для этого периода характерна неустойчивость функций внутренних органов. Длительность периода новорожденного индивидуальна и колеблется в пределах нескольких недель, чаще всего в течение трех-четырёх недель [4, с. 60].

В первую очередь для раскрытия данного вопроса, на наш взгляд, необходимо определить момент начала и окончания жизни.

В уголовно-правовом смысле жизнь существует тогда, когда человек уже родился, но еще не умер. Практически общепризнан в науке уголовного права момент начала жизни — им признается начало физиологических родов, другими словами, можно сказать, что началом жизни считается появление плода во время родов, столь тщательный подход к этому вопросу обусловлен тем обстоятельством, что лишить жизни человека можно уже в момент его появления на свет.

Поэтому лишение жизни ребенка в этот момент и позднее признается убийством. Важное правовое значение имеет факт появления головки пло-

да ребенка в процессе физиологических родов. Именно это время признается многими учеными началом жизни человека. В числе многих такой позиции по этому вопросу придерживаются и авторы одного из учебников по уголовному праву [6, с. 15].

Уголовный закон предусматривает ответственность за убийство матерью своего новорожденного ребенка во время родов или сразу же после них (ст. 106 УК РФ). Однако начало физиологических родов следует отличать от начала самостоятельного внеутробного существования ребенка (отделение плода от утробы матери, начало дыхания и т. п.).

Итак, что касается убийства сразу же после родов, то оно должно происходить в течение первых часов после рождения ребенка. Психотравмирующая ситуация может быть вызвана рядом обстоятельств: отказом отца ребенка от отцовства, недовольством родителей, насмешками окружающих и др. Психическое расстройство не лишает возможности мать ребенка осознавать окружающую действительность или руководить своими действиями, однако эта способность в определенной мере ослаблена.

Судя по санкции, можно утверждать, что законодатель это убийство считает совершенным при смягчающих обстоятельствах, учитывая особое психическое состояние женщины во время или после родов. Однако возможны такие случаи, когда женщина заранее имела умысел на убийство новорожденного ребенка и использовала при этом его беспомощное состояние. Вряд ли это можно считать смягчающим обстоятельством при совершении убийства. Тем не менее законодатель и подобные случаи считает убийством, предусмотренным ст. 106 УК РФ. В таких случаях квалификация убийства по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ, т. е. убийство малолетнего или иного лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии, не производится, а применяется ст. 106 УК РФ.

Что касается убийства матерью новорожденного ребенка в условиях психотравмирующей ситуации или в состоянии психического расстройства, то подобное убийство имеет место спустя некоторое время после родов, однако только в течение того периода, когда ребенок считается новорожденным. В педиатрии новорожденным признается младенец с момента констатации живорожденности до месячного возраста, в акушерстве длительность периода новорожденности признается равной одной неделе, в судебной медицине — до истечения одних суток после родов.

Наличие психотравмирующей ситуации или психического расстройства устанавливается психиатром, который дает заключение по этому поводу [4, с. 80—82].

Таким образом, началом жизни считается полное изгнание или извлечение продукта зачатия из организма матери вне зависимости от продолжи-

тельности беременности, причем плод после такого отделения дышит или проявляет другие признаки жизни, такие как сердцебиение, пульсация пуповины или произвольные движения мускулатуры независимо от того, перерезана пуповина и отделилась ли плацента.

Что касается вопроса о конечном моменте жизни человека, его смерти, то моментом смерти человека является момент смерти его мозга, или его биологической смерти (необратимой гибели человека).

Смерть мозга наступает при полном и необратимом прекращении всех его функций, регистрируемом при работающем сердце и искусственной вентиляции легких. Биологическая смерть человека устанавливается на основании наличия ранних и (или) поздних трупных изменений. Констатация биологической смерти человека осуществляется медицинским работником (врачом или фельдшером).

Касаемо реанимационных мероприятия, то они прекращаются в случае признания их абсолютно бесперспективными, а именно:

- 1) при констатации смерти человека на основании смерти головного мозга, в том числе на фоне неэффективного применения полного комплекса реанимационных мероприятий, направленных на поддержание жизни;
- 2) при неэффективности реанимационных мероприятий, направленных на восстановление жизненно важных функций, в течение 30 минут;
- 3) при отсутствии у новорожденного сердцебиения по истечении 10 минут с начала проведения реанимационных мероприятий (искусственной вентиляции легких, массажа сердца, введения лекарственных препаратов).

Реанимационные мероприятия не проводятся:

- 1) при состоянии клинической смерти (остановке жизненно важных функций организма человека (кровообращения и дыхания) потенциально обратимого характера на фоне отсутствия признаков смерти мозга) на фоне прогрессирования достоверно установленных неизлечимых заболеваний или неизлечимых последствий острой травмы, несовместимых с жизнью;
- 2) при наличии признаков биологической смерти человека.

Порядок определения момента смерти человека, в том числе критерии и процедура установления смерти человека, порядок прекращения реанимационных мероприятий и форма протокола установления смерти человека определяются Правительством РФ [3].

Следовательно, под начальным моментом жизни человека следует понимать начало физиологических родов, а именно появление плода ребенка

из чрева матери; в свою очередь, конечный момент жизни — начало необратимых органических изменений в коре головного мозга.

Исходя из диспозиции ст. 106 УК РФ, можно выделить три самостоятельных вида детоубийства: убийство матерью новорожденного ребенка во время или сразу же после родов; убийство матерью новорожденного ребенка в условиях психотравмирующей ситуации; убийство матерью новорожденного ребенка в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости.

Таким образом, специфика убийства матерью новорожденного ребенка обусловлена особым психическим и физическим состоянием женщины в период родов или сразу же после них, ослабляющим ее способность в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими, поэтому убийство матерью своего новорожденного ребенка признается преступлением со специальным субъектом (исполнителем).

Ключевым обстоятельством является установление начального момента жизни человека. Для правильной квалификации рассматриваемого преступления следует устанавливать событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления); доказывание виновности матери в совершении преступления, форма ее вины и мотивы; обстоятельства, характеризующие личность обвиняемой; обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния; обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание и т. п.

- 
1. *Жалинский А. Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.
  2. Приказ Минздрава России от 4 декабря 1992 г. № 318 «Инструкция об определении критериев живорождения, мертворождения, перинатального периода» (приложение № 1).
  3. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Ст. 66 (в ред. от 25 июня 2012 г.).
  4. *Попов А. И.* Преступления против личности при смягчающих обстоятельствах. СПб., 2001.
  5. *Ращицкая В. А.* Вопросы типологии убийств// Российский следователь. 2011. № 10.
  6. Уголовное право России. Особенная часть: учебник / под ред. А. И. Рапога. М., 2011.



**А. П. Родионов**  
**Правовые основы деятельности Европейского суда  
по правам человека**

Крупнейшим вкладом в формирование современных представлений о правах человека стало их международно-правовое закрепление в XX в. в качестве одного из основополагающих и универсальных принципов международного общения. Трансграничная забота о правах человека перестала квалифицироваться в качестве вмешательства во внутренние дела государств.

До этого концепция прав человека рассматривалась только как специфичная преимущественно для европейской цивилизации. Международно-правовое закрепление и универсальное признание прав человека, не важно, формальное или неформальное, навязанное или выстраданное веками борьбы за их утверждение, полностью изменили ситуацию. Национальное законодательство и механизмы защиты прав человека в настоящее время неотделимы от международных процессов.

Они с необходимостью дополняются или даже замещаются над национальными нормами и механизмами. Особенно типично это для правового развития Европы.

Важное место в системе защиты прав и свобод человека занимает Европейский суд по правам человека. Он приходит на помощь государству тогда, когда национальная судебная система дает сбой или не справляется со своими обязанностями. Он оказывается востребованным и в ситуациях, когда обнаруживаются лакуны в национальном законодательстве с точки зрения защиты прав человека и структурные недостатки в функционировании государственных органов.

Надо отметить, что постановления Европейского суда по правам человека реально исполняются. Страны, пытающиеся уклониться от их надлежащего выполнения, рискуют оказаться под жестким международным прессом. Они стараются этого избегать. Прецедентное право, формируемое судом, интегрировано во внутренний правовой порядок государств-участников. Национальные суды имеют возможность прямо и непосредственно ссылаться на постановления Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) при обосновании своей правовой позиции.

Право на индивидуальную жалобу, необыкновенная востребованность Европейского суда по правам человека и масштабы его работы привели к колоссальной перегрузке Европейского суда по правам человека, вследствие чего возникла угроза для качества работы Европейского суда, мотиви-

рованности его решений, единства правовых позиций, определяемых этим судом. Иначе говоря, происходит испытание дееспособности самой этой сложившейся системы.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод была разработана Советом Европы. Она была открыта для подписания в Риме 4 ноября 1950 г. и вступила в силу в сентябре 1953 г. Опираясь на положения Всеобщей декларации прав человека 1948 г., авторы конвенции стремились достичь целей Совета Европы путем защиты и развития прав человека и основных свобод. Конвенция стала первым шагом на пути коллективного осуществления некоторых прав, закрепленных во Всеобщей декларации.

Конвенция не только провозгласила некоторые гражданские и политические права и свободы [1], но также создала механизм обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя государствами — участниками конвенции. Контроль за соблюдением обязательств был возложен на три органа: Европейскую комиссию по правам человека (учреждена в 1954 г.), Европейский суд по правам человека (учрежден в 1959 г.) и Комитет министров Совета Европы (далее — КМСЕ), состоящий из министров иностранных дел государств-участников или их представителей.

Согласно первоначальному тексту Конвенции жалобы против государств-участников могли подаваться другими государствами-участниками либо индивидуальными заявителями (частными лицами, группами частных лиц или неправительственными организациями). Однако право на подачу индивидуальной жалобы носило факультативный характер и применялось только к государствам, признавшим его (впоследствии, со вступлением в силу протокола № 11, это право стало обязательным).

С момента вступления конвенции в силу она была дополнена тринадцатью протоколами. Протоколы № 1, 4, 6, 7, 121 и 13 расширили перечень прав человека и основных свобод, провозглашенных конвенцией. Протокол № 2 наделил суд компетенцией выносить консультативные заключения. Протокол № 9 предоставил индивидуальным заявителям право самим передавать дела в суд при условии ратификации протокола государством-ответчиком и одобрении Отборочным комитетом. Протокол № 11 преобразовал контрольный механизм.

Остальные протоколы касались организации органов, учрежденных конвенцией, и их процедуры.

Начиная с 1980-х гг. в связи с непрерывным ростом количества дел, переданных в органы конвенции, рассматривать дела в приемлемые сроки становилось все труднее. В 1990-х гг. проблема усугубилась из-за присоединения к конвенции новых государств. Число зарегистрированных комис-

сий дел возросло с 404 в 1981 г. до 4750 в 1997 г. При этом незарегистрированные или временные досье, открытые комиссией в этом же 1997 г., превысили 12 тысяч. Статистика работы суда отражала аналогичную ситуацию: 7 дел, переданных суду в 1981 г., 119 дел в 1997 г. [4, с. 356].

Увеличение количества дел вызвало длительные споры о необходимости реформировать контрольный механизм, созданный конвенцией, в результате которых был принят протокол № 11. Реформа была призвана упростить структуру, чтобы ускорить рассмотрение жалоб. Одновременно усиливался судебный характер системы за счет наделения суда обязательной юрисдикцией и лишения Комитета министров решающей роли.

Со вступлением в силу 1 ноября 1998 г. протокола № 11 бывшие суд и комиссия, работавшие на непостоянной основе, были заменены единым, постоянно действующим судом. В течение переходного периода, длившегося один год (до 31 октября 1999 г.), комиссия продолжила рассмотрение дел, объявленных приемлемыми до 1 ноября 1998 г.

В течение трех лет после вступления в силу протокола № 11 количество дел, поступающих в суд, беспрецедентно возросло. Число зарегистрированных заявлений увеличилось с 5979 в 1998 г. до 13 858 в 2001 г., т. е. примерно на 130% [2, с. 417].

Стремление поддержать работоспособность суда потребовало дополнительных ресурсов и натолкнуло на мысль о необходимости новой реформы.

Процесс разработки реформы начался на Конференции по правам человека министров государств — участников конвенции. Конференция была посвящена 50-летию открытия для подписания конвенции и состоялась в Риме с 3 по 4 ноября 2000 г. В ноябре 2002 г. заместители министров, действуя на основании Декларации министров «О Европейском суде по правам человека», наделили Руководящий комитет по правам человека полномочиями разработать систему конкретных и согласованных предложений, в частности незамедлительных мер и возможных изменений конвенции.

Как уже говорилось выше, в основе европейской системы лежит конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в Риме 4 ноября 1950 г. и вступившая в силу 3 сентября 1953 г. С ноября 1998 г. она действует в редакции протокола № 11 к ней, модернизовавшего международный механизм контроля за соблюдением государствами-участниками ее положений. После вступления в силу протокола № 14 к ней, открытого к подписанию 114-й сессией Комитета министров Совета Европы (КМСЕ), состоявшейся 12—13 мая 2004 г., она действует в новой редакции.

Европейская конвенция по правам человека (далее — ЕКПЧ) состоит из введения, ст. 1, закрепляющей в общем виде обязательство договариваю-

щихся сторон обеспечить каждому находящемуся под их юрисдикцией гарантируемые конвенцией права и свободы, и трех разделов.

В разделе I (ст. 2—18) дается перечень прав и свобод, раскрывается их содержание, фиксируются пределы пользования ими и условия отступления от их соблюдения.

Раздел II (ст. 19—51) устанавливает порядок формирования, организации и функционирования Европейского суда, основные параметры процедуры принятия дел к рассмотрению и их судебного разбирательства.

В раздел III (ст. 52—59), помимо заключительных положений, стандартных для международных договоров, включены указания на роль генерального секретаря и КМСЕ в отношении ЕКПЧ.

За годы, прошедшие после принятия Конвенции, она обросла 14 протоколами. Часть из них касались процедурных аспектов и компетенции Европейского суда и были интегрированы в ЕКПЧ. Остальные расширяют и дополняют перечень прав и свобод, гарантируемых ЕКПЧ (протоколы № 1, 4, 6, 7, 12 и 13). Большинство из них вступили в силу, в том числе принятый 3 мая 2002 г.

Протокол № 13 — об отмене смертной казни в любых обстоятельствах. Правда, он действует в отношении не совпадающего числа государств.

Отдельные участники конвенции ратифицировали лишь некоторые из них. Тем не менее под ЕКПЧ обычно понимается весь комплекс международных договоров, образуемых собственно конвенцией и протоколами к ней.

Неясна пока судьба протокола № 12 к ЕКПЧ от 4 ноября 2000 г., вводящего общий запрет на дискриминацию. Процесс его ратификации может затянуться на долгие годы. Многие влиятельные государства на этапе разработки документа выражали сомнения в целесообразности его поспешного принятия.

И сейчас они опасаются верить его толкование независимой международной инстанции.

Поэтому можно считать, что протокол № 12 в какой-то степени рассчитан на перспективу, он задает направление развития европейской системы защиты прав человека.

Протокол № 14 принят совсем недавно. Однако СЕ и государства — участники ЕКПЧ заинтересованы в том, чтобы он вступил в силу как можно скорее. Протокол № 14 содержит набор мер, реализация которых позволит сделать все элементы европейской системы защиты прав человека более действенными и эффективными [7, с. 135].

В частности, он призван существенно повысить пропускную способность Европейского суда по правам человека, лавина обращений в который

постоянно нарастает. Что очень важно с точки зрения права ЕС, протокол № 14 технически открывает путь для присоединения ЕС к ЕКПЧ.

К настоящему времени ЕКПЧ превратилась в подлинно общеевропейский договор. Наряду с государствами — членами ЕС ее участниками стали практически все остальные европейские страны, включая тройку закавказских государств.

В формировании ЕСПЧ проявляется институциональная связь между Европейским судом и главными органами СЕ. На разных этапах процедуры избрания судей ЕСПЧ в ней принимают участие национальные государства, КМСЕ и ПАСЕ. Каждое государство — участник конвенции имеет в ЕСПЧ своего судью. В соответствии со ст. 20 конвенции число судей, входящих в состав ЕСПЧ, равно числу государств-участников.

Но судьи не являются представителями государств. Они выступают в личном качестве (п. 2 ст. 21). Их избирают сроком на шесть лет с правом переизбрания (п. 1 ст. 23). Половину первого состава суда в 1998 г. избрали на три года. Тем самым была обеспечена преемственность при ротации судебного корпуса. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны заниматься деятельностью, несовместимой с их независимостью и беспристрастностью.

С тем чтобы минимизировать влияние, которое может оказывать национальное государство на позицию судей в связи с их расчетами на повторный и следующие сроки, протокол № 14 отменяет положение ЕКПЧ о переизбрании, одновременно удлиняя срок полномочий судей до девяти лет. В случае плановой ротации или досрочного прекращения полномочий своего судьи соответствующее государство передает в КМСЕ список из трех кандидатов на замещение открывающейся вакансии. Каждый из кандидатов должен обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведам с общепризнанным авторитетом (п. 1 ст. 21) [6, с. 385].

Порядок отбора кандидатов конвенцией не регулируется. Он оставлен на усмотрение национального государства. Но резолюции ПАСЕ рекомендуют государствам составлять списки из трех кандидатов в условиях гласности, транспарентности, широкого обсуждения с привлечением общественности. КМСЕ утверждает полученный список и передает его в ПАСЕ для избрания судьи. Специальная подкомиссия комиссии ПАСЕ по юридическим вопросам и правам человека проводит закрытые собеседования с кандидатами и подготавливает рекомендации к сессии ассамблеи. Рекомендации имеют моральное значение. Они не связывают депутатов, но ока-

зывают большое влияние на итоги выборов. Считается избранным кандидат, набравший абсолютное большинство голосов.

Структура ЕСПЧ подчинена целям отправления правосудия и надлежащей организации судопроизводства. ЕСПЧ состоит из административных формирований, постоянных и временных судебных присутствий и вспомогательных структур.

Главным административным формированием ЕСПЧ является его пленум. Он созывается для рассмотрения административных вопросов. В его состав входят все судьи ЕСПЧ. На своих пленарных заседаниях суд избирает сроком на три года своего председателя и его заместителей, принимает Регламент (правила процедуры), избирает сроком на пять лет руководство секретариата.

Пленум ЕСПЧ заслушивает отчеты председателя, обсуждает общие проблемы, с которыми сталкивается ЕСПЧ, проводит дискуссии по злободневным юридическим, кадровым и иным вопросам. Он утверждает заключения на запросы КМСЕ и ПАСЕ и подготавливаемые ими документы по тематике деятельности суда, определяет позиции по имеющим к нему отношение внешним событиям. На своих пленарных заседаниях ЕСПЧ решает вопросы своей внутренней организации. Он образует сроком на три года секции (неудачно названные в ст. 26 ЕКПЧ палатами) и избирает их председателей.

Каждый судья является членом какой-либо секции. Состав секций должен быть сбалансирован по географическому и половому признаку и отражать различные правовые системы государств — участников конвенции. Секции формируют из своего состава палаты по рассмотрению конкретных дел. Каждая секция отвечает за дела, возбуждаемые против определенной группы стран. Председатель ЕСПЧ следит за тем, чтобы нагрузка между секциями распределялась равномерно.

Все обеспечение деятельности ЕСПЧ лежит на его секретариате, возглавляемом секретарем-канцлером, и его заместителях. Секретариат ЕСПЧ состоит из секретариата секций и отделов. Он помогает суду в выполнении его обязанностей. На него возлагаются функции юридического и административного характера. Секретариат отвечает за обслуживание судебных присутствий, переписку ЕСПЧ с заявителями, ответчиками и третьими сторонами, сохранность архивов, официальные публикации, ответы на запросы о предоставлении информации, связи с прессой. Назначения в секретариат, за исключением назначений на высшие должности, проводятся генеральным секретарем СЕ по согласованию с председателем ЕСПЧ или его представителем.

Для рассмотрения переданных ему дел ЕСПЧ образует комитеты в составе трех судей, палаты в составе семи судей и большую палату в составе 17 судей; в свою очередь, палаты суда на определенный срок образуют комитеты (п. 1 ст. 27), а большая палата — коллегии в составе пяти судей. Судья, избранный от государства-ответчика, является ехofficio членом палаты, рассматривающей заявление, поданное против этого государства, или большой палаты [3, с. 355].

В случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в судебном присутствии, соответствующее государство в течение 30 дней назначает лицо, которое выступает в качестве национального судьи — судьи adhoc. В состав палаты в обязательном порядке входит председатель секции, из состава которой она сформирована.

Остальные члены палаты назначаются председателем секции из числа входящих в нее судей в порядке очередности. Судьи, не получившие такого назначения, участвуют в заседаниях по делу в качестве запасных. В состав большой палаты в обязательном порядке входят председатель ЕСПЧ, его заместители и председатели секций. Большая палата доукомплектовывается поочередно из двух групп, сменяющих друг друга каждые девять месяцев, на которые пленум делит всех судей. Коллегии образуются из председателя ЕСПЧ, председателей секций, за исключением той, палата которой ранее занималась разбирательством дела, одного дополнительного судьи, назначаемого из состава большой палаты.

Комитеты, палаты и большая палата имеют статус судебного присутствия. Выносимые ими решения и постановления рассматриваются в качестве решений и постановлений ЕСПЧ.

Согласно ЕКПЧ комитеты занимаются предварительной проверкой индивидуальных заявлений на соответствие разобранным выше формальным требованиям. На них возложено отсеивание тех из них, которые могут быть признаны очевидно и безусловно неприемлемыми. Для того чтобы исключить ошибки, применяется правило единогласия. Комитет единогласным решением объявляет неприемлемой индивидуальную жалобу или исключает ее из списка дел, подлежащих рассмотрению, если такое решение может быть принято без дополнительного ее изучения (ст. 28).

Палаты занимаются рассмотрением как индивидуальных заявлений, так и обращений государств. Они проводят разбирательство и выносят решения о приемлемости и постановления по существу поступивших к ним дел (ст. 29). В компетенцию большой палаты входит разбирательство дел, переданных ей палатами в порядке уступки юрисдикции, и дел о пересмотре постановлений, вынесенных палатами, в случае обращения какой-либо из

сторон (ст. 31). Коллегии большой палаты уполномочены принимать или отводить такие обращения (ст. 43).

Протокол № 14 к ЕКПЧ расширяет круг судебных инстанций, из которых складывается Европейский суд, и несколько перераспределяет закрепляемые за ними полномочия. Функции комитетов по отсеиванию заведомо неприемлемых индивидуальных заявлений перекадываются на судебные присутствия в составе единоличного судьи. Оговаривается, что единоличный судья не должен рассматривать жалобы на государство, от которого он был избран. Комитетам доверяется выносить постановления по делам-клонам.

Предусматривается создание палат в составе пяти судей. На большую палату возлагается вынесение решений по новому классу дел, возбуждать которые уполномочивается КМСЕ, — о неисполнении или ненадлежащем исполнении государством-делинквентом постановления ЕСПЧ.

Намечаемые протоколом структурные новации и перераспределение полномочий подразумевают некоторое упрощение и рационализацию порядка разбирательства дел, принятого в Европейском суде. Они направлены на то, чтобы повысить пропускную способность ЕСПЧ. Но собственно в порядок судопроизводства принципиальных изменений они не вносят.

- 
1. Европейская конвенция о защите прав человека 1950 г. // Сборник международных документов. М., 2002.
  2. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / отв. ред. Л. М. Энтин. М.: Норма, 2008.
  3. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / отв. ред. Л. М. Энтин. М., 2008.
  4. Международное право: учебник / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 2005.
  5. Хартли Т. К. Право Европейского сообщества. М., 2007.



**А. В. Скляр**  
**Теоретико-правовые основы создания**  
**Государственного совета Российской Федерации**

**Исторические аспекты становления**  
**Государственного совета в царской России**

Создание Государственного совета в 1810 г. было вызвано потребностями государственного развития. Причины, побудительные мотивы этого шага монархической власти лежали в сфере экономики и были продиктованы поиском адекватного ответа на политизированный запрос начинающего развиваться на буржуазных началах российского социума.

В начале октября 1809 г. М. М. Сперанский закончил работу над «Введением к уложению государственных законов», или, как его называл сам автор, «Планом всеобщего государственного образования». В основу реформы положен принцип разделения властей. М. М. Сперанский исходил из того, что нельзя построить правление на законе, если одна и та же власть будет и составлять законы, и исполнять их. Поэтому он предлагал законодательную власть сконцентрировать в руках Государственной думы, исполнительную поручить Правительствующему сенату и министерствам, а судебную возложить на Судебный сенат.

Хотя в проекте планировалось в какой-то мере вовлечь население (на основе имущественного ценза) к участию в исполнительной, законодательной и судебной власти с помощью системы четырехступенчатых выборов [16, с. 78—90], самостоятельность перечисленных органов и их независимость от власти монарха не была предусмотрена. Монарх оказывался в положении главы государства, без чьей санкции не могла функционировать ни одна из ветвей власти. При этом координацию деятельности законодательной и исполнительной власти осуществлял Государственный совет, являясь совещательным органом при императоре. «В порядке государственных установлений, — писал М. М. Сперанский во “Введении к уложению государственных законов”, — Совет представляет сословие, в коем все действия законодательной, судебной и исполнительной в главных их отношениях соединяются и через него восходят к державной власти и от нее изливаются» [14, с. 217].

Проекту М. М. Сперанского не суждено было осуществиться в задуманном виде. Император Александр I 1 января 1810 г. подписал Манифест об образовании Государственного совета, из текста которого следовало, что «все законы, уставы и учреждения в первоначальных их начертаниях пред-

лагаются и рассматриваются в Государственном совете, и потом действием державной власти поступают к предназначенному им совершенствованию» [9, с. 1—5]. Законодательные функции, которые по проекту М. М. Сперанского должны были относиться к выборному представительному органу власти — Государственной думе, оказались отданы Государственному совету. Таким образом, полномочия Государственного совета были существенно расширены, а представители сословий отстранены от законодательного процесса.

Устройство, деятельность и полномочия совета определялись особым нормативным документом — «Образование Государственного совета» (1810). Этот орган призван был воплощать в жизнь законотворческую и кодификационную деятельность. До 1906 г. император назначал всех членов Государственного совета, которые одновременно могли занимать должности министров. Министры являлись членами Государственного совета по должности. С 1812 по 1865 г. председатель Государственного совета был в то же время и председателем кабинета министров. Неизменным председателем Государственного совета провозглашался монарх. Совет состоял из Общего собрания, Государственной канцелярии четырех департаментов, двух комиссий. Государственную канцелярию можно считать прообразом современного аппарата законодательного органа, поскольку она осуществляла не только делопроизводство, но и доводила до стадии обсуждения в Совете все законодательные предположения. Также ей поручалась «разработка и издание Свода Законовъ и местныхъ узаконеній Россійской Имперіи и Полнаго Собранія Законовъ».

Согласно «Образованию» юридическую силу имела точка зрения большинства членов Совета. Вместе с тем это правило соблюдалось не всегда: царь рассматривал не только мнение меньшинства, но и мнения отдельных членов Совета, выбирая наиболее близкое ему. По «Образованию» законами могли стать лишь законопроекты, которые обсуждались в Государственном совете и утверждались монархом, что также не всегда соблюдалось на практике.

Со временем компетенция Совета утрачивала отчетливые рамки. Государственный совет наделялся судебными, административными и финансовыми функциями, не характерными для его первоначального назначения.

С 1812 г. Советом рассматривались судебные вопросы. Первое время Государственный совет рассматривал дела в случаях, когда появлялись расхождения во мнениях Общего собрания Сената и Военного совета. Но постепенно Государственный совет стал рассматривать судебные дел и по другим вопросам, а постановления Сената перестали иметь силу до оконча-

тельного решения Государственного совета. Последний получил право менять приговор по уголовным делам.

Указом от 5 апреля 1812 г. Совет получал чрезвычайные полномочия во время отсутствия монарха, подчиняя себе министерства. 29 августа 1813 г. вышел указ, в соответствии с которым решения большинства собрания Государственного совета во время продолжительного отсутствия царя в столице становились законом и, кроме того, императора не требовалось немедленно извещать о принятом решении. Такие меры, существенно умножившие государственное значение Совета, рассматривались как временные. Вместе с тем при переиздании «Образования» в 1832 г. данные меры были зафиксированы в ст. 32 (глава шестая).

С 1811 г. Государственный совет стал разбирать финансовые дела. За 1823—1825 гг. было принято несколько указов, согласно которым Совет получал полномочия рассматривать сметы о доходах и расходах двух столиц, которые ежегодно вносились Министерством внутренних дел в департамент государственной экономии.

В деятельности Государственного совета нашли отражение подлинно парламентские процедуры. Рассмотрение проекта акта осуществлялось сначала в соответствующем департаменте, а затем в Общем собрании. Имела место коллегиальность рассмотрения дел, их широкое обсуждение членами Госсовета. Все вопросы решались голосованием; при этом допускалась возможность подачи особого мнения. Это обеспечивало демократичный характер обсуждения, некоторую свободу выражения мнений. Регламент деятельности Государственного совета определялся утвержденными в 1816 г. «Подробными правилами о производстве дел в Государственном совете». Таким образом, Государственный совет заложил основу парламентаризма в России.

Интересна выстраиваемая система взаимоотношений Государственного совета с монархом и с другими органами власти, прежде всего исполнительными. Характер этих взаимоотношений отражает место Госсовета в системе органов государства, его роль в принятии основных решений государственной жизни страны.

Практически все российские императоры во время их правления признавали обязательным само существование Государственного совета в системе органов государства. Император рассматривал все его решения, требующие принятия закона, хотя при возникновении разногласий мог поддержать любое мнение, которое в результате и становилось законом. В случае если необходимость в принятии закона отсутствовала, единогласно принятые решения Государственного совета носили самостоятельный

характер и не требовали последующего утверждения их со стороны императора. При наличии спорной ситуации мнения членов Государственного совета также рассматривались императором, который мог поддержать любое из них, которое сам считал приемлемым. Мнение императора в отношении решений Государственного совета носило окончательный характер [1, с. 52].

Император Николай I, придававший вопросам организации законодательного «дела» большое значение, видел в Государственном совете опору самодержавия и строго придерживался порядка законодательства, установленного в Основных государственных законах.

В 1826 г. Комиссия Совета по составлению законов была реорганизована во II отделение Собственной его Императорского величества канцелярии. Департамент законов тем самым лишился функции по выработке всех законопроектов до вынесения их на обсуждение, что уменьшило в целом законотворческие возможности Государственного совета. В 1835 г. Комиссия прошений была преобразована в самостоятельное учреждение. В 1832 г. был создан особый департамент по делам царства Польского. Его создание было ускорено восстанием 1830—1832 гг. в Польше. Делопроизводство в нем возглавлял один из членов департамента без участия государственного секретаря. На подпись монарху подавались журналы, которые были стенографическими отчетами заседаний. Дела этого департамента поступали в Общее собрание лишь по особому распоряжению. Тем не менее в 1837 г. последовало указание, по которому дела департамента царства Польского вводились «в обычное устройство» под подчинение и наблюдение государственного секретаря.

Значительной вехой в истории Совета стала смена «Образования Государственного совета» 1810 г. новым «Учреждением Государственного совета» 1842 г.

Поводом к разработке «Учреждения» послужило намечавшееся общее переиздание «Свода законов Российской империи». Как уже обозначалось, к 1832 г. на основе Высочайших повелений были внесены некоторые видоизменения и дополнения к «Образованию». Но в 1839 г. возникла необходимость трансформировать этот документ, ликвидировав нестыковки некоторых его частей. Планировалось, что ключевые начала «Образования» останутся неизменными.

И «Образование» 1810 г., и «Учреждение» 1842 г. определяли Государственный совет как высший в государстве, неизменный орган с законосовещательными функциями, необходимый для того, «чтобы водворять порядок и осуществлять идею законности». В обоих документах Совет назван «словием».

Несмотря на многие нововведения, которые содержались в «Учреждении Государственного совета» 1842 г., в своей основе он воспроизводил главный принцип «Образования Государственного совета» 1810 г.: Совет — высший в империи орган с законосовещательными функциями. Вместе с тем первая половина XIX в. была ознаменована борьбой двух направлений в политике: одна — за усиление влияния Совета в государственных делах, другая — обратная. В 1812—1813 гг. и 1825 г. происходило заметное увеличение роли Совета. Но это были лишь непродолжительные стадии, и к 40-м годам увеличилась роль Комитета министров. Этот факт следует принимать во внимание при оценке «Учреждения»: документ укреплял установившийся статус-кво. После утверждения «Учреждения» 1842 г. проведение всех законопроектов через Государственный совет перестало быть неукоснительным, что, бесспорно, увеличило влияние министров. Отсутствие в тексте «Учреждения» параграфа об обязательности решений большинства членов Совета и формулы «вняв мнению» давало монарху и формальную возможность не считаться с мнением Совета. Доскональная регламентация его деятельности сковывала свободу формулировки мнений его членов. Анализ административных, судебных, финансовых дел отвлекал Государственный совет от осуществления его основной функции — законотворчества [15, с. 102—108].

И тем не менее Государственный совет оставался немаловажным координирующим центром в государственном устройстве империи, который нес в себе зерно парламентаризма.

Средний возраст члена Государственного совета, как правило, превышал возраст находящихся на активной службе министров, так как в Государственный совет назначали заслуженных чиновников после отставки с высших государственных постов. Но необходимо отметить, что среди членов Государственного совета опыт и государственная мудрость преобладали все-таки над дряхлостью и старческой пассивностью. Не случайно, когда в 1838 г. император Николай I жаловался своему министру Киселеву на то, что состав Государственного совета устарел, тот возразил ему, что это не беда, так как Государственный совет должен больше оберегать существующее, нежели допускать какие-либо нововведения, а если допускать их, то с крайней осмотрительностью. «Молодых, — говорил Киселев, — лучше назначать министрами, потому что Россия не может ни оставаться в неподвижном положении, ни отставать от века. И тогда уже их дело будет выдумывать и создавать. А Совету — только умерять их жар и свято поддерживать главный фундамент».

В проекте министра внутренних дел П. А. Валуева содержалось предложение реорганизовывать Государственный совет путем привлечения вре-

менных выборных членов от губерний. В записке великого князя Константина Николаевича предлагалось создать при Государственном совете совещательное собрание из представителей земств и городов для предварительного обсуждения тех или иных вопросов [12, с. 27—29].

Существовало достаточно четкое разграничение компетенции Государственного совета и Комитета министров. Государственный совет не мог рассматривать дела, которые входили в компетенцию Комитета министров либо требовали обязательного доклада императору. Первоначально Госсовет практически не рассматривал и отчеты отдельных министров по подведомственным им вопросам, хотя такая функция и была закреплена за ним. Госсовет контролировал министерства в основном по финансовым вопросам, прежде всего при рассмотрении ежегодных смет общих государственных приходов и расходов; рассматривал также отчеты всех министерств об управлении принадлежащих им частей имущества. Но с 1853 г. Государственный совет получил также право получать от министерств информацию о тех мерах, которые принимаются министрами для проведения в жизнь его решений. Безусловно, ни о каком разделении властей в тот период речи быть не могло, поскольку вся полнота власти концентрировалась в руках императора.

В разные годы Государственный совет становился центром политической жизни в России, обеспечивая поиск компромисса между потребностями государственного развития и в целом консервативной политикой царской администрации, но часто вставая на сторону либерального реформирования в противовес вызревающим революционным процессам. Не без участия членов Государственного совета, например, была подготовлена конституционная хартия царства Польского (1815), разрабатывалась конституция для Финляндии (1819), проведено освобождение крепостных в прибалтийских губерниях (1816—1819), введены меры по изменению статуса государственных крестьян, крепостных, работающих на фабриках (1825), установлены инвентарные правила, ограничивающие произвол помещиков (середина 40-х гг. XIX в.). В 1842 г. даже были пересмотрены полномочия Государственного совета: критика консервативного курса государственной администрации не прошла незамеченной императором.

Осуществление крестьянской реформы, приведшей к освобождению крестьян от крепостной зависимости и началу организации волостного управления, в определенной мере «расчистило дорогу» для дальнейшего процесса реформирования местного самоуправления в России. Результатом этого стали глубокие преобразования земских и городских учреждений, основы организации и деятельности которых нашли отражение в Положении

о земских учреждениях 1864 г. и в Городовом положении 1870 г., утвержденных Александром II после их тщательного обсуждения и проработки в департаментах, а далее в Общем собрании Государственного совета.

На фоне земской и городской реформы потребовались, в свою очередь, дальнейшие изменения структуры и функций губернских учреждений — следующего территориального «эшелона» власти в стране. Их изменения также проходили при активном содействии Государственного совета.

Значение этих реформ для последующего развития России трудно переоценить. Результаты кардинальных изменений отразились не только в новой организации земских (уездных и губернских) и городских учреждений власти, которые стали носить всеобщий характер представительства, но и в значительном расширении и четком определении перечня дел, отнесенных к ведению соответствующих учреждений. Благодаря реформам была несколько децентрализована бюрократическая система власти, а передовая часть общества стала иметь возможность участвовать в делах государства.

Не менее значительным оказалось влияние Государственного совета и на проведение во второй половине XIX в. судебной реформы, обеспечившей новый уровень российской юстиции в целом. Одобрение после длительного и плодотворного обсуждения Государственным советом «Основных положений преобразования судебной части в России» привело к беспрецедентным для России изменениям в системе судебной власти, заключавшимся в ее отделении от исполнительной власти, введении несменяемости судей, создании высшей кассационной инстанции, учреждении прокурорского надзора. Помимо этого, результатом судебной реформы в тот период явилось введение таких новых для России институтов, как создание суда присяжных, состязательности судебного процесса, выборности мировых судей, закрепление института адвокатуры и нотариата. Логическим продолжением данного процесса стало одобрение после детальной проработки судебных уставов, утвержденных в 1864 г. российским императором. Таким образом, были установлены новые принципы уголовного и гражданского судопроизводства, качественно изменилась система защиты прав обвиняемых.

При участии Государственного совета осуществлялась военная реформа, реформа образования, модификация налоговой системы и ряд других преобразований, сыгравших значительную роль в развитии государственности в России [8, с. 30].

Все эти реформы в совокупности создали модель государственности, адекватную определенному историческому периоду, обозначили направления, по которым могло двигаться государство дальше.

Нельзя не отметить последовательную позицию Государственного совета и при проведении контрреформ. Известно, что Государственный совет активно выступил против проведения контрреформ в области местного самоуправления, а также в области судебной системы. В частности, подавляющим большинством голосов он высказался против введения института земских начальников, а также выступил против упразднения мировых судей. Однако поддержка контрреформ императором обеспечила их прохождение.

Более поздние преобразования в стране также были связаны с решениями Государственного совета. Обсуждение важных вопросов государственности на уровне Государственного совета оказывало содействие в выработке компромиссной позиции, что обеспечивало противодействие любым крайностям, которые могли привести к возникновению серьезного конфликта. Нередкими были случаи, когда в результате тщательных обсуждений законопроект отправлялся на доработку, что в последующем обеспечивало высокое качество принимаемых решений, способствовало укреплению начал законности и правопорядка. При этом Государственный совет неизменно оставался на страже основных начал государственного строя страны.

В годы, когда проводились контрреформаторские мероприятия царствования Александра III, Государственный совет стал оплотом противодействия правительственной реакции. Личный состав Государственного совета стал тогда тормозом, который препятствовал реакционной деятельности администрации Александра III. Многие из решений императора стали законами, несмотря на точку зрения большинства Государственного совета: император санкционировал мнение меньшинства при утверждении Положения о земских начальниках (1889), нового Университетского устава (1884).

### **Государственный Совет как верхняя палата парламента Российской империи**

С началом политической реформы, ставшей следствием первой русской революции 1905—1907 гг., было объявлено о намерении власти создать представительное учреждение. Впервые о грядущей реформе заговорил С. Ю. Витте в марте 1905 г. на частном совещании у председателя Государственного совета Д. М. Сельского, где обсуждался вопрос о слиянии министерств. С. Ю. Витте, бывший тогда председателем Комитета министров, утверждал, что Государственный совет лишился поддержки населения «вследствие пополнения лицами, того не заслуживающими». Для упроче-



ния авторитета Совета он предлагал включить в его состав выборных членов из среды дворянства, духовенства, купечества и промышленного класса, а также представителей высших учебных заведений [5, с. 67].

18 февраля 1905 г., спустя полтора месяца после начала революционных событий, Николай II подписал рескрипт, который был подготовлен министром внутренних дел А. Г. Булыгиным, в данном документе предлагалось привлекать «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предложений» [2, с. 36].

Это обязательство было исполнено только через полгода, 6 августа 1905 г., в этот день император подписал высочайший манифест «Об учреждении Государственной думы». Она формировалась для «предварительной разработки и обсуждения законодательных предложений, восходящих по силе основных законов, через Государственный совет, к верховной самодержавной власти» (ст. 1) [11].

В Манифесте о Совете не говорилось, но в докладе С. Ю. Витте, изданном в качестве комментария, было указано: «Важно сделать реформу Государственного совета на началах видного участия в нем выборного элемента, ибо только при этом условии можно ожидать нормальных отношений между этим учреждением и Государственной Думой» [3, с. 7].

О своем решении преобразовать Государственный совет власть осведомляла общество на следующий день после подписания императором манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» 17 октября 1905 г. Согласно этому документу Государственная дума наделялась законодательными полномочиями и становилась соучастником законодательного процесса в стране. Таким образом, отныне Госсовет формировался следующим образом: половина его членов по-прежнему назначалась императором, вторая половина избиралась по установленным монархом квотам от различных групп населения (дворян, представителей бизнеса, науки и Русской православной церкви). Наделение Государственного совета правами верхней палаты и разработка думского законодательства преследовали одну цель всемерно ограничить полномочия Думы, сведя к минимуму ее законодательный характер.

Финалом реформы Государственного совета было издание нового «Учреждения Государственного совета», утвержденного царем 23 апреля и опубликованного 24 апреля 1906 г. Этот акт имел кодификационное значение. Основная часть его статей буквально повторяла соответствующие статьи Манифеста и Указа от 20 февраля, а также сохранившие юридическую силу статьи Учреждения, изданного в 1901 г. Следует обратить внимание, что Учреждение не включало ничего принципиально нового по срав-

нению с актами 20 февраля 1906 г., в которых были изложены главные положения реформы Государственного совета [7, с. 170].

«Учреждение Государственного совета» состоит из введения и трех разделов: «О Государственном совете», «О департаментах и особых присутствиях» и «О Государственной канцелярии» [10].

Закон характеризует Государственный совет как «государственное установление», где обсуждаются законодательные предположения (ст. 1 Учр.). В Государственный совет воспрещается являться депутациям, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы (ст. 5 и 6). От Государственного совета необходимо отличать департаменты и особые присутствия, которые не имеют отношения к законодательной деятельности, а ведут дела, предусмотренные законом (ст. 1) [7, с. 169].

Члены Государственного совета согласно царскому указу избирались на 9 лет. В течение всей сессии им полагалось вознаграждение в сумме 25 рублей в день (напомним, что суточное вознаграждение депутатов Государственной думы было в 2,5 раза меньше и составляло 10 рублей). Обновлять состав верхней палаты планировалось на одну треть каждые три года. За императором сохранялось право досрочно распустить выборных членов Совета и назначить новые выборы. Не могли быть избранными в члены Госсовета лица моложе 40 лет, не имевшие среднего образования, иностранные подданные и лишённые права избираться в Думу по Положению о выборах в нее, а также действовавшие губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и их помощники, лица, служившие в полицейском ведомстве, воинские чины армии и флота, женщины. Помимо перечисленных не могли состоять в Государственном совете и члены Государственной думы.

Несмотря на то что принципы формирования Государственного совета были далеки от истинно демократических, его состав пополнился авторитетными и имеющими известность в своей среде личностями. Однако для назначаемых императором членов Государственный совет по-прежнему оставался, по выражению современников, «местом почетной ссылки».

Внутренняя система Государственной думы и Государственного совета была похожа на способ организации палат европейских парламентов. Что неудивительно, так как основными источниками для разработчиков были традиции и опыт западноевропейских законодательных собраний.

Организационный аппарат каждой из палат российского представительства имел свою специфику. Дума была лишь законодательным органом, Госсовет — законодательным и административным. Административная часть Госсовета (департаменты и особые присутствия) не принимала участия в законодательной деятельности и не оказывала на нее никакого влияния.

Руководители комиссий Госсовета избирались их членами. В Думе было создано гораздо больше подготовительных органов, чем в Госсовете. Это было оправданно. В нижней палате правильность избрания всех депутатов проверяли 11 отделов. В Госсовете требовалось проверить верность избрания лишь половины его членов (в 5 раз меньше, чем в Думе), и этим занималась одна комиссия. Кроме того, объем законодательной работы в Думе был намного больше, чем в Госсовете. В нижней палате начинали свой путь все министерские законопроекты, а также много проектов инициировали сами члены Думы. Верхняя палата подвергала рассмотрению только законопроекты, одобренные нижней. Законодательной инициативы члены Госсовета не проявляли, а отдельные думские комиссии и отделы за период первых двух сессий так и не успели рассмотреть возложенные на них дела. Одной из причин этого был ограниченный (в связи с роспуском Дум) срок их деятельности. Другая причина была в том, что данные органы возглавлялись и имели в своем составе людей, плохо ориентировавшихся в предмете их полномочий. Комиссии Совета были незначительные по численности, но имели сильный профессиональный состав [13, с. 278].

Более специализированным к законодательной деятельности оказался и аппарат Госсовета — Государственная канцелярия. Почти вековые традиции этого учреждения дали ему возможность без особых препятствий перейти на новый вид деятельности Государственного совета, обеспечить высокий уровень подготовки работы Общего собрания, комиссий, политических объединений верхней палаты. Государственная канцелярия не только успешно вела техническую сторону дела, но и доводила до безупречности формулировку каждой статьи законопроектов, каждого решения, принимаемого Госсоветом и его подразделениями.

После переустройства Государственного совета в верхнюю палату парламента его функции существенно изменились. Отныне он имел право наряду с Государственной думой утверждать или отклонять законопроекты.

В соответствии с новыми правилами Государственный совет в случае несогласия с одобренным Думой законопроектом по своему постановлению мог либо вернуть в нижнюю палату этот законопроект для дополнительной доработки, либо передать его в согласительную комиссию, образованную из равного числа депутатов Думы и членов Госсовета (состав участников определялся самими палатами). В комиссии должен был председательствовать один из ее членов — по выбору самой комиссии. После рассмотрения в согласительной комиссии дело повторно вносилось в Думу и проходило в установленном порядке.

Закон предусматривал наделение Государственного совета правом законодательной инициативы. Но это право, как и в случае с Думой, не распро-

странялось на основные государственные законы, учреждения Государственного совета и Государственной думы, положения о выборах. Фактически право законодательной инициативы в Госсовете превратилось в «право петиций». Заявление об отмене, изменении действующего или издании нового закона должно было быть подписано не менее чем 30 членами Госсвета. В случае одобрения такого заявления большинством членов Совета председатель верхней палаты сообщал соответствующему министру, который по своему усмотрению мог или взяться за разработку законопроекта, или отказаться [17, с. 98].

В последнем случае Совет создавал комиссию из своих членов для разработки законопроекта.

Говоря о практике применения членами Госсвета права законодательной инициативы, следует заметить, что верхняя палата, в отличие от нижней, пользовалась им довольно вяло. За все 13 сессий работы Государственного совета было внесено 16 законопроектов, что совершенно несопоставимо с законодательной инициативой депутатов Государственной думы. К тому же только 7 из внесенных законопроектов прошли все стадии законодательного процесса и стали законами.

В соответствии с новой редакцией основных государственных законов законодательная власть в России осуществлялась императором «в единении с Государственным советом и Государственной думой». Сама формулировка статьи закона расставляла приоритеты по местам. Государственная дума значилась на последнем месте после императора и Государственного совета. Иначе и быть не могло: в результате реформирования политической системы империи Думе отводилась роль нижней палаты зарождавшегося российского парламента. Реформированный Государственный совет стал неотъемлемой частью законодательного процесса. Законопроекты, принятые Думой, в обязательном порядке поступали на рассмотрение Государственного совета и только после одобрения верхней палатой — на утверждение императора. И хотя в соответствии с законом Дума и Госсвет обладали равными законодательными полномочиями, на практике полномочия верхней палаты были значительно весомее. Так, законопроекты, одобренные Государственным советом и Государственной думой, предоставлялись императору председателем Госсвета («Учреждение Государственного совета», ст. 62). Практика доклада императору мнения председателя нижней палаты по законопроектам не предполагалась.

Исключительное положение верхней палаты подтверждалось и тем, что в соответствии с законодательством не предусматривалась практика отчета выборных членов Государственного совета перед своими избирателями.

Что касается устройства реформированного Государственного совета, оно было следующим: основной формой работы Совета было Общее собрание, в котором царил строжайшая дисциплина. Так, не допускались выражение одобрения или неодобрения ораторам, слишком длинные речи. Уклонение от сущности обсуждаемого дела пресекалось президиумом, в зале соблюдались внешний порядок и тишина.

Кроме Общего собрания работа в Совете велась в двух департаментах (первый рассматривал административные, гражданские и судебные дела, второй — отчеты финансово-кредитных учреждений, дела о строительстве железных дорог, об отводе и продаже участков казенной земли) и постоянных комиссиях, число которых было строго ограничено. Постоянными были комиссия личного состава и внутреннего распорядка, финансовая и комиссия законодательных предположений. Только эти три комиссии действовали весь период существования Госсовета после реформ (1906—1917). Две другие постоянные комиссии — по военным, сухопутным и морским делам и экономическая комиссия были образованы и функционировали в годы Первой мировой войны (1915—1917).

Современники отмечали хорошую подготовленность комиссий в целом и обстоятельное изучение каждого очередного проекта. Формулировки принимаемых решений были тщательно выверены. Порой по сравнению с Думой верхняя палата впадала в другую крайность: слишком точная шлифовка каждой статьи проекта нередко задерживала его рассмотрение на очень длительное время.

Члены Совета избирались: 1) от духовенства Русской православной церкви — 6 человек (ст. 12, 13); 2) от губернских земских собраний — по одному от каждого (ст. 12, 14); 3) от дворянских обществ — 18 человек (ст. 12, 15); 4) от Академии наук и университетов — 6 человек (ст. 12, 16); 5) от промышленности и торговли — по 6 членов (ст. 12, 17). Всего в Совете должно было быть 98 членов по выборам. Выборы проводились при тайном голосовании (ст. 21). Земельный ценз, в три раза превышавший ценз, установленный для думских гласных, обеспечивал большинство крупным помещикам на выборах от земств. Кроме того, дворяне имели еще и специальное представительство. Таким образом, крупные помещики составляли 74% от общего числа выборных членов Государственного совета.

Как видно, состав Совета подобран достаточно консервативно. Современник событий писал: «Существенный недостаток верховной палаты — ее состав, и перед этим недостатком бледнеют все остальные» [4, с. 233].

Одновременно с выборами в Государственную думу состоялись в марте — апреле 1906 г. первые выборы в Государственный совет. В основу выборов была положена сословно-корпоративная и высокоцензовая система.

Партийная принадлежность членов Госсовета не играла определяющей роли. К тому же далеко не все его члены состояли в политических партиях. Таким образом, сам принцип формирования (назначения и избрания членов Государственного совета) не предполагал наличия в верхней палате парламентских фракций. Однако это обстоятельство не означало, что состав Госсовета избежал политизации. Не являясь членами политических партий, далеко не все его члены сохраняли политический нейтралитет. Сочувствие членов Госсовета тем или иным политическим движениям наиболее часто выражалось в формулировке: «По политическим убеждениям близок к той или иной партии». Однако по мере того, как члены Государственного совета в ходе первой сессии определили свои политические позиции, деление на выборных и назначенных утрачивало значение и затухало, члены Госсовета расходились и сплывались по политическим группам.

За период существования двухпалатного российского парламента начала XX в. отношения палат претерпели существенные изменения: от полного неприятия и требования упразднения верхней палаты первоумцами до вполне содержательной и конструктивной работы по общегосударственным вопросам в дальнейшем. Иногда удавалось находить понимание при решении особо сложных и спорных проблем. Так, уместно вспомнить о сложной и кропотливой работе по рассмотрению законопроекта о преобразовании местного суда. В результате конструктивного сотрудничества депутатов и членов Совета в согласительной комиссии удалось устранить разногласия по этому вопросу. Сначала депутаты, входившие в согласительную комиссию, затем Дума в целом согласились с изменениями, предложенными верхней палатой, и приняли законопроект в ее редакции. Аналогичная ситуация сложилась при обсуждении законопроекта о выдаче преступников иностранным государствам. И вновь депутаты приняли редакцию, предложенную Госсоветом.

Были и примеры другого рода, когда Госсовет, несмотря на отдельные разногласия, соглашался с мнением депутатов. Так было при обсуждении законопроектов об образовании особой Холмской губернии с выделением ее из состава царства Польского, об уголовной ответственности за шпионаж и измену, об уравнивании в правах законного наследования лиц женского пола с лицами мужского пола, об учете призыва нижних чинов в запас армии и флота, об изменении некоторых постановлений городского положения в деле борьбы с антисанитарными условиями и др.

Взаимоотношения Госсовета с I и II Государственными думами — это также поиски путей к взаимному сотрудничеству между группой центра

верхней палаты и кадетской фракцией Думы, положительные решения по четырем правительственным законопроектам (несмотря на разногласия в ходе их обсуждения), достижение взаимных компромиссов в ходе обсуждения других проектов. Все это говорило о том, что созданная система представительных органов жизнеспособна, при сближении политических позиций большинства членов палат может сотрудничать с правительством и вести эффективную законодательную работу. Об этом свидетельствует и значительный рост количества законопроектов, обсуждавшихся в Думе и Госсовете во время второй сессии по сравнению с первой.

В отношениях правительства и Госсовета принципиальных противоречий не наблюдалось. В политике правительства по отношению к Думе сочетались две тенденции: одна — к сотрудничеству, другая — к конфронтации с ней. Последняя тенденция доминировала. Правительство стремилось навязать Думе свою программу законодательных работ, почти всегда отрицательно относилось к законодательной инициативе депутатов, жестко противодействовало попыткам Думы расширить свои полномочия. Дума относилась к предложениям правительства так же. Поэтому история их взаимоотношений во время первых двух созывов — это история не столько взаимодействия, сколько противостояния. В подобных ситуациях одерживает верх тот, у кого больше властных полномочий. Правительство распустило I и II Государственную думу.

Содержание законов, которые необходимо было принять в первое десятилетие работы (1906—1917) российского парламента, было действительно значительным. Практически во всех основных областях экономики и социальной жизни изменение законодательства породило скачок в развитии. Обновление правовой базы коснулось сельскохозяйственного производства, промышленности, железнодорожного транспорта, образовывались картели и синдикаты на производствах. Под влиянием нового законодательства складывались банковские монополии, был восстановлен институт мировых судей, введено обязательное начальное обучение, решались на демократических началах проблемы свободы слова, вероисповедания и так далее. Тогда же не без влияния Государственного совета активно проходило духовное обновление общества: провозглашению политических прав корреспондирует свобода манифестаций, свободе слова — беспрепятственное учреждение печатных изданий. Вопрос о том, насколько позитивным был результат общественных устремлений, не предотвративший в конце концов государственный переворот, пока еще ожидает своего ответа.

По мнению О. Г. Малышевой, Государственный совет великолепно справился с уготованной ему ролью — гасить оппозиционные настроения

и радикальные начинания депутатов, выступая в роли буфера между ними и государем [6, с. 28].

Однако не следует забывать и о том, что общество впервые через своих представителей получило доступ к законотворческой деятельности, что было важным политическим завоеванием. В недолгий период думской монархии хоть и непросто, но зарождался и апробировался механизм взаимодействия обеих палат российского парламента.

Такой механизм не отличался особой эффективностью, что было вполне объяснимо в условиях зарождения и накопления первого опыта взаимодействия двухпалатного парламента Российской империи. При этом все более очевидным для правящей элиты, в том числе сенаторов верхней палаты, становилось то, что после появления на политическом олимпе нового института — Государственной думы — необходимо было искать варианты взаимодействия с ним и пути достижения если не согласия, то хотя бы частичного взаимопонимания. Это был первый и, пожалуй, самый трудный период совместного существования двухпалатного российского парламента образца XX в.

Не все в деятельности Государственного совета Российской империи в 1906—1917 гг. было положительным. В целом консервативный по своему составу Государственный совет отвергал реформистские законопроекты, принимаемые Государственной думой, в том числе и немало правительственных инициатив, например Столыпина. Если страна «левела», то Государственный совет «правел», утрачивалась связь высшего законодательного учреждения Российской империи с российским обществом. И на политику правительства, весьма неудачную и непоследовательную в последние годы существования старого режима, Государственный совет тоже влиял весьма мало.

Реформированный Государственный совет просуществовал до 1917 г. Последнее заседание Общего собрания Госсовета состоялось в преддверии Февральской революции — 20 февраля 1917 г., позднее заседали только комиссии и групповые собрания. Официально Государственный совет был упразднен декретом рабоче-крестьянского правительства — СНК — 13 декабря 1917 г.

Таким образом, дореволюционный Государственный совет Российской империи, независимо от порядка его формирования, представлял в целом высшую бюрократию страны, т. е. тот слой, который наиболее активно участвовал в государственном строительстве и составлял главную опору исторической власти. Основной функцией Государственного совета было обсуждение всех новых законопроектов. В процессе обсуждения законопроектов, их всестороннего рассмотрения и доработки сформировались традиции,



благодаря которым юридическая техника в России стояла на достаточно большой высоте.

Анализ формирования Государственного совета из членов по назначению и избираемых частично по территориальному, а частично по корпоративно-сословному принципу; обеспечение свободы слова и депутатской неприкосновенности; реализация прав сенаторов на обращение с законодательной инициативой и запросами к министрам; соотношение компетенции Совета с полномочиями нижней палаты (Государственной думы), позволяют заключить, что в целом верхняя палата российского парламента вполне соответствовала европейским стандартам того времени. Государственный совет Российской империи оставил такое по-прежнему актуальное наследие, как традиции тщательного, всестороннего и высококомпетентного обсуждения законопроектов, взвешенного, корректного и аргументированного обсуждения вопросов, конструктивного участия в развитии государственного законодательства.

Государственный совет был создан в начале XIX в., в основе его плана была заложена идея разделения функций властей на исполнительную (министерства), законодательную (Государственная дума) и судебную (Сенат). Задача осуществления равновесия между ветвями власти возлагалась на специальное учреждение — Государственный совет.

Госсовет стал высшим законосоветательным учреждением Российской империи.

Кроме того, Госсовет рассматривал ежегодные отчеты министров, сметы общих государственных доходов и расходов (с 1862 г. — государственную роспись доходов и расходов), отчеты о государственной росписи доходов и расходов и многие другие вопросы.

В 1906 г. Государственный совет был преобразован в верхнюю палату российского парламента. Государственному совету в новой системе законодательных учреждений отводилась роль сдерживающего начала, призванного ограничить радикальные устремления Государственной думы и успешно выполнить свою главную миссию — обеспечить мирную, эволюционную модернизацию государства и общества.

Реформированный Государственный совет Российской империи функционировал в качестве верхней палаты очень недолго, всего 11 лет. Однако, несмотря на короткий срок своего существования, он успел внести значительный вклад в развитие страны, закрепил традицию двухпалатности в отечественной парламентской практике.

В определенной степени Государственный совет Российской империи можно считать прообразом Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации, поскольку в начале XX в. Государственной думой законопроекты приобретали силу законов только после их одобрения Государственным советом (верхней палатой парламента).

---

1. *Андриченко Л. В.* Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма // Материалы конференции 18 декабря 2006 г. М., 2006.
2. *Верт Н.* История Советского государства 1900—1991 гг. М., 1994.
3. *Витте С. Ю.* Воспоминания: в 3 т. М., 1960. Т. 3.
4. *Гессен В. М.* Русская конституция // На рубеже. СПб., 1906.
5. *Дневник А. А. Половцева* // Красный архив. 1929. Т. 4.
6. *Мальшева О. Г.* Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма // Материалы конференции 18 декабря 2006 г. М., 2006.
7. *Мальцева И. В.* Реформа Государственного совета в России в 1906 году // Правоведение. 1994. № 5—6.
8. *Михайловский М. Г.* Государственный совет Российской империи. Государственные секретари. Е. А. Перетц // Вестник Совета Федерации. 2008. № 2.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXI. № 24064.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Отд. 1. Т. XXVI. № 27808.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Отд. 1. Т. XXV. № 26661.
12. *Рогачева Л.* Общественные организации и гражданское общество // Власть. 2010. № 4.
13. *Сенин А. С.* Государственный совет // Государственность России (конец XV в. — февраль 1917 г.): словарь-справочник. Кн. 1. М., 1996.
14. *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М., Л., 1961.
15. *Мальцева И. В.* Учреждение Государственного Совета 1842 года // Правоведение. 1995. № 2.
16. *Чибиряев С. А.* Великий русский реформатор. М., 1993.
17. *Юртаева Е. А.* Государственный совет в России (1906—1917). М., 2001.

**С. С. Фуфаева-Левензон**  
**Права человека и Конституционный Суд РФ**

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы в качестве высших ценностей. В этом отражается идея правового института конституционного статуса человека (личности) (и лишь потом — гражданина или подданного). Содержанием этой идеи является в том числе и принцип принадлежности основных прав и свобод каждому человеку от рождения, включая право на гражданство согласно доктрине неотъемлемых прав Всеобщей декларации прав человека.

В связи с этим право на гражданство конкретизируется в многосложной конструкции конституционно-правового статуса гражданина и вытекающих из этого статуса особых прав и обязанностей. Ясно, что понятие гражданства не может быть простым, ибо оно отражает и статус, и право, и институт, являясь предметом конституционного, административного и международного права.

Современные тенденции уверенно демонстрируют тот факт, что концепция национального гражданства явно устаревает, а лояльность (в специфическом смысле) индивида переносится с государства на межгосударственный уровень. Имеет место формализация понятия гражданства как в международном, так и в национальном праве, т. е. сохранение гражданства при отсутствии фактических уз, связывающих человека со своей страной. Некоторые эти тенденции, находят свое отражение в решениях Конституционного Суда РФ (далее — КС).

Рассматривая современные тенденции развития мирового сообщества сквозь призму стирания границ и стремления к всеобщей консолидации мы видим, что вопросы гражданства и приобретения гражданства не теряют своей актуальности, скорее, наоборот, требует еще более тщательного и проработанного обозначения понятия самого гражданства, так и вопросов приобретения его. И здесь важно рассматривать не только теоретические вопросы его приобретения и утраты, но и практическое применение законодательства, осуществление которого невозможно в полной мере по ряду причин, увидеть которые можно лишь из судебной практики Конституционного Суда, из многочисленных изданий по вопросам гражданства и, самое главное, в обсуждениях проблем приобретения и отказов в приобретении гражданства в гражданском сообществе, в том числе и в интернет-ресурсах. Так, рассматривая некий сайт, можно обнаружить, что многим имеющим приоритетное право на приобретение гражданства все же было отказано в нем. Что же привело к такому решению уполномоченных органов?

В силу Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 практику разрешения споров по вопросам гражданства формируют суды общей юрисдикции, на региональном уровне публикуя обзоры рассмотренных ими дел [2]. В свою очередь суды рассматривают дела данной категории на основе Федерального закона от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» [7], пришедшего на смену Закону РФ от 28 ноября 1991 г. [3, с. 66]. Примечательно, что в советской традиции официальное определение гражданства впервые было дано в 1938 г. на II сессии ВС СССР в докладе зампреда СНК Н. А. Булганина «О проекте Закона о гражданстве» [10, с. 33]. В его докладе отмечалось, что «гражданство определяет принадлежность лица к государству, определяет правовое положение лица не только внутри государства, но и вне его, в международном общении». Обращу внимание читателя, что понятие принадлежности подразумевает в первую очередь состояние подвластности, подчинения лица суверенной государственной власти. Вряд ли можно понимать современное государство как сюзерена, а граждан как вассалов, гражданское общество как клиентулу (если рискнуть употребить это новомодное политологическое понятие), хотя государство и предоставляет гарантии, патронаж и распространяет суверенитет на граждан.

Иллюстрацией остроты вопроса могут служить — и быть объясненными только низким уровнем правосознания — формулировки, которые можно встретить даже в некоторых академических работах вроде следующих (вне специального контекста): «Государство само вправе решать, кого считать своими гражданами, а кого — нет» или «Принимая гражданство, человек обязуется быть лояльным государству» — без апелляции к закону. В данном случае забывается уже упомянутый выше принцип, что государство, если оно правовое, не дарует основные права, включая и право на гражданство, и не требует лояльности не от него.

Рост жалоб по вопросам приобретения гражданства связан с ужесточением законодателем правил приобретения гражданства, уходя от льготного регулирования, обусловленного событиями, связанными с распадом Советского объединенного государства и становлением новой российской государственности. Вопрос лишь в том, остались ли пробелы и не совсем корректные формулировки в новом Законе, не поспешил ли законодатель, достаточно ли он проработал формулировки и было ли общество готово к новым требованиям; остается ли в конституционных пределах правоприменительная практика?

Конституционный Суд РФ, выявляя и устраняя несоответствия между конституционными гарантиями и гарантиями в текущем законодательстве, пробелы и противоречия в законодательстве и подзаконных актах, выраба-

тывает свои правовые позиции, занимающие особое место в системе источников российского права. Помимо буквального значения конституционных принципов правового положения человека и гражданина, можно говорить и о некоем скрытом, неявном их содержании, которое необходимо выявлять, «находить». Именно здесь возникает настоятельная потребность в квалифицированном разъяснении и толковании, а также разрешении всех возникающих споров и правовых коллизий. Официальное толкование Конституции Конституционным Судом принципиально отлично от ее толкования другими субъектами права и выходит за рамки так называемого технического назначения толкования нормы закона. Неизбежность коллизий норм конституционного права при их реализации в конкретной социально-политической обстановке, уточнение границ применения норм, обнаружение баланса конституционных ценностей не могут не обнаруживать элемента «целесообразности» в практике суда.

Вообще обеспечение государством и судом защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства Конституции и стабильности государственно-правового развития страны порождает проблему соотношения конституционного права, системы конституционного надзора и политики публичных властей с наличием политических и правовых аспектов в правовой позиции, обоснованиях решений, резолютивных оценках в отношении как правовых норм, так и практики правоприменения. При выработке своих решений КС опирается на общеправовые, общепринятые и конституционные принципы, прецедент (как в практике Европейского суда по правам человека, так и в своей собственной), судебную доктрину (насколько она складывается и сформулирована), собственную интерпретацию (не только буквы закона, но и интенций законодателя, трудноуловимых смыслов правовой традиции — того, что называют духом закона), здравый смысл и самоограничение.

Осложненный характер решений КС приводит к тому, что они имеют сложную структуру сбалансированности, производят впечатление иногда излишней категоричности, а иногда неполноты, половинчатости. Наблюдатели нередко отмечают попытки оправдать процессуальные ограничения на реализацию прав и свобод, как это имеет место в отношении, например, случаев восстановления гражданства или реализации права на свободу собраний.

Все сказанное может приводить к непониманию в обществе и юридическом сообществе решений КС, излишне острой критике, что лишний раз свидетельствует об актуальности задачи разъяснения логики и оснований КС, популяризации его постановлений и определений, самой системы конституционного контроля. Это делает необходимым анализ и интерпре-

тацию самих решений КС, его правовых позиций (выявленных самостоятельно или невыявленных), особых мнений, что может выступать материалом для дискуссий и конструктивного продолжения процесса развития законодательства, правоприменительной практики, включая и саму конституционную юстицию.

Словом, как уже верно было замечено, «интенсификация глобальной, конституционной юриспруденции обуславливает и активизацию интереса к самой юридической науке, философии права, вплоть до юридической герменевтики в частности» [9, с. 11].

---

1. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс. В 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 1.
2. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. 12 июля. № 28. Ст. 2880; Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2012. 23 июля. № 30. Ст. 4276.
3. *Гаджиев Г. А.* Практика взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в обеспечении и защите прав и свобод человека // Альманах 2007. Ереван: Центр конституционного права Республики Армения, 2007. С. 59—69.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2009.
5. Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
6. *Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М., 2003.
7. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 28 июня 2009 г. № 127-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
8. *Ратьковский И. С., Ходяков М. В.* История Советской России. СПб., 2001.
9. *Тарибо Е. В.* Российское гражданство и вытекающие из него права и обязанности в практике судебного конституционного контроля. СПб., 2011.
10. Фонды государственного архива Российской Федерации по истории СССР / ред. С. В. Мироненко. Путеводитель. М., 1997. Т. 3.

**Г. М. Цинченко**

## **Девиантное поведение в механизме формирования экстремизма в молодежной и подростковой среде**

Под экстремизмом в современной науке принято понимать приверженность социальных акторов крайним взглядам и мерам [2, с. 24]. Однако подобной трактовке свойственна определенная широта и нечеткость. В практике политической борьбы, направленной зачастую на дискредитацию и подавление оппонента, «крайними» взглядами можно назвать и идеологическое обоснование терроризма, и просто левую политическую ориентацию. Наличие правой и левой составляющей, конкуренции и конфликта между ними, стремление к трансформации существующего социального порядка являются нормой для демократического политического процесса. По-видимому, основным атрибутирующим признаком экстремизма следует признать насилие как наиболее очевидную «крайность» в отношениях между индивидами и социальными группами либо в виде реального, физического действия, либо как составляющую призыва, подстрекательства, идеологии. Президент России В. В. Путин при встрече с политическими партиями так охарактеризовал сущность экстремизма: «Имею в виду прежде всего терроризм, а также возбуждение расовой, национальной, религиозной или социальной розни, связанной с насилием или призывами к нему»<sup>1</sup>.

Здесь нужно отметить два момента. Во-первых, есть ситуации, когда «возбуждение розни» вполне объяснимо и оправданно, например, в состоянии войны, во время боевых действий. Естественно, в этих ситуациях часть ненависти к комбатантам противника переводится на противную сторону в целом, включая политический режим, этнос, население и др. В таком случае трактовка экстремизма, очевидно, смещается — какие-то действия, в «нормальной» ситуации считавшиеся неприемлемыми, допускаются либо вполне официально, либо по умолчанию. То есть толкование экстремизма, безусловно, ситуативно.

Во-вторых, в привязывании тех или иных действий к «экстремизму» далеко не все субъекты социальных отношений равноправны. В атрибутировании конкретных действий как экстремистских, естественно, основная, а фактически и единственная роль принадлежит субъекту власти. Как правило, это представители законодательной, судебной власти, работники правоохранительных органов, а также политики, определяющие основы

---

<sup>1</sup> Путин В. В. Вступительное слово на встрече с представителями политических партий. [Электронный ресурс] // Президент России: официальный сайт. URL: [www.news.kremlin.ru](http://www.news.kremlin.ru) (дата обращения: 03.05.2013).

политического курса. Следствием монополии на придание смысла понятию «экстремизм» является возможность использования «противоэкстремистской деятельности» не только в соображениях общественной безопасности, но и в собственно политических целях — для устранения и дискредитации оппонентов [9, с. 145—151].

Представление об объеме, неоднозначности понятия «экстремизм» и, следовательно, возможной произвольности правоприменительной практики дает действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в редакциях 2006—2008 гг., включающий достаточно обширный перечень деяний, трактуемых как экстремистская деятельность. Согласно закону «экстремистская деятельность (экстремизм) — это: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения; воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте “е” части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации; политическая, идеологическая, расовая, национальная или религиозная ненависть или вражда либо ненависть или вражда в отношении какой-либо социальной группы; пропаганда и публичное демонстрация нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения; публичное и заведомо ложное обвинение лица, занимающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения



своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением; организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг»<sup>1</sup>.

Определение экстремизма через перечень конкретных действий дает слабое представление о его сущностных основаниях. Насилие, агрессия, как указывалось ранее, являются важным атрибутирующим признаком экстремизма, однако только к насилию экстремизм явно не сводится. Необходимость принятия специальных законодательных актов, введение в законодательство понятия «экстремизм», создание специальных структур по борьбе с ним — это следствие признания особой опасности данного вида преступной деятельности. Особая опасность экстремизма состоит в том, что его объектом являются не отдельные люди или предметы, а целые социальные группы, политические системы, а иногда и общество в целом. «Вина» этих объектов состоит прежде всего в том, что они отличаются от «идеального» состояния, бытующего в представлениях субъекта экстремистской деятельности. Неотъемлемым признаком экстремизма является, таким образом, нетерпимость, следствием которой становится либо уничтожение, либо радикальная трансформация объекта. Чаще всего эта нетерпимость выражена в форме враждебности, часто смешанной со страхом по отношению к тем, кто принадлежит к иным этническим, конфессиональным, социокультурным группам. Именно она является ментальной предпосылкой экстремизма [11, с. 59].

Экстремизм и ксенофобия между собой имеют некую схожесть, но в то же время имеют различия. Ксенофобией считают одну из черт массового сознания, которая носит преимущественно стихийный характер, тогда как экстремизм — это более или менее целенаправленная деятельность организованных групп или отдельных лиц. Частным случаем проявления ксенофобии считается этнофобия (или этнофобии). Этнофобия — страхи и предубеждения, объектом которых являются как конкретные этнические общности, так и некие сформированные в массовом сознании образы «чуждых» народов. Именно на этнофобии основана такая разновидность экстремизма, как этнический экстремизм.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 29 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. № 30. Ст. 3031.

Рассматривая экстремизм и ксенофобию применительно к молодежной среде, следует отметить, что они в определенной степени свойственны молодежи в силу ряда характеристик данной возрастной группы. «Молодежь является становящимся субъектом общественного воспроизводства, поэтому ее социальный статус можно считать неустойчивым, с неопределенностью социальных идентификаций. Последнее порождает конфликт в самосознании между “МЫ” и “ОНИ”, что, в свою очередь, выливается в экстремальность сознания и поведения» [1, с. 19].

Экстремистское настроение в молодежной среде — одна из актуальных социально-политических проблем общества в России. Его состояние, как и уровень с динамикой политического экстремизма молодежи в России, вынесено на первый план обсуждения средствами массовой информации и специальной литературы, выпускаются аналитические сборники [5, с. 76].

Молодежь всегда рассматривалась как некая социальная группа, имеющая специфические социальные черты в поведении, по наличию которых можно судить о процессе становления культурных, морально-нравственных устоев. В современной социологии к данной группе относят молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет. Молодежь, исходя из самостоятельного определения жизненного пути, старается решить свои проблемы в одиночку, однако если учесть, что молодежному возрасту присущи эмоциональная возбудимость, неумение подавлять в себе чувства, отсутствие навыков в разрешении даже самых простых конфликтных ситуаций, то все указанное выше может привести к совершению девиации [6, с. 117].

Молодежи свойственно проявление подражания и максимализма, что в условиях острой социальной среды является почвой для агрессии, которая может привести к экстремизму. Развитие экстремистского настроения молодежи в политической сфере представляет особую важность даже не потому, что детская, подростковая и молодежная преступность заметно прогрессируют, а потому, что это напрямую связано с развитием «анормативных» установок в групповом сознании поколения и соответственно влияет на восприятие ценностей, предпочтительные образцы поведения, оценки социального взаимодействия.

Проблема девиации молодежи наравне с апатией в политической сфере существует уже давно. Она во всех ее аспектах и формах традиционно являлась наиболее острой для нашего общества. Следует отметить, что перечень девиаций и лиц с определенными отклонениями от некоей стандартизированной нормы был составлен так, чтобы предоставить о них информацию с своеобразной эмоционально-психологической мишенью для массового сознания, причем как для целиком традиционалистического, так и для переживающего модернизационные стрессы [8, с. 29].

В теории социальной девиации есть разные, иногда и противоположные точки зрения и подходы, отражающие сложнейшую взаимосвязь экономических, политических, социальных, психологических и других факторов. Большинство концепций соответствует трем базовым моделям — социогенной, психогенной и регулятивной. При этом сами социологи признают, что девиантное поведение не может быть полностью объяснено с позиции биологии, социологии, психологии или политологии, и поэтому считают обязательным его изучение на основе мультипарадигмы, в которую входят социально-экологическая теория отчуждения, теория дифференцированной связи, аномии, субкультур, стигматизации, нейтрализации, «дрейфа» и молодежных контркультур [2, с. 24].

Понятие «отклоняющееся (девиантное) поведение» в мировой социологии трактуется весьма широко, под него подпадают все виды поведения, которое не смогло вписаться в те или иные морально-нравственные, политические, экономические и другие устои в обществе. Оно включает делинквентное и преступное поведение, а также так называемые социальные пороки (алкоголизм, самоубийство, азартные игры, богемные стили жизни) и прочее.

Следует различать два вида девиантного поведения: созидательной и разрушительной направленности. Основным критерием определения характера девиации является не направленность действий или реализация представленных действий, а уровень справедливости перераспределения источников пополнения жизненной энергии. Агрессивный вид девиации как в прямой, так и в смещенной форме нацелен на достижение поставленных задач и целей без учета интересов окружающих, т. е. решение проблемы в пользу одной из взаимодействующих сторон за счет ухудшения жизненных условий другой. Агрессивный характер личности зависит не только от воспитания, но и от характера поведения взаимодействующей стороны. Смещенный вид агрессии свидетельствует о недостаточном для преодоления фрустрации энергетическом потенциале личности [9, с. 382].

Девиация деструктивной направленности — это совершение человеком или группой лиц заранее спланированных или спонтанных социальных действий, отклоняющихся от общепринятых норм в социуме (отдельной социальной группе), влекущих за собой сбой темпов развития общества: разрушение энергетического потенциала отдельных личностей и общества в целом. Разрушительную девиацию нельзя сравнивать только с преступностью. Преступность — уголовно наказуемые действия, запрещенные законом. Девиация является лишь одной из ее форм.

К основным источникам молодежного экстремизма в России можно отнести прежде всего социально-политические факторы: кризис социально-

политической и экономической системы; криминализация культуры; проблематика организации досуга; смена морально-нравственных ценностей. Все эти причины утверждают, что основные проблемы, с которыми приходится бороться молодежи в России, лежат в сфере конфликтных отношений со сверстниками и внутрисемейных конфликтов. Большую роль также играют деформация системы ценностей, «нездоровое» общественное сознание в среде общения, досуговая дезориентация, отсутствие стремления к самореализации и социализации с целью внесения инноваций в общество [10, с. 44].

За последние десять лет в России четко обозначились национал-экстремистские, крайне левые и крайне правые, этноконфессиональные и сепаратистские взгляды по отношению к политическому экстремизму. Также необходимо отметить, что проявления экстремизма на различных основах имеют разный характер и особенности, но в то же время их объединяет использование похожих методов насилия для устрашения и усиления агрессии в обществе. Таким образом, «экстремистское сознание» пытается навязать новые устои и нормы поведения, базирующиеся на вандализме, жестокости и агрессии. Многие молодые люди воспринимают насилие как возможный инструмент, жизненную стратегию и тактику в обществе риска и сами становятся субъектами насилия, жертвой преступных действий, встают на путь преступлений и экстремизма.

В процессе социализации молодые люди начинают искать близкую им социальную группу, в которой для достижения нового социального статуса они могут утвердить себя, это становится их целью. По мере осознания своего статуса у них возникает потребность в его усовершенствовании и повышении. Однако на пути реализации данных потребностей часто находится множество непреодолимых препятствий.

В условиях социальной неопределенности обострение противоречий возрастает, что, естественно, сказывается на социальных процессах в обществе. При этом попытки власти усмирить общество, прибегая к различным методам, не разбираясь в проблеме, лишь усугубляет ту самую неопределенность, порождая новые риски, оказывающие влияние на молодежь. Одновременно с обострением ситуации в обществе шансы на решение проблем, связанных с данными рисками возникновения экстремизма, уменьшаются.

Если для одной части молодежи инструментом самоутверждения являются преступления, то для других предпочтительнее уход от проблемы через алкоголизацию, наркотизацию и суицид. Потребление алкоголя и наркотиков, суицидальное поведение — это формы ухода от действитель-

ности или неприемственности процесса адаптации методами, которые противоречат нормам общества [4, с. 23].

К причинам роста девиаций среди несовершеннолетних следует отнести бесконтрольность и безнаказанность продажи алкогольной и табачной продукции детям, насилие в семьях на почве алкоголизма и наркомании, коммерциализацию центров досуга для молодежи, спортивных залов, что, естественно, подталкивает молодое поколение на совершение преступлений с целью присваивания чужих денег на свои нужды.

Исследования показывают, что значительная часть подростков и молодых людей считают, что организованная преступность является частью нашего общества и за ней признается право на существование. Организованная преступность умело привлекает молодежь прежде всего тем, что берет на себя те социальные и экономические функции, от которых абстрагировалось государство. В процессе развития криминальных структур в России были созданы официальные коммерческие структуры, обеспечивающие себя наемными работниками с силовыми функциями, например, только охранниками сегодня служат около 400 тыс. молодых людей. Многие молодые люди уверены (около 40%), что в России сегодня произошло слияние власти, бизнеса и криминала, и на этой основе возникла новая российская элита. За годы становления той самой «элиты» было серьезно подорвано доверие к органам правопорядка, которые, по мнению значительной части молодежи (53%), погрязли в коррупции. Все эти изменения разлагающе действуют на молодежь, не оставляя ей положительных примеров для подражания и стремления модернизировать общество [7, с. 126]. Приведенные данные свидетельствуют о развитии негативных процессов в молодежной среде.

Развитию идей экстремизма в стране в большей степени помогла система массовой информации. На телевизионном экране все чаще демонстрируются насилие и эротика, которые с социально-психологической точки зрения вносят свой вклад в криминализацию современного общества, оказывая необратимое влияние как на детей, так и на подростков. Особенно активно воспринимают эту информацию и убеждения подростки, сознание которых еще не сформировались, но есть желание познавать и постигать.

Кризис института семьи и семейного воспитания, подавление индивидуальности подростка родителями и педагогами приводят к социальному и культурному инфантилизму, к неготовности социально адаптироваться в обществе. Дети, пытаясь проявить себя, начинают совершать поступки противоправного или экстремистского характера. Агрессивный стиль воспитания порождает агрессивную молодежь, что, в свою очередь, порождает агрессию в обществе [1, с. 19].

Следует отметить, что изменение старой, советской системы образования также негативно сказалось на развитии молодежи. За последние десятилетия система была фактически уничтожена. Многие здания дворцов культуры подверглись приватизации и были переоборудованы в коммерческие объекты (казино, рестораны, кафе).

Данные исследований социологов показывают, что досуговое время препровождения молодежи осуществляется вне учреждений культуры и спорта, заменой им стали ночные клубы, заброшенные объекты и даже подземные переходы. Народная культура большинством молодежи давно воспринимается как анахронизм и, по их мнению, не нуждается в возрождении.

Большинство преступлений экстремистского характера совершается несовершеннолетними в составе группы по предварительному сговору, что является очень важным отличием преступности несовершеннолетних в целом и экстремизма несовершеннолетних в частности.

Приверженность детей и подростков к совершению преступлений или иных действий антиобщественной направленности в составе группы имеет под собой следующее обоснование. Общеизвестно, что подросткам особенно важно восприятие сверстников, стремясь быть признанными в «своем» обществе, они часто подбирают компанию других подростков, которые смогут их оценить. Общие интересы и установки способны усиливать антисоциальные наклонности. Будучи индивидуально бессильными, но собравшись вместе, агрессивные подростки способны угрожать социальному порядку, особенно в учебных заведениях. Именно в таких подростковых группах с девиантным поведением они способны ощутить свою значимость. В этих условиях закладывается их убеждение в правильности выбранной идеологии и стиля жизни. Общеизвестно, что взаимная поддержка играет главную роль в формировании личности подростка на любом этапе и в любой сфере. Не каждый девиантный подросток в одиночку отважится нарушить закон, но при поддержке сверстников он становится решительным и уверенным в себе.

Таким образом, стремление подростков к объединению с дальнейшим проявлением себя — одна из главных причин развития указанного экстремизма не только в нашей стране, но и во всем мире [2, с. 24]. Экстремизм несет в себе глобальную угрозу мирной жизни сообществ, ставит преграды на пути развития государств, подрывает устои внутренней и международной стабильности, поэтому во всем мире заметно вырос интерес к профилактике экстремизма, в первую очередь в сфере межэтнических и межрелигиозных отношений.

Россия— многонациональное, многоконфессиональное государство, и недооценивать, игнорировать проблемы обострения межнациональных, межэтнических, а также межрелигиозных отношений недопустимо и крайне опасно. Для успешной профилактики экстремизма органам государственной и муниципальной власти необходимо владеть знаниями, умениями и навыками в сфере регулирования отношений и на основе комплексных знаний осуществлять грамотные действия, обеспечивающие в регионах страны политическую стабильность и правопорядок.

---

1. *Арутюнов Л. С., Касьяненко М. А.* Профилактика асоциальных проявлений этнического характера в молодежной среде // Вопросы ювенальной юстиции. 2007. № 5.
2. *Бааль Н. Б.* Девиантное поведение в механизме формирования криминального экстремизма в молодежной среде // Вопросы ювенальной юстиции. 2008. № 4.
3. *Борисов С. В.* Уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма // Российский следователь. 2007. № 19.
4. *Кашепов В.* Квалификация преступлений экстремистской направленности // Уголовное право. 2009. № 1.
5. *Козлов А. А.* Молодежный экстремизм. СПб., 2008.
6. *Кочергин Р. О.* Некоторые криминологические аспекты противодействия молодежному экстремизму в России // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2008. № 1.
7. *Кузнецова В. Н.* Социология молодежи. М., 2005.
8. *Сальников Е. В.* Трансформация категории экстремизма как становление современной политической преступности. М., 2008.
9. *Сиоридзе А. Т.* Психологический портрет личности участника молодежных экстремистских групп // Право и образование. 2007. № 3.
10. *Скоморохов К.* «Экстремизм» — слово не имеющее смысла // АПН Северо-Запад. 2007. 26 января.
11. *Чуров В. И., Зубок Ю. А., Уильямс К.* Молодежь в обществе риска. М., 2011.

**А. В. Шабалина**

## **К вопросу об экспертных ошибках при проведении экспертиз в рамках расследования дорожно-транспортных происшествий**

Целью судебной экспертизы является получение в результате исследования вещественных доказательств фактических данных, позволяющих установить истину по расследуемому делу. Данная цель обуславливает требование к безошибочности деятельности, причем ко всем участникам — следователю, эксперту и специалисту.

Экспертная ошибка — это результат добросовестного заблуждения эксперта [10, с. 335—336]. Можно обратиться и к другому определению: экспертная ошибка — это суждения эксперта или его действия, не соответствующие объективной действительности и поэтому не приводящие к цели экспертного исследования, являющиеся результатом добросовестного заблуждения [1, с. 279]. Добросовестность заблуждения отличает экспертную ошибку от заведомо ложного заключения, т. е. преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ. Заведомая ложность заключения — действие умышленное и может выражаться в сознательном игнорировании или умалчивании при исследовании существенных фактов и признаков объекта экспертизы, в заведомо неверных действиях по их исследованию, умышленно неверном выборе методики исследования объектов либо ее применении [6, с. 6]. Экспертная деятельность, как и любая другая, не застрахована от риска ошибки. Причинами экспертных ошибок могут быть как объективные факторы, не зависящие от эксперта как субъекта экспертного исследования, так и субъективные, скрывающиеся в образе мышления и (или) действиях эксперта. Экспертные ошибки могут быть связаны и с определенными чертами личности эксперта (например, неуверенность в своих знаниях, умениях, опытности), состоянием здоровья (например, плохое зрение) [2, с. 322]. На ошибочность заключения эксперта могут повлиять сами материалы дела, в том числе заключение предшествующей экспертизы и некритическое его осмысление [7, с. 419]. Например, схема ДТП, составленная на месте происшествия инспектором ДПС без соблюдения масштаба, непосредственно влияет на дальнейший ход расследования. Поэтому предоставление на исследование материалов дела, соответствующих действительности по всем параметрам, играет большую роль в работе эксперта.

Экспертные ошибки по своей природе неоднородны и могут быть подразделены на *три класса*:

- 1) ошибки, носящие процессуальный характер;



- 2) гносеологические ошибки;
- 3) деятельностьные (операционные) ошибки [6, с. 6—7].

Ошибки, носящие *процессуальный характер*, проистекают из нарушения процессуального режима и процедур экспертного исследования. К таким нарушениям относятся:

- выход эксперта за пределы своей компетенции;
- обоснование экспертного вывода на основе материалов дела;
- самостоятельное (чаще даже незаконное) собирание дополнительных материалов для экспертизы;
- несоблюдение установленных уголовно-процессуальным законом правил составления экспертного заключения;
- несоответствие объема проведенного исследования и ответов эксперта на поставленные ему вопросы.

*Гносеологические ошибки* (или ошибки познавательного характера) обусловлены сложностью процесса экспертного познания, который строится с учетом определенных правил, в том числе и законов логики [3, с. 166—169]. В связи с этим данный класс экспертных ошибок делится на ошибки логические и фактические (предметные). Логические ошибки заключаются в нарушении правил применения логических приемов и операций в ходе экспертного исследования, а ошибки фактические проистекают из искаженного представления об отношениях между предметами объективной реальности [5, с. 278—279].

*Деятельностные* ошибки связаны с осуществляемыми экспертом операциями с объектами исследования и могут заключаться в нарушении предписаний последовательности процедур, неправильном использовании средств исследования или использовании непригодных средств, в получении некачественного сравнительного материала и т. д. [4, с. 244].

Экспертные ошибки могут быть обнаружены самим экспертом, следователем, дознавателем, прокурором, судом, лицами, участвующими в деле, руководителем экспертного учреждения, другими экспертами при производстве повторной, комиссионной или комплексной экспертиз, специалистами при даче показаний или заключений [8, с. 276]. В некоторых случаях ошибка может быть устранена путем допроса эксперта или назначения дополнительной экспертизы. В остальных случаях требуется назначение повторной экспертизы.

Возможности предупреждений экспертных ошибок во многом определяются спецификой каждого класса и рода судебной экспертизы. Вместе с тем имеются некоторые общие черты, существенные для предупреждения экспертных ошибок, свойственные для всех видов судебной

экспертизы. В первую очередь одним из решающих условий предупреждения экспертной ошибки является представление эксперту полноценных, проверенных, достаточных с точки зрения информативности исходных материалов следователем или судом, назначившими экспертизу. Для соблюдения этого условия сотрудники судебно-экспертных учреждений должны постоянно взаимодействовать со следователями, так как ими назначается основная масса экспертиз. Такое взаимодействие может протекать в виде двустороннего консультирования по поводу назначения экспертиз, формулировки вопросов эксперту. Также должно проводиться систематическое обучение работников следственных подразделений основам судебных экспертиз и демонстрации существующих возможностей экспертных исследований.

Вторым условием предупреждения экспертных ошибок является внедрение в экспертную практику современных достижений научно-технического прогресса, новых высокоточных методов, развитие информационного обеспечения эксперта и т. д. Зачастую это условие является трудновыполнимым, так как из-за нехватки бюджетных средств материальное и информационное обеспечение остается на уровне своего развития, которое являлось прогрессивным в советский период. Хотя уже сейчас при соответствующем финансировании можно закупать самые современные высокотехнологичные комплекты оборудования для экспертных исследований, а также сделать свободным доступ эксперта к информационно-поисковым базам данных. Современные информационные технологии позволяют в ряде случаев заменить натурные коллекции и картотеки на бумажных носителях компьютерными базами данных, автоматизированными информационно-поисковыми системами (АИПС) судебно-экспертного назначения по конкретным объектам экспертизы, которые функционируют в основном на базе персональных компьютеров и используют возможности компьютера по накоплению, обработке и выдаче в соответствии с запросами больших массивов информации [9, с. 19].

Третьим условием предупреждения экспертных ошибок является качественная подготовка и переподготовка экспертных кадров, наличие в составе судебно-экспертных учреждений сотрудников с надлежащей квалификацией, имеющих высшее образование и знание основных положений права, методологических основ криминалистической науки.

Последним из приводимых условий предупреждений экспертных ошибок является постоянный контроль за проводимыми в судебно-экспертном учреждении экспертизами со стороны руководителей этих учреждений. Тщательная, хорошо организованная проверка заключений экспертов

должна быть осуществлена прежде всего в самом экспертном учреждении как его руководителем, так и опытными экспертами.

Правильное понимание происхождения экспертных ошибок имеет значение как для их предупреждения, так и для теории и практики судебной экспертизы в целом.

---

1. *Белкин Р. С.* Криминалистическая энциклопедия. М., 1997.
2. *Белкин Р. С.* Курс криминалистики. В 3 т. М., 1997. Т. 2.
3. *Белкин Р. С.* Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М., 2001.
4. *Зинин А. М., Майлис Н. П.* Судебная экспертиза. Учебник. М., 2002.
5. *Каплунов И. М.* Объективные и субъективные причины экспертных ошибок: методические рекомендации. Ташкент, 1977.
6. Предупреждение экспертных ошибок. М., 1990.
7. Основы естественно-научных знаний для юристов: учебник для вузов / под ред. Е. Р. Россинской. М., 1999.
8. *Россинская Е. Р.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М., 2005.
9. *Россинская Е. Р.* Проблемы компьютеризации судебной экспертизы // *Белкин Р. С.* Курс криминалистики: в 3 т. М., 1997. Т. 2.
10. Эксперт. Руководство для экспертов органов внутренних дел / под ред. Т. В. Аверьяновой, В. Ф. Статкуса. М., 2003.

**А. С. Щербакова**  
**К вопросу о роли международных организаций**  
**в борьбе с морским пиратством**

Борьба с пиратством на море — эта одна из основных проблем мирового масштаба, решение которой напрямую зависит от системы, разработанной и реализуемой государствами. Особое место в такой системе занимают организации международного характера.

В настоящее время основная организация, созданная с целью укрепления мира и поддержания безопасности в мире, является Организация Объединенных Наций (ООН), которая насчитывает представителей от 193 государств.

Для достижения целей ООН были учреждены ряд органов и организаций общей и специализированной компетенции, которые реализуют политику ООН, в том числе и в области морской безопасности.

Генеральная Ассамблея была создана в 1945 г., представляет собой совещательный, директивный и представительный орган. На повестке заседаний Ассамблеи все чаще стали появляться вопросы, связанные с пиратством. В ходе обсуждений принимаются меры борьбы с ним. Необходимо отметить принятие положений Конвенции об открытом море 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Самым большим достижением положений Конвенции об открытом море 1958 г. стало то, что открытое море не должно использоваться государствами в военных целях, так как это противоречило бы основному содержанию принципа свободы открытого моря и нормам международного права или для таких запрещаемых международным правом актов, как пиратство и работорговля [6].

Авторы Конвенции 1958 г. об открытом море стремились исключить из понятия пиратства насильственные действия, совершаемые государственными морскими судами или летательными аппаратами: пиратские действия, которые совершаются военным судном, или государственным судном, или государственным летательным аппаратом, экипаж которого поднял мятеж и захватил власть над этим судном, или государственным летательным аппаратом, приравниваются к действиям, совершаемым частновладельческим судном. В ст. 18 Конвенции об открытом море указывается, что судно или летательный аппарат могут сохранять свою национальную принадлежность, несмотря на то что они стали пиратским судном или пиратским летательным аппаратом. При этом сохранение или утрата национальности определяется законом того государства, которым она была

предоставлена. Следует вывод о том, что пиратское судно может считаться кораблем, лишившимся национальной принадлежности, только в том случае, если это признает законодательство государства, под флагом которого оно плавает.

Также Конвенция 1958 г. об открытом море предусматривает в ст. 22 изъятия из юрисдикции государства флага в случае, если судно, подозреваемое в занятии пиратством или работоторговлей, имеет ту же национальность, что и задерживающий его военный корабль, несмотря на то что на подозреваемом судне поднят иностранный флаг или оно вообще отказывается поднять флаг.

Значение Конвенции 1958 г. велико, она вобрала в себя многовековой опыт борьбы с преступлениями в открытом море. Тем не менее ряд вопросов, несмотря на большую проделанную работу, так и не был решен.

В результате была созвана конференция ООН, которая в 1982 г. приняла Конвенцию по морскому праву. Конвенция вступила в силу лишь в 1994 г. Следует указать, что в соответствии с Конвенцией 1982 г. по морскому праву пиратские действия, совершаемые военным кораблем, государственным судном, экипаж которого поднял мятеж и захватил контроль над этим кораблем или судном, приравниваются к действиям, совершаемым частновладельческим судном. В отношении национальности пиратского судна определено, что оно может сохранять свою национальность, несмотря на то, что оно стало пиратским. В этом случае вопрос сохранения или утраты национальности определяется внутренним законодательством государства, его предоставившего. Место, где допускается захват пиратского судна, определяется как открытое море или любое другое место вне юрисдикции какого бы то ни было государства. Судебные учреждения того государства, которое совершило этот захват, могут выносить постановления о наложении наказаний и определять, какие меры должны быть приняты в отношении таких судов или имущества, не нарушая прав добросовестных третьих лиц. Уполномочены осуществлять захват военные корабли либо другие суда, которые имеют четкие внешние знаки, позволяющие опознать их как состоящие на правительственной службе и уполномоченные для этой цели. Также предусмотрена материальная ответственность за ущерб или убыток, причиненный государству, если захват совершен без достаточных оснований [8, с. 154].

Следует отметить принятую Генеральной Ассамблеей Резолюцию 1985 г., которая рекомендует Международной морской организации подробно изучить вопросы, связанные с терроризмом, и, как результат, принять конкретные меры. Этот акт появился в результате нападения пиратов

на лайнер «Ахилле Лаура». Чем активнее становятся пираты, тем активнее начинает действовать международные организации, тем чаще вносятся предложения и проекты на рассмотрение Генассамблеи. Так, на 65-й сессии Ассамблеи обсуждались инновационные положения по квалификации действий, попадающих под определение морского пиратства, а также создание единого международного органа.

Достаточно часто слышны упреки в декларативности и малой эффективности мер, принимаемых ООН. По мнению М. Войтенко, «лучший способ попасть в плен к пиратам — следовать направлениям ООН» [5]. Это утверждение родилось из-за того, что ООН не поощряет использование оружия против пиратов и приветствует решение проблем мирными целями, хотя практика показывает, что мирными переговорами не решить проблему пиратства.

Многие негативно относятся к практике выплаты выкупа пиратам.

В сфере безопасности направления деятельности ООН реализует Совет Безопасности ООН. Именно этот орган принимает и разрабатывает конкретные меры, направленные на противодействие пиратству. Среди источников права, имеющих непосредственное отношение к борьбе с морским пиратством, следует назвать многочисленные резолюции Совета Безопасности ООН. По мнению ученых, хотя этот орган ООН обычно именуют политическим, роль Совета Безопасности ООН включает и юридические полномочия. Большой интерес и актуальность имеют те из резолюций, которые относятся к событиям в Аденском заливе 2008—2009 гг. В мае 2008 г. постоянные представители Греции, Дании, Испании, Канады, Нидерландов, Норвегии, Республики Корея и Японии при ООН направили письмо председателю Совета Безопасности ООН, в котором подчеркнули, что пиратство является серьезной угрозой безопасности международного морского судоходства и соответственно угрозой международному миру и безопасности.

В резолюциях Совета Безопасности осуждаются действия пиратов и предлагаются конкретные меры, направленные на борьбу с ними. Особо значимым событием стало принятие Резолюции Совета Безопасности ООН от 2 июня 2008 г. № 1816 [4], в которой содержались предложения по проведению антипиратских операций относительно сомалийских пиратов, указывались меры, принимаемые к пиратам. Например, «замораживание» счетов тех лиц, которые сотрудничали с пиратами; за вход военных кораблей в территориальное море Сомали с разрешения правительства, введение эмбарго на ввоз оружия на территорию Сомали. В данной резолюции Совет Безопасности настоятельно призывает государства активизировать и коор-

динировать свои усилия в целях противодействия актам пиратства и вооруженного разбоя у побережья Сомали, а также постановляет, что в течение 6 месяцев с даты принятия резолюции государства, которые сотрудничают с переходным федеральным правительством Сомали в борьбе с пиратством и вооруженным разбоем на море, могут:

- входить в территориальное море Сомали в целях пресечения актов пиратства и вооруженного разбоя на море сообразно тому, как это разрешается делать в открытом море в отношении пиратства согласно соответствующим нормам международного права;
- использовать в пределах территориального моря Сомали все необходимые средства для пресечения актов пиратства и вооруженного разбоя.

Совет Безопасности ООН заявил, что государства должны оказывать содействие судам, находящимся под угрозой нападения или подвергшимся нападению со стороны пиратов или вооруженных разбойников. Одновременно члены Совета Безопасности подчеркнули, что мероприятия по борьбе с пиратством не должны приводить к отказу судам любого другого государства в праве на мирный проход [8, с. 154].

На основании Резолюции 1373 Совета Безопасности ООН были учреждены Контртеррористический комитет (КТК) и Исполнительный директорат Контртеррористического комитета. Указанные органы принимали меры по противодействию международного терроризма, который, как уже указывалось выше, имеет очень тесную связь с пиратством.

С возрастанием угрозы судоходству было принято решение о создании Международной морской организации (ИМО), которая представляет собой координационный центр, объединяющий усилия мирового сообщества в борьбе за безопасность морского судоходства.

В состав ИМО входят Совет и пять комитетов. Рассмотрение любых вопросов, непосредственно затрагивающих проблемы, связанные с безопасностью на море, возлагаются на Комитет по безопасности на море. ИМО занимается изучением причин пиратства, предлагает меры по борьбе с ним. Среди целей организации такие, как поощрение и содействие всеобщему принятию практически возможных максимальных норм в вопросах, касающихся безопасности на море [8, с. 154].

Так, были приняты «Меры по предотвращению незаконных актов против пассажирских судов», а в марте 1986 г. состоялось совещание в Сан-Хосе, где были разработаны конкретные меры против терроризма, например создание системы с целью получения информации о готовящихся терактах.

Еще одним важным событием межправительственного характера стала организация под эгидой ИМО в марте 1988 г. в Риме специальной конференции. По итогам этой конференции были приняты два международных документа — Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. В Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, проведена квалификация действий, которые посягают на свободу мореплавания.

При этом следует указать, что с 1948 г. под эгидой Международной морской организации создано 10 региональных организаций государственного портового контроля, обеспечивающих проверку судов, что также служит цели достижения безопасности судоходства. Деятельность этих организаций постоянно расширяется и совершенствуется [8, с. 154].

Самым главным актом ИМО является Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74) [3], основной задачей является определение минимальных стандартов, которые отвечают требованиям безопасности, предъявляемым судам. Если судно не отвечает предъявляемым требованиям, то оно может быть задержано или не допущено в порт.

В декабре 2002 г. на конференции договаривающихся правительств СОЛАС-74 был принят ряд новых решений по усилению безопасности на море в виде дополнений к конвенции СОЛАС-74. В частности, были приняты: новая глава XI-2 СОЛАС-74 «Специальные меры по усилению охраны на море» и Международный кодекс по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС), которые вступили в силу с 1 июля 2004 г. Последний из названных документов аккумулировал в себе все минимально необходимые международные требования и стандарты организованного и технического характера, которые в настоящее время действуют в области морской безопасности [8, с. 154].

В настоящее время ИМО координирует деятельность ее членов в сфере разработки, принятия и реализации мер и способов борьбы с актами, которые посягают на свободу мореплавания, также организация ведет и статистику.

Особую роль в системе органов и учреждений, занимающихся вопросами борьбы с пиратством, занимает Интерпол — международная организация, объединяющая национальные правоохранительные органы в борьбе с преступностью на международном уровне. В сфере борьбы с пиратством Интерпол строит свою работу по трем направлениям:



- 1) повышение эффективности механизма по формированию доказательной базы;
- 2) ускорение и облегчение обмена информацией между государствами;
- 3) улучшение качества работы правоохранительных органов на национальном уровне.

Одним из основных направлений деятельности Интерпола является борьба с организованной преступностью и терроризмом, незаконной торговлей оружием, торговлей людьми [10, с. 254]. Перечень направлений деятельности Интерпола обширен и имеет тенденцию к увеличению в связи с криминализацией многих сторон жизни общества [11]. В настоящее время Интерпол создает специальную базу данных об актах морского пиратства и лицах, причастных к ним.

Необходимо отметить, что вопросами борьбы с пиратством занимаются не только межправительственные организации, но и неправительственные.

Среди основных таких организаций следует отметить Международное морское бюро. В структуре этой организации создан Центр по вопросам пиратства. Этот центр обеспечивает информацией об актах пиратства на море, терроризма, грабежа. Центр оперативно информирует суда и судоходные компании о произошедших в районах плавания актах пиратства, предупреждает о наиболее опасных в этом отношении морских акваториях и портовых зонах. В необходимых случаях центр связывается с национальными спасательно-координационными центрами по вопросам принятия неотложных практических мер в целях оказания помощи судам и их экипажам. Помимо этого, данная организация нередко участвует в подборе и направлении профессиональных посредников на переговоры между судовладельцами и пиратами, особенно в тех случаях, когда в руках пиратов оказываются не только суда, но и люди в качестве заложников [8, с. 154].

Интертанко — международная ассоциация независимых владельцев танкеров, чье мнение достаточно весомое при разрешении вопросов, связанных с пиратством. Именно эта ассоциация является инициатором различных мер, направленных против пиратства (например, блокировка прибрежных вод Сомали силами НАТО).

Балтийский и международный морской совет (БИМКО) занимается вопросами единообразия морской политики, объединяет владельцев судов, судовых брокеров и агентов.

Владельцы сухогрузов создали свою организацию «Интеркарго», которая тесно взаимодействует с правительственными и неправительственными организациями по решению проблем с пиратством. Эта организация входит в неформальную организацию «Круглый стол», которая в самом об-

шем виде представляет позицию неправительственных организаций в борьбе с морской преступностью.

Уникальным является движение, которое объединило организации, органы и различные структуры международного и регионального значения, — «Спасите наших моряков». Это организация делает упор на социально-экономическую сущность пиратства и защищает права не только моряков, но и членов их семей, которые стали пострадавшими в результате действий пиратов. Это движение занимается и агитационной работой, посылает петиции к правительствам государств о применении каких-либо мер по пресечению пиратства.

Первым региональным межправительственным соглашением, направленным на развитие и укрепление сотрудничества в борьбе с пиратством, стало вступление в силу с 4 сентября 2006 г. Соглашения 14 азиатских государств о сотрудничестве в борьбе с пиратством и вооруженными ограблениями судов в Азии (ReCAAP). В рамках этого Соглашения 29 ноября 2006 г. в Сингапуре начал работать Центр по обмену информацией между Бангладеш, Брунеем, Камбоджей, Китаем, Индией, Японией, Лаосом, Мьянмой, Филиппинами, Республикой Корея, Сингапуром, Шри-Ланкой, Таиландом и Вьетнамом, который 30 января 2007 г. был официально признан как международная организация.

Центр по обмену информацией ReCAAP выполняет следующие задачи:

- 1) способствует быстрому обмену информацией и оперативному взаимодействию членов Соглашения;
- 2) производит критический анализ ситуации в Азиатском регионе в отношении пиратства;
- 3) поддерживает усилия членов Соглашения по наращиванию их возможностей в борьбе с пиратством.

В настоящее время Центр ReCAAP наладил выпуск ежемесячных и ежеквартальных сводок о случаях морского пиратства в Азии. В этом смысле он отчасти дублирует работу Центра информации о пиратстве ММБ, но можно надеяться, что в дальнейшем региональное сотрудничество 14 азиатских государств будет углубляться и даст более ощутимые практические результаты. Эти надежды основываются на статистике, представленной в первом годовом отчете Центра ReCAAP в 2007 г., где указывается, что по сравнению с предыдущим годом количество случаев пиратства в Азиатском регионе уменьшилось на 26% и составило 100 инцидентов. Как указывается в этом отчете, одной из причин отмеченного сокращения количества случаев морского разбоя стало совместное патрулирование пиратоопасных акваторий [8, с. 154].

Значительные программы и мероприятия по борьбе с пиратством разрабатываются на уровне регионов. Среди региональных организаций, которые борются с пиратством, следует отметить Агентство по борьбе с пиратством в Южно-Китайском море (Таиланд), Азиатско-Тихоокеанский совет по сотрудничеству в сфере безопасности, Контактную группу по борьбе с пиратством у берегов Сомали, Региональный центр по борьбе с пиратством (Малайзия) и др.

Особое внимание следует обратить на мероприятия, применяемые НАТО, крупнейшим военно-политическим блоком, являющимся активным членом по борьбе с пиратством.

НАТО организует патрулирование военными кораблями тех зон, которые страдают от нападения пиратов.

Следует отметить основную операцию «Океанский щит» НАТО, которая начала действовать в 2009 г. В этой операции принимают активное участие военные корабли ВМС, в основном США, и оказывают патрулирование региона Африканского Рога, оказывая и помощь тем судам, которые стали жертвой пиратов.

В целом следует отметить действия руководства Пентагона в решении проблемы пиратства. Военно-морские силы НАТО не упускают случая проявить себя в борьбе с пиратами. В конце 2008 г. именно они осуществляли доставку продовольственной помощи ООН в Сомали, передав дальнейшую эстафету ВМФ стран Европейского союза.

В пределах европейской части большую роль в борьбе с пиратами играет Европол. Для этой организации приоритетными являются те вопросы, которые связаны с обеспечением безопасности.

Комиссия ЕС создала в 2002 г. Европейское агентство по безопасности на море (EMSA), которое координирует всю работу по обеспечению безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения судов, а также охраны на море.

На встрече 15 сентября 2008 г. в Брюсселе главы МИД стран ЕС одобрили создание общеевропейского координационного подразделения, которое будет заниматься обеспечением безопасности морского транспорта под флагами стран ЕС, находящегося в плавании у берегов Сомали.

Для России вопросы пиратства также актуальны. Россия занимает активную позицию в решении проблем. Так, глава МИД России в целях борьбы с пиратством у берегов Сомали запросил у правительства Сомали статус «сотрудничающего государства» [13]. Россия и Украина готовят совместный договор о совместной борьбе с пиратством. Москва предложила Киеву использовать свои военные корабли для размещения на них украинских

сил. Это связано с тем, что очень часто украинские моряки становятся жертвами нападений со стороны пиратов. Корабли Военно-морского флота России также принимают активное участие в международной миссии по борьбе с пиратами.

Таким образом, международные механизмы практически не оставляют возможности государствам, судоходным компаниям и отдельным судам быть в стороне от глобального процесса обеспечения безопасного судоходства на морских путях. Можно сказать, что создана и развита система борьбы с пиратством на международном, региональном и национальном уровне. Принимаемые меры влекут снижение количества нападений со стороны пиратов. Это подтверждается и статистикой. За первые девять месяцев 2012 г. в целом было зарегистрировано 233 нападения пиратов. Это значительно меньше, чем в 2011 г., в котором за аналогичный период пираты напали на суда 350 раз [12].

Если на примере Сомали оценивать деятельность сконцентрированных в районе военно-морских сил в целом, приходится констатировать, что основная причина недостаточной эффективности борьбы с пиратством кроется не в работе конкретных группировок или механизмов. Главный недостаток состоит в том, что в регионе отсутствует единая целостная система, которая бы координировала и интегрировала действия различных военно-морских группировок: «Очевидно, что факт проведения одновременно нескольких операций с совпадающими или близкими задачами, но в отсутствие единой системы управления, связи и обмена информацией о ситуации на море ведет к нерациональному использованию сил и средств и снижает общую эффективность антипиратских действий» [7, с. 85].

На сегодняшний день руководство действиями кораблей многонациональных группировок осуществляется из нескольких штабов:

- штаб объединенных военно-морских сил ЕС, расположенный в Нортвуде (Великобритания);
- общее управление кораблями НАТО осуществляет штаб Объединенного командования НАТО в Лиссабоне (Португалия).

Процесс обмена информацией также осуществляется через несколько каналов: интернет-сайт службы криминальных расследований при Международной торгово-промышленной палате [www.icc-ccs.org](http://www.icc-ccs.org), интернет-сайт Центра морской безопасности ЕС на Африканском Роге [www.mschoaeu](http://www.mschoaeu), интернет-сайт Центра судоходства НАТО [www.nato.int](http://www.nato.int), а также региональные информационные центры в Сане, Момбасе и Дар-эс-Саламе.

Созданная во исполнение резолюции Совета Безопасности ООН Контактная группа по борьбе с пиратством у побережья Сомали работает на

уровне экспертов и занимается «нужными, но, скорее, техническими вопросами, а не координацией существенных военных, экономических и политических мер»<sup>1</sup>.

В целях координации военных усилий была создана Группа по обеспечению общей осведомленности и урегулированию конфликтов, участниками которой на сегодняшний день являются представители судоходной отрасли трех коалиций и более 30 государств. Однако выработка и реализация общего плана действий военно-морских сил в компетенцию данной группы не входит.

Таким образом, на сегодняшний день становится очевидной потребность в укреплении организационного механизма путем создания нового органа — центра сотрудничества государств по борьбе с морским пиратством и терроризмом под эгидой Совета Безопасности ООН.

- 
1. Конвенция об открытом море (заключена в г. Женева 29 апреля 1958 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXII. М., 1967.
  2. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г.) (с изм. от 23 июля 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.
  3. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море. [Электронный ресурс] // URL: <http://mga-nvr.ru/moryakam/morskieszakonu/210-solas-74-s-popravkami.html> (дата обращения: 15.12.2012).
  4. Резолюция Совета Безопасности ООН от 2 июня 2008 г. № 1816. [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902131701> (дата обращения: 20.11.2012).
  5. *Войтенко М.* Как надежнее всего попасть в плен к пиратам? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.sovfracht.info/default.aspx?PageID=3473> (дата обращения: 27.10.2012).
  6. *Джавад Ю. Х.* Международные соглашения по морскому судоходству. М., 1965.
  7. *Исаев Е. В.* Военно-политическая обстановка в ЮВА и северо-западной части Индийского океана. Основные направления деятельности ВМС иностранных государств по обеспечению безопасности мореплавания в районах опасных от пиратской деятельности //

---

<sup>1</sup> *Котляр В. С.* Международно-правовые и политические аспекты борьбы с пиратством в XXI веке // Основные тенденции развития современного международного права. LIBERAMICORUM в честь профессора Г. И. Курдюкова. Казань, 2010. С. 242.

- Сборник материалов Владивостокского морского форума. Владивосток, 2009.
8. *Колодкин А. Л., Смирнова Е. С.* Правовое регулирование борьбы с морским пиратством на международном и национальных уровнях: состояние и перспективы в начале XXI века. Тверь, 2012.
  9. *Котляр В. С.* Международно-правовые и политические аспекты борьбы с пиратством в XXI веке // Основные тенденции развития современного международного права. LIBERAMICORUM в честь профессора Г. И. Курдюкова. Казань, 2010.
  10. *Лукашук И. И.* Международное право. Особенная часть: учебник для юридических вузов. М., 1997.
  11. *Родионов К. С.* Интерпол: мир и действительность. София, 1987.
  12. Статистика нападений за 2012 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.golos-ameriki.ru/content/world-pirate-attacks-in2012/1531390.html> (дата обращения: 21.01.2013).
  13. Информационное агентство «Оружие России» — Россия вступила в борьбу с пиратством. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.arms-expo.ru/049057052048124052055052051.html> (дата обращения: 21.01.2013).

## **Раздел III**

**Проблемы управления социальной сферой  
и ее развитием  
(по материалам Международной летней школы  
молодых ученых)**

**М. А. Кашина**  
**Летняя школа молодых ученых**  
**как инновационный проект системы РАНХиГС**

3—7 июня 2012 г. на базе учебно-оздоровительного центра «Академия» СЗИУ РАНХиГС (г. Санкт-Петербург) была проведена **Международная летняя школа молодых ученых «Проблемы управления социальной сферой и социальным развитием»**.

Для сети образовательных учреждений РАНХиГС такая школа является инновационным проектом. Эта инновационность обусловлена двумя моментами: во-первых, реализацией комплексного междисциплинарного подхода в подготовке аспирантов и магистрантов, и, во-вторых, обменом международным опытом научных исследований.

Обучение в аспирантуре имеет ярко выраженную привязку к конкретной научной специальности, в то время как и в исследованиях, и в жизни нарастают интеграционные процессы, именно на стыке разных наук возникают самые интересные и многообещающие идеи. Подобные проекты выступают одним из способов борьбы с реально существующими в науке дисциплинарными барьерами.

Для проведения школы было выбрано три дискуссионных направления: экономическое, политическое и как связующее управленческое. К сожалению, специальность «Государственное и муниципальное управление» отсутствует в Номенклатуре специальностей научных работников России, но широко представлена на Украине. Доклады наших украинских коллег из Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при президенте Украины (ОРИГУ НАГУ) о содержании научной специальности «Государственное управление» и опыт защит диссертаций в ее рамках выступили второй составляющей инновационности нашей Летней школы.

В течение четырех дней были заслушаны и обсуждены следующие доклады:

- «Квазирынки в социальной сфере: зарубежный опыт и российские реалии (на примере образования и здравоохранения)» д-ра экон. наук, проф. Е. А. Куклиной (СЗИУ РАНХиГС, Санкт-Петербург);
- «Государственное управление социальной сферой на Украине: проблемы и перспективы» к. гос. управ., доц. Н. Н. Колисниченко (ОРИГУ НАГУ, г. Одесса);
- «Методы оценки качества управления социальной сферой в России» канд. тех. наук, доц. И. В. Древаль (СЗИУ РАНХиГС, Санкт-Петербург);



- «Консервативная политическая модернизация для России» канд. филос. наук, проф. Е. М. Прошиной (СЗИУ РАНХиГС, Санкт-Петербург);
- «Особенности организации политического исследования» канд. полит. наук, доц. О. А. Артюхина (ЮРИФ РАНХиГС, г. Ростов-на-Дону).

Также состоялась деловая игра по разработке показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти и были организованы практические занятия по группам.

Тексты некоторых докладов и выступлений аспирантов, а также методика проведения деловой игры представлены в настоящей книге.

Учениками Летней школы стали не только аспиранты Северо-Западного института управления Президентской академии и Одесского регионального института государственного управления, но и аспиранты головного кампуса РАНХиГС (г. Москва), аспиранты и магистранты из Поволжского института управления — филиала РАНХиГС (г. Саратов), а одним из преподавателей и экспертов школы стал начальник научно-организационного отдела Южно-Российского института — филиала РАНХиГС (г. Ростов-на-Дону) О. А. Артюхин.

Если говорить о перспективах развития этого инновационного проекта, то наиболее очевидные из них связаны с расширением географии, активным использованием передовых методов обучения (в первую очередь интерактивных), позволяющих заметно интенсифицировать учебный процесс, превращением Летней школы в площадку общения не только аспирантов разных филиалов, но и преподавателей, что позволит укрепить интеграцию системы РАНХиГС. С другой стороны, научное сотрудничество с Украиной и другими бывшими советскими республиками выступает весьма перспективным в связи с нарастающими интеграционными процессами на постсоветском пространстве, отсутствием в этих странах языковых барьеров и схожестью образовательных, социально-экономических и политико-правовых задач.

**С. А. Алеханов, И. В. Дерменева, Н. Н. Обозов**  
**Система повышения квалификации**  
**как условие развития человеческого капитала организации**

Акмеологическая технология интенсивной подготовки предполагает:

- резкое количественное увеличение объема знаний;
- критическое осмысление имеющихся знаний;
- «инвентаризацию» знаний, в том числе избавление от «информационного балласта».

Практика активной подготовки показывает, что традиционные методы, в том числе лекции, ориентированы на долговременную память. Они «загружают» обучающихся информацией вообще по тому или иному предмету и теме.

**Радикальные методы**, в том числе социально-психологические тренинги (СПТ), ролевые и деловые игры, ориентированы на оперативную кратковременную память. Сам радикальный процесс подготовки производит «инвентаризацию» знаний, накопленных к моменту интенсивного обучения в группах.

Как же соединить усилия психологов и педагогов в обучении менеджеров-предпринимателей, резерва на руководящую работу? Верный путь — использовать интенсивные технологии обучения.

В психолого-педагогической подготовке можно выделить как традиционные методы обучения, так и радикальные. К первым относятся беседы, семинары, лекции, домашние задания и т. д.; ко вторым — современные технологии обучения, социально-психологические тренинги (СПТ), ролевые и деловые игры (РДИ).

Психолого-педагогическая технология интенсивной подготовки предполагает:

- резкое количественное увеличение объема знаний;
- критическое осмысление имеющихся знаний;
- «инвентаризацию» знаний, в том числе избавление от «информационного балласта».

Практика активной подготовки показывает, что традиционные методы, в том числе лекции, ориентированы на долговременную память. Они «загружают» обучающихся информацией вообще по тому или иному предмету и теме.

**Радикальные методы**, в том числе социально-психологические тренинги (СПТ), ролевые и деловые игры, ориентированы на оперативную кратковременную память. Сам радикальный процесс подготовки производит «инвентаризацию» знаний, накопленных к моменту интенсивного обучения в группах.

**Традиционная форма подготовки дает знания, СПТ, деловая и ролевая игра — навыки.**

Знания больше нужны для самого процесса обучения, а навыки — непосредственно для работы с людьми. Знания полезны больше для исследований (теоретического и экспериментального творчества), а навыки — для практического решения задач менеджмента.

Известное выражение «любая медаль имеет две стороны» подходит к деловым играм, в которых важно разделить группу и дать возможность решать какое-либо противоречие. **Своеобразным «пусковым механизмом» может быть любой опросник, анкета, тест.** Важно, чтобы они делили хотя бы грубо всех на два лагеря: мужчин и женщин, общительных и замкнутых, государственников и частников, жаворонков и сов. Список дихотомий неисчислимы и зависит от фантазии игротехника, психотренера и инструментальных возможностей конкретной игровой ситуации.

Тем самым система квалификаций должна стать средством получения, изменения или повышения квалификации в соответствии с индивидуальными потребностями и способностями работника. Это дает возможность странам, участвующим в Болонском процессе, сочетать применение экономически выгодного массового производства образовательных услуг и индивидуальных подходов к обучению.

Каждая страна, подписавшая Болонскую декларацию, обязана реформировать свою систему высшего профессионального образования в соответствии со следующими положениями:

- 1) многоуровневое образование — бакалавр, магистр;
- 2) использование кредитов (особых учетных учебных единиц) и модульный подход к образованию;
- 3) академическая мобильность (как студентов, так и преподавателей);
- 4) контроль качества образования (наличие согласованных критериев и процедур оценки качества образования) [1, с. 12].

Основываясь на новом опыте, новых условиях в подготовке и переподготовке и индивидуальный подход в обучении будущих и нынешних управленцев разного уровня, раскроем содержание работы ведущего тренинга (для группы из 15—21 чел. желательно иметь двух помощников). **Основная задача:** организация, методическое обеспечение и проведение тренинга — игры на высоком профессиональном уровне, способном вызвать удовлетворение его участников. Группа должна постоянно находиться в хорошем рабочем тоне и не отвлекаться от программы.

**Тренинг складывается из трех этапов:**

- *первый этап* — подготовка тренинга (разработка программы, в том числе определение тем, их последовательности, времени проведения, роли помощников);

- *второй этап* — проведение тренинга (собственно тренинг с высоким мотивационным тоном всех участников);
- *третий этап* — подведение итогов тренинга (каждый участник по кругу рассказывает о своих ощущениях, делится опытом участия в тренинге, рефлексия).

**Этап подготовки тренинга:**

- 1) разработка сценария;
- 2) знакомство с участниками:
  - изучение документов и характеристик;
  - собеседование с участниками, в том числе выявление их ожиданий и желаний;
- 3) материально-техническое обеспечение:
  - аудиовизуальными средствами;
  - благоустроенным для работы помещением;
  - необходимыми атрибутами игры (раздаточным материалом, в том числе тестами, плакатами, табличками, доской, мелом и т. д.).

**Этап проведения тренинга:**

- 1) организация нормального игрового процесса (такая, чтобы участники, как в театре, не видели «белых ниток», т. е. сбоев в работе);
- 2) активное вмешательство в игру в случае ее «затухания» и спада настроения у участников (можно использовать арсенал приемов «искусства спора», который прилагается в пособии).

**Этап подведения итогов тренинга:**

- 1) оценка самими участниками;
- 2) оценка ведущим:
  - сопоставление поставленных в ходе игры целей и полученных результатов;
  - оценка роли участников игры;
  - анализ игры на основе просмотра видеозаписи;
  - анализ игры на основе проведенного среди участников анкетирования.

Одной из основных задач групповой интенсивной подготовки является определение степени антропоцентричности и задачецентричности игровых ситуаций и готовности групп к процессу обучения.

**Социально-психологический тренинг всегда более антропоцентричен**, он позволяет лучше раскрыться участникам обучения.

**Деловая игра**, наоборот, требует большей задачецентричности поведения тренера и группы. Профессиональная компетенция здесь более важна, нежели нравственно-психологические качества участников.

**Ролевая игра** занимает как бы промежуточное положение между СПТ с его антропоцентричностью и деловой игрой, где важна профессиональная компетентность, т. е. задачецентричность.

В СПТ внимание преподавателя-тренера больше обращено на внутренний мир участников, их индивидуальные мысли и чувства.

В деловых играх внимание больше ориентировано на процесс и результаты решения профессиональных задач. Занятия ведутся более жестко, оценки результатов деятельности публичны и выполняют свою стимулирующую роль.

Ролевая игра вносит элементы большей свободы поведения, хотя они и ограничены рамками профессиональной деятельности. В ролевой игре больше уделяется внимания форме подачи функционального поведения, чем содержательной стороне профессиональной деятельности. В деловой игре за счет особого внимания к качеству профессионально важных идей, мыслей, предложений участники серьезнее ориентированы на конечный результат групповой интенсивной подготовки.

### **Стили поведения преподавателя-тренера при групповой интенсивной подготовке**

**Приказывающий** — стиль управления с высокой задачецентричностью и низкой антропоцентричностью. Этому стилю управления группой свойственна односторонняя коммуникация. Преподаватель ставит задачи участникам групповой интенсивной подготовки и говорит им, что, как и где должно ими выполняться.

**Продающий** — стиль с высокой задачецентричностью и высокой антропоцентричностью. Преподаватель-тренер вырабатывает большинство текущих учебных задач и стремится путем двухсторонней связи и социально-эмоциональной поддержки «заставить» участников психологически «закупить» те решения, которые необходимы учебному процессу.

**Участвующий** — стиль с высокой антропоцентричностью и низкой задачецентричностью. Преподаватель-тренер и участники совместно работают над учебной задачей, вырабатывают новые цели и программу подготовки заданий.

**Делегирующий** — предполагает готовность и способность группы к самостоятельной работе. Участники способны самостоятельно решать учебные задачи. Они вполне готовы к ответственному поведению, так как опыт групповой интенсивной подготовки у них уже есть. Группы выявили лидеров и ведомых, произошла специализация участников, например генерато-

ров идей, критиков, практиков-разработчиков, эмоциональных генераторов и т. д.

Некоторые общие положения, о которых должен постоянно помнить ведущий:

- в процессе игры должна быть, как выразился один специалист, «встряска мозгов» (ломка стереотипов, высокая мотивация участия в игре);
- необходимы удачные названия игры: «Рукопожатие — визитка менеджера», «Язык жестов» и т. д.;
- в игре должны быть «подвох», «сюрприз», «необычный поворот», постоянное ожидание чего-то, с чем участники не сталкиваются в обычной жизни.

Вся программа состоит из трех блоков:

**Первый блок:** «Кто я? Я — личность», темы «Кто я?» и «Кто есть кто?», этот блок обеспечивается группой СПТ, позволяющих обучающемуся познать себя, собственное «Я» и проникнуть в такие глубины собственной личности, о которых он имел самое смутное представление. В СПТ «Кто я?» и «Кто есть кто?» достигается эффект самораскрытия и уменьшения силы влияния прежних стереотипов (установок), которые мешают более естественному поведению участников.

В первые часы должно произойти «полное оттаивание», или раскрепощение, участников, что значительно зависит от первого блока занятий и поведения ведущего. Он максимально должен расположить к себе и к программе всех участников. Эти СПТ «заряжают» и «заражают» участников, и реально или мысленно они проходят через весь курс обучения. Они позволяют слушателю увидеть огромную разницу в представлении о себе в начале и конце учебы, и это помогает ему скорректировать личностные недостатки, которые могут мешать эффективному общению.

**Второй блок:** «Я — профессионал!». Основное значение СПТ, деловых и ролевых игр этого блока заключается в формировании определенных умений и навыков, необходимых обучающимся в менеджерской деятельности. Привязанность данных качеств к профессиональной деятельности достигается тем, что слушатели сами во время «мозгового штурма» воспроизводят «модель идеального руководителя», а затем в процессе проведения других СПТ, ролевых и деловых игр-дискуссий отрабатывают более детально отдельные характеристики собственной модели, в том числе навыки поведения.

**Третий блок:** «Я и команда». Назначение СПТ и РДИ этого блока — выработать умения и навыки группового взаимодействия, налаживания межличностных контактов, отработки технологии управления групповыми процессами, в том числе умения сплачивать группу, снимать конфликты,

возникающие в ходе выполнения групповых заданий, используя приемы «искусства спора», стимулировать участников к активной работе.

План однодневной интенсивной психолого-педагогической подготовки будет предложен дальше, но следует указать, что компоновка занятий может удлиняться на два-три дня за счет включения игр типа «Имидж менеджера», «Мозговой штурм» и т. д.

После соответствующей тренировки можно предложить деловую игру «Оптимист или пессимист» (дискуссия по образцу деловой игры «Жесткий или мягкий руководитель»).

Ролевая игра может быть организована по схеме «Учащиеся — экзаменаторы — экспертная комиссия».

Сценарий игры следующий. Вся учебная группа разбивается на группу учащихся, группу экзаменаторов и группу экспертов. Если учебная группа не меньше 18 чел., то образуются две тематические команды: 9 чел. работают, например, по теме «Есть ли у вас своя линия?», другие 9 чел. — по теме «Вы и ваша карьера». Каждая команда разбивается на три по три игрока в каждой из ролей: «учащиеся — экзаменаторы — комиссия экспертов».

Тройки рассаживаются так, чтобы всем было удобно общаться между собой и между группами.

Задача «экзаменаторов» — точно зачитать задание, задача «учащихся» — быстро его записать и дать ответ на поставленный вопрос.

«Экзаменаторы» совместно оценивают ответ. За каждый ответ выставляется оценка по пятибалльной шкале.

Задача «экспертов», имеющих на руках варианты ответов, решений, действий, — молча оценивать «учащихся» и «экзаменаторов».

После завершения всей серии вопросов и ответов по теме комиссия экспертов выносит «приговор» отдельно «учащимся» и «экзаменаторам» и объявляет, кто из них выиграл.

Потом ведущий дает другую тему, группы меняются местами: «эксперты» становятся «учащимися», «учащиеся» готовятся играть роль «экспертов», «экзаменаторы» пока остаются в своей прежней роли, но до следующей темы. И так по кругу все группы играют роли: «учащийся — экзаменатор — эксперт».

Групповая форма работы при хорошей организации стимулирует участников и дает возможность быстро и живо пройти любые темы РДИ, предлагаемые в этой книге или выбранные тренером-руководителем.

**ПЛАН РАБОТЫ**  
**по интенсивной психолого-педагогической подготовке менеджеров**  
**(приблизительный, для одного дня)**

- 9.00 — 9.50 — Социально-психологический тренинг (СПТ) «Кто я?».
- 9.50 — 10.40 — СПТ — тестирование «Кто есть кто?».
- 10.40—10.50 — Перерыв.
- 10.50—12.00 — СПТ — тестирование «Кто есть кто?».
- 12.00—13.00 — Занятия по темам «Искусство спора», «Язык жестов», «Рукопожатие — визитка менеджера» (20 мин).
- 13.00—13.30 — Обед.
- 13.30—14.20 — Ролевая игра «Имидж менеджера».
- 14.20—14.30 — Перерыв.
- 14.30—15.20 — Деловые игры «Мозговой штурм», «Образ идеального руководителя».
- 15.20—15.30 — Перерыв.
- 15.30—16.20 — Деловая игра «Жесткий или мягкий руководитель».
- 16.20—16.30 — Перерыв.
- 16.30—18.20 — Продолжение деловой игры «Жесткий или мягкий руководитель».
- 18.20—19.30 — Подведение общих итогов учебы.

- 
1. *Кашина М. А., Древаль И. В.* Развитие системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих в контексте болонского процесса // *Управленческое консультирование*. 2011. № 2. С. 12.
  2. *Обозов Н. Н.* Интенсивная подготовка менеджера. СПб., 2011.
  3. *Обозов Н. Н.* Психология власти и лидерства. СПб., 2002.
  4. *Почебут Л. Г., Чикер В. А.* Организационная социальная психология: учеб. пособие. СПб., 2002. С. 81—126; *Обозов Н. Н.* Интенсивная подготовка менеджера. [Электронный ресурс] // URL: <http://dj-s-j-m.narod.ru/ucheba/lider.pdf> (С. 35—36). (дата обращения 20.03.2012).
  5. Активные методы обучения в системе подготовки специалистов и руководителей / отв. ред. Р. Ф. Жуков. Л., 1989.
  6. *Krech D., Kruchfield R. S.* Individual in Society. N. Y., 1962.
  7. *Shane S.* Born Entrepreneurs, Born Leaders: How Your Genes Affect Your Work Life. Oxford University Press, 2010.
  8. *Whyte W. F.* Human Relations in the Restaurant Industry. New York: McGraw-Hill, 1948.



**А. В. Асотова**  
**Формирование молодой политической элиты России:**  
**муниципальный уровень**

Рекрутирование молодежи для работы в органах государственного и муниципального управления является актуальной потребностью всех уровней власти. Эта задача особенно остра для средних и малых городов, в которых сама численность населения накладывает объективные ограничения на поле выбора возможных кандидатов. Однако прогнозирование возможности пополнения местной политической элиты более молодыми кадрами необходимо.

Современная властная иерархия находит свое отражение в элитологических исследованиях, которые рассматривают элиту на трех уровнях: федеральном (общенациональном), региональном и местном. Выделение в отдельный элитный слой местных (или локальных) элит базируется на принципе разделения властных полномочий между органами федеральной власти, субъектов Федерации и существованием особого института, не входящего в систему органов государственной власти, однако имеющего полномочия деятельности и ответственность на местном уровне — органов местного самоуправления. Соответственно субъектом политической жизни на местном уровне является локальная элита, представляющая собой «неизбежно узкий круг представителей локального сообщества, определяющих положение дел на “своей” территории, достаточно независимый от региональной элиты, от других влиятельных игроков на своем уровне и отграничившийся от прочей массы населения» [1, с. 3].

Степень вовлеченности в политический процесс молодежи, ее ценностные ориентации в этой сфере, отсутствие политической активности, видимых перспективных политических лидеров среди молодежи и общее «старение» политической элиты — наиболее большие проблемы современного российского общества. Исходя из вышеперечисленных критериев оценки локальной политической элиты, были определены ключевые задачи исследования, проведенного автором в 2008—2010 гг. в городах Ленинградской области. В основу проведенного исследования была положена следующая концепция. Плюрализм, дисгармоничность и неопределенность социально-политических процессов в современной России объективно ослабляют интерес к профессиональной политической деятельности в средних и малых городах России. Автором было проведено 30 интервью с руководящими лицами различных бюджетных и коммерческих организаций в возрасте до 40 лет на предмет наличия у них мотивации к активной политической

деятельности на местном уровне. В итоге опроса выяснилось, что большинство опрошенных не усматривает в сложившихся социально-политических условиях смысла заниматься политикой: идти в депутаты, становиться активистами политических партий, создавать или развивать какие-либо общественные организации и т. п. Возникает естественный вопрос: имеется ли социальная энергия, хотя бы потенциальная, в молодых категориях граждан, достаточно успешно работающих в своих узкопрофессиональных видах деятельности? В поисках ответа были проанализированы материалы форумов в Интернете [2], на которых проходит обсуждение городской жизни. Были выделены несколько рубрик, связанных более или менее тесно с политическими аспектами городских проблем. По каждой рубрике проведен подсчет по двум позициям: сколько сделано посещений с оставлением комментариев и сколько было сделано посещений только с чтением информации.

Выяснилось, что число посещений политических тем с целью ознакомления на порядок превышает число сделанных записей. Это можно истолковать как наличие широкого интереса к политическим проблемам, как потенциальное выжидание, как примерку возможности своего более активного политического участия. Для подтверждения такого вывода было выявлено полтора десятка успешных людей молодого возраста из числа регулярных посетителей форумов. С каждым из них было проведено фокусированное интервью на тему «Что препятствует активной политической деятельности людям вашего круга?». Подавляющее большинство опрошенных чувствуют, что «переросли» свой бизнес или свою должность на основной работе и могли бы заняться политической деятельностью на местном уровне, однако при этом они выдвинули оговорку: не при существующих условиях. Неприемлемость условий расшифровывалась как давящий командно-родственный принцип подбора кадров на руководящие административные и политические должности; кастовая организация политической местной власти; непреодолимые неформальные преграды для активных претендентов на место в политической элите местного уровня; непомерность затрат для участия в избирательных кампаниях.

Однако в последнее время (2010—2012) происходит постепенное изменение мнений, формирование новой «политической среды», в которой появляются молодые политические лидеры. Одним из институтов формирования молодой политической элиты являются политические партии и их отделения на местах. По мнению экспертов ВЦИОМа, изложенному в интервью газете «Новые известия» 18 апреля 2008 г., «увлечение идеологией стало для российской молодежи новой модой. Одни вступают в партии

и движения, потому что не хотят мириться с несправедливостью, другие — чтобы пробиться во власть и сделать карьеру». По утверждению политолога Алексея Мухина, опубликованному в этой же газете, «движение “Наши” основано на эксплуатации карьерных устремлений молодежи. Сама система “Наших” подразумевает активное рекрутирование в органы власти. За этим люди и шли туда. Идейных среди “нашистов” — доля процента». В развитие данной темы автором были проведены интервью с представителями молодежных политических движений, в процессе которых были подтверждены вышеприведенные высказывания политологов, что участие в данных движениях имеет строго карьерно-ориентированный характер. Причем каким именно образом будет строиться карьера, молодые люди также представляют себе достаточно четко: сначала политическая активность, а через нее устройство на работу в органах власти<sup>1</sup>.

Одним из наиболее активных способов рекрутирования молодежи на муниципальную работу являются выборы в местные органы представительной власти. Во время работы в советах депутатов молодые люди получают богатый опыт участия в политической жизни, знания и опыт решения реальных проблем населения, становятся более подготовленными к дальнейшему продвижению в сфере государственного и муниципального управления. В октябре 2009 г. по данным правительства Ленинградской области, более 200 молодых людей в возрасте до 35 лет стали депутатами местных органов власти [3]. Молодые люди имеют возможность обрести опыт реального участия в политической деятельности, а затем, пройдя горнило муниципальных выборов и работы в муниципалитетах, двигаться дальше по карьерной лестнице в области государственного и муниципального управления.

Таким образом, выявление кадрового потенциала современной молодежи является достаточно актуальной задачей для российских исследователей. В отличие от советского времени, когда функцию кузницы кадров выполнял комсомол, в настоящее время необходимо изучение политических институтов различного уровня и статуса, способных принять участие в формировании молодой политической элиты страны.

- 
1. *Витковская Т. Б.* Локальная политическая элита в регионах РФ: особенности формирования, структура и тенденции развития: дис. ... канд. полит. наук по спец. 23.00.02. Пермь, 2008.

---

<sup>1</sup> Исследование проводилось в 2011 г. в Ленинградской области, в выборку были включены 20 активистов партий и молодежных движений.

2. Форумы городов Ленинградской области в Интернете: Гатчины (<http://forum.gatchina.ru>), Гатчинский район (<http://www.gatchinacity.ru>), Тихвин (<http://tikhvin.info>), Сосновый Бор (<http://www.all-sbor.net/forum>), Луга (<http://луга.пф>), Сланцы (<http://slantsy.com/forum>), Выборг (<http://viborgnew.5bb.ru>, <http://www.forum.vyborg.to>), Приозерск (<http://forum.priozersk.ru>, Бокситогорск (<http://www.boksitogorsk.com/society>), Кириши (<http://kirishi-online.ru/forum>, <http://www.kirishi.ru/?myforum>), Волосово (<http://volosovo.forum2x2.ru>) (дата обращения: 20.03.2013).
3. Молодые депутаты России. 09.07.2010. [Электронный ресурс] // URL: [http://www.lenoblinform.ru/apps/news/2010/07/09/molodye-deputaty-rossii/?cat\\_ids=6](http://www.lenoblinform.ru/apps/news/2010/07/09/molodye-deputaty-rossii/?cat_ids=6) (дата обращения: 20.03.2013).

**А. С. Бритько**

## **Оценка эффективности проектов инновационного развития предприятий (методологический аспект)**

Разработка инноваций представляет собой одно из основных направлений стратегического анализа, основными задачами которого являются определение технико-экономических характеристик инновации, оценка ее качества и уровня конкурентоспособности продукции; определение суммы инвестиций на разработку и внедрение инновации; определение возможностей для разработки инновации; определение срока окупаемости инновации; оценка эффективности инновации.

При этом следует проводить разграничение между инновациями и инвестициями, хотя между ними существует тесная связь. Инновационный процесс невозможен без инвестиций, а осуществление инвестиций без инноваций не имеет экономического смысла, поскольку такой подход консервирует отсталость в области техники и технологии, что в конечном итоге снижает конкурентоспособность предприятия. Учитывая их тесную взаимосвязь, иногда для оценки эффективности инноваций и инвестиций используют одни и те же показатели, что не совсем методологически верно:

- для инвестиционного проекта основным критерием выступает его финансовая эффективность с точки зрения привлекательности для инвесторов;
- для инновационного проекта важны не только финансовые результаты, но и его новизна, удовлетворяющая запросы потребителей и производителей, поэтому для оценки эффективности инноваций применяют более обширную систему показателей, чем для оценки эффективности инвестиций.

Анализ литературных источников показал, что вопросу оценки эффективности инвестиционных проектов по внедрению инноваций посвящено большое количество научных исследований, которые можно разделить на две группы: оценка эффективности инноваций, характеризующаяся системой показателей, отражающих конечные результаты реализации инноваций; оценка эффективности инноваций в зависимости от жизненного цикла инновационного проекта.

В рамках первого методологического подхода с различной степенью детализации оценивается влияние инноваций на внутреннюю и внешнюю среду инновационного проекта и рассчитываются такие показатели, как интегральная, производственная (оперативная), финансовая, инвестиционная, бюджетная эффективности.

Второй методологический подход строится на распределении инвестиций в инновационном проекте по этапам его внедрения. Инвестиции по мере реализации инновационного проекта превращаются в денежные доходы, т. е. конечный финансовый результат, а значит, можно оценить его эффективность на основании показателей первого подхода.

Показатели оценки эффективности инноваций можно объединить в три группы.

К первой группе относятся показатели, характеризующие производственный эффект инновации: прирост объема производства продукции и добавленной стоимости; экономия материальных ресурсов и экономия от снижения себестоимости продукции, сокращение затрат труда и рост производительности труда; снижение материалоемкости и ресурсоемкости продукции и другие.

Ко второй группе относятся показатели, характеризующие финансовую эффективность нововведений: прирост маржи покрытия и чистого дохода; прирост прибыли до выплаты процентов и налогов; прирост чистой прибыли после выплаты процентов и налогов; прирост маржинальной рентабельности и рентабельности затрат; прирост рентабельности совокупного капитала, вложенного в активы предприятия, и рентабельности собственного капитала и др.

К третьей группе относятся показатели инвестиционной эффективности инноваций, т. е. используется та же система показателей, что и для оценки эффективности реальных инвестиций, и происходит расчет экономической эффективности проекта.

Все методы, используемые при оценке эффективности инновационных проектов, можно разделить на две группы: простые (статические) методы и динамические, использующие концепцию дисконтирования.

Традиционные (простые) методы оценки экономической эффективности инновационных проектов (например, метод расчета срока окупаемости) известны давно и широко использовались в отечественной и зарубежной практике еще до того, как всеобщее признание получила концепция, основанная на дисконтировании денежных поступлений. Доступность для понимания и относительная простота расчетов сделали их популярными даже среди работников, не обладающих специальной экономической подготовкой.

Термином «срок окупаемости» определяется минимальный временной интервал (от начала осуществления проекта), за пределами которого интегральный эффект становится и в дальнейшем остается неотрицательным. Известны два подхода к расчету срока окупаемости. Первый заключается

в том, что сумма первоначальных инвестиций делится на величину годовых (лучше среднегодовых) поступлений. Его применяют в случаях, когда денежные поступления равны по годам. Второй подход счета срока окупаемости предполагает нахождение величины денежных поступлений (дохода) от реализации инновационного проекта нарастающим итогом, т. е. как кумулятивной величины.

Основное преимущество этого метода — простота понимания и расчетов. Однако этот показатель не учитывает весь период функционирования проекта, и, следовательно, на него не влияют доходы, полученные за пределами срока окупаемости.

В отличие от статических динамические методы оценки инвестиций учитывают текущие за весь инвестиционный период вложения и поступления, которые различны в зависимости от момента их осуществления. Данная группа методов оценки экономической эффективности инновационных проектов использует концепцию дисконтирования. Для приведения разновременных затрат, результатов и эффектов используется норма дисконта, равная приемлемой для инвестора норме дохода на капитал и являющаяся ключевым параметром для применения группы динамических методов. Ставка дисконта играет роль фактора, обобщенно характеризующего влияние макроэкономической среды и конъюнктуру финансового рынка. Она определяется уровнями доходности, преобладающими на рынке капиталов.

Метод оценки эффективности инновационных проектов основан на определении чистого приведенного дохода, на который может увеличиться ценность (стоимость) предприятия в результате реализации проекта.

Если одним из участников инновационного проекта является бюджет, то необходимо также рассчитывать бюджетную эффективность проекта.

Показатели бюджетной эффективности отражают влияние результатов осуществления проекта на доходы и расходы соответствующего (федерального, регионального и местного) бюджета.

Основным показателем бюджетной эффективности, используемым для обоснования предусмотренных в проекте мер федеральной, региональной финансовой поддержки, является бюджетный эффект. Бюджетный эффект для  $t$ -го шага осуществления проекта определяется как превышение доходов соответствующего бюджета над расходами в связи с осуществлением данного проекта. На основе показателей годовых бюджетных эффектов определяются также дополнительные показатели бюджетной эффективности: внутренняя норма бюджетной эффективности; срок окупаемости бюджетных затрат; степень финансового участия государства (региона) в реализации проекта.

По нашему мнению, методологический подход, основанный на оценке эффективности инноваций в зависимости от жизненного цикла инновационного проекта, является более методологически верным, однако он требует определенной доработки.

Во-первых, необходимо учесть то обстоятельство, что каждая отрасль экономики характеризуется специфическими особенностями, что требует разработки специализированных методических рекомендаций по оценке эффективности как инвестиционных, так и инновационных проектов.

Во-вторых, в настоящее время все нормативно-методические документы по оценке и измерению экономической эффективности инновационных проектов на стадии «инвестиционной фазы» жизненного цикла проекта в России, как правило, базируются на методологических положениях методики UNIDO, на базе которой были разработаны «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов» [1]. Однако реализация инвестиционного проекта в инновационной сфере сопряжена с рядом сложностей (более широкий круг участников, многокритериальность оценки эффективности, сложность использования только количественных критериев эффективности и другие). Таким образом, утвержденные Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов даже в последней (третьей) редакции не полностью раскрывают методику оценки экономической эффективности инвестиций в проекты инновационного развития и требуют совершенствования. Доработка и совершенствование методических рекомендаций должна проводиться по следующим направлениям:

- учет интересов всех участвующих в реализации инновационного проекта сторон (субъектов инновационной деятельности);
- учет возможных последствий реализации проекта в экономической, социальной и экологической сферах.

- 
1. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). Официальное издание / под ред. В. В. Коссова, В. Н. Лившица, А. Г. Шахназарова. М., 2000.



**И. В. Древаль, М. А. Кашина**

**Деловая игра «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти»: цели, задачи, методика**

Активные методы обучения (АМО) стали сегодня неотъемлемым элементом учебного процесса в высшей школе. Однако они могут и должны применяться также в системе дополнительного и послевузовского профессионального образования. Такой широкий диапазон использования объясняется особенностями этих методов, которые отличают их от традиционных методик обучения и дают возможность развивать и использовать инновационный потенциал как обучающихся, так и преподавателей.

К основным отличительным чертам АМО в литературе относят:

- принудительную активизацию мышления и поведения обучаемых;
- высокую степень их вовлеченности в учебный процесс;
- обязательность непосредственного взаимодействия обучаемых между собой, с учебным и справочным материалом, с преподавателем;
- повышенную эмоциональность и творческий характер занятий;
- направленность на преимущественное развитие или приобретение профессиональных знаний, умений, навыков в сжатые сроки.

Обучающая ценность АМО связана с объективным фактом: человек лучше усваивает материал в динамичных процессах, особенно при условии своего личного участия в них.

Одним из наиболее распространенных и эффективных методов активного обучения выступают деловые игры.

В общем виде игра — широкий круг деятельности животных и человека, противопоставляемый обычно утилитарно-практической деятельности и характеризующийся переживанием удовольствия от самой деятельности. Удовольствие, как правило, связано с выигрышем, если игра ориентирована на результат, проигрыш вызывает у игроков огорчение. Другой составляющей удовольствия может стать возможность попробовать себя в новой, неожиданной роли, если игра — ролевая.

Третий момент — риск, сведенный к минимуму. В игре воспроизводятся жизненные ситуации, но вне реальной практической ситуации, т. е. эта деятельность протекает в условных ситуациях, в особом игровом пространстве, отделенном от реальности, что позволяет игрокам рисковать, не особо заботясь о последствиях неверных решений. Динамизм игры связан с быстрой сменой ситуаций, изменением объекта и необходимостью оперативной адаптации действий игроков к изменившимся условиям.

Таким образом, игра — это свободная деятельность, которая не диктуется физической необходимостью или моральной обязанностью, она протекает в свободное время и может быть в любой момент прекращена или отложена. В нее хочется играть, потому что она доставляет удовольствие, временно отменяя обыденную жизнь, создавая особое игровое пространство и время.

Деловая игра (ДИ) — это форма моделирования в образовательном процессе предметного и социального содержания профессиональной деятельности в условной ситуации при наличии конфликта (соперничества) и информационной неопределенности. В ДИ деятельность обучающихся разворачивается на имитационно-игровой модели, отражающей технологию, динамику и социальное содержание целостной профессиональной деятельности специалистов или ее крупных фрагментов. Основная задача состоит в развитии творческого профессионального мышления, выражающегося в способности к анализу предлагаемых ситуаций, постановке и решению субъективно новых для обучающихся профессиональных задач.

Основные особенности деловой игры:

- наличие объекта игрового моделирования и распределения ролей;
- взаимодействие по правилам или путем исполнения ролей;
- различие интересов участников;
- наличие общей цели всего игрового коллектива;
- учет вероятностного характера деятельности и информационной неопределенности;
- реализация в ходе игры «цепочки» решений, каждое из которых зависит от решения, принятого на предыдущем этапе;
- увязывание моделируемых событий с определенным моментом времени (уплотнение-растяжение);
- субъективная оценка результатов — результаты очевидны, оцениваются по таблицам с помощью баллов;
- наличие системы организации, планирования и стимулирования деятельности игроков (управление организаторов, самоуправление участников);
- воспроизведение иерархических и горизонтальных отношений в системе управления.

В связи с этим в деловой игре, как и в других методах контекстного обучения, можно выделить три модели.

*Семиотическая модель* — вербальные или письменные тексты, содержащие теоретическую информацию о конкретной области профессиональной культуры и предполагающие ее индивидуальное присвоение каждым сту-

дентом (лекционный материал, традиционные учебные задачи, задания и т. п.). Единицей работы обучающегося в этом случае выступает речевое действие.

*Имитационная модель*, которая включает моделируемую ситуацию будущей профессиональной деятельности, требующую анализа и принятия решений на основе теоретической информации. Здесь единицей работы обучающегося будет предметное действие, основная цель которого — практическое преобразование имитируемых профессиональных ситуаций.

*Социальная модель*, отражающая типовую проблемную ситуацию или фрагмент профессиональной деятельности, которые анализируются и преобразуются в формах совместной деятельности участников игры. Работа в интерактивных группах как социальных моделях профессиональной среды приводит к формированию не только предметной, но и социальной компетентности будущего специалиста. Основной единицей активности студента является поступок, т. е. действие, направленное на другого человека, предполагающее его отклик и с учетом этого — коррекцию действия (подробнее см. [1]).

Как считают специалисты, в деловой игре реализуются следующие основные психолого-педагогические принципы.

1. Принцип имитационного моделирования конкретных условий и динамики производства и игрового моделирования содержания профессиональной деятельности специалистов. Таким образом, деловая учебная игра является сложным знаковым замещением двух реальностей — процессов производства («знак профессиональной среды») и содержания профессионального труда («знак профессиональной деятельности»). Развертывание имитационной модели производства и игровой модели профессиональной деятельности создает предметный и социальный контексты усвоения нового, развития профессионала в живом учебном процессе.

2. Принцип проблемности содержания учебной деловой игры и процесса его развертывания в познавательной деятельности студентов.

3. Принцип совместной деятельности участников в условиях ролевого взаимодействия, разделения и интеграции имитируемых в игре производственных функций специалистов.

4. Принцип диалогического общения и взаимодействия партнеров по игре как необходимое условие решения учебных задач, подготовки и принятия согласованных решений, развития познавательной активности.

5. Принцип двуплановости игровой учебной деятельности — достижение игровых целей служит средством реализации целей развития личности специалиста, целей обучения и воспитания [2, с. 329].

В деловой игре одновременно имитируется и процесс профессиональной деятельности, и отношения между людьми, играющими определенные роли, преобладание того или иного аспекта определяет форму игры. Если акцент делается на инструментальности, на нахождении «правильного» алгоритма действий в заданной ситуации, а межличностный аспект формализован, у игры есть сценарий и нужное решение, то такие игры ближе к методу анализа ситуаций (case-study) и называются операционными. Если совместная игровая деятельность носит характер реального взаимодействия по правилам и направлена на решение субъективно новых задач, требующих формирования и использования более эффективных коммуникативных навыков, то эти игры носят характер ролевых, они ближе к социально-психологическому тренингу с элементами драматизации.

Применительно к задачам подготовки специалистов по государственно-му и муниципальному управлению свое специфическое наполнение получает в первую очередь первый принцип, отражающий специфику профессиональной деятельности, имитируемой в деловой игре.

В литературе отмечается, что «особенности государственной службы, как деятельности по реализации полномочий государственных органов, позволяют выделить в ней два ключевых направления работ:

- оперативное управление подведомственной территорией;
- исполнение государственных функций и оказание государственных услуг населению.

В первом направлении ярче выражены рефлексивные моменты деятельности, во втором — интерактивные. Можно сделать и более сильное обобщение: в государственной службе преобразующий компонент практически не представлен. В ее функции входит создание документов (знаковых систем), но сама она не производит материальные и духовные ценности... В типовой профессиограмме государственной службы должны быть представлены требования по интерактивным и рефлексивным типам деятельности, пропорция которых будет определяться уровнем замещаемой должности и специализацией (в частности, степенью близости данных работ к общению с населением).

Для руководителей и помощников доминирующим выступает личностный компонент, а для специалистов и обеспечивающих специалистов — гностический» [3, с. 202—203].

Поскольку чиновники всех уровней участвуют в управлении, подготовке и реализации управленческих решений, то содержанием профессиональной деятельности, моделируемой в деловой игре, выступает сбор и анализ информации по проблемам государственного управления и раз-

личных сторон жизни общества. В целях экономии игрового времени поиск информации может быть выполнен студентами (преподавателем) заранее, а основное внимание уделено имитации процесса разработки и принятия управленческого решения на базе анализа готовой информации.

В качестве примера деловой игры, используемой при подготовке будущих гражданских и муниципальных служащих, можно привести игру «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти», которая может проводиться в рамках учебного курса «Управление социальной сферой». Он дает основы управления в отраслях, обеспечивающих воспроизводство и развитие индивидуумов и общества.

В результате обучения данной дисциплине «студент должен обладать компетенциями социального, профессионального и образовательного взаимодействия, включая:

- компетенцию конструктивного взаимодействия с гражданами и с институтами гражданского общества, другими организациями, быть способным и готовым к диалогу на основе ценностей гражданского общества;
- компетенцию лидерства, т. е. быть способным и готовым к лидерству, быть готовым уметь принимать взвешенные решения, убеждать в целесообразности этих решений и воплощать решения в жизнь;
- компетенцию командной работы, т. е. умение работать в коллективе, исполняя свои обязанности творчески и во взаимодействии с другими членами коллектива.

А также:

- обладать умением и готовностью формировать команды для решения поставленных задач;
- разрабатывать организационную структуру, адекватную стратегии, целям и задачам, внутренним и внешним условиям деятельности органа публичной власти, осуществлять распределение функций, полномочий и ответственности между исполнителями;
- уметь вырабатывать решения, учитывающие правовую и нормативную базу;
- понимать современные тенденции развития политических процессов в мире, мировой экономики и глобализации, ориентироваться в вопросах мировой конкуренции.

На занятиях по дисциплине в различных сочетаниях, а иногда параллельно применяются объяснительно-репродуктивный, частично поисковый и исследовательские методы обучения. Тем самым решаются задачи

передачи знаний принципиально нового материала и применения умений и навыков их применения. Комплексные задания для самостоятельной работы предусматривают возможности как для продуктивной, так и продуктивно-творческой деятельности студентов. На практических занятиях моделируются реальные ситуации, что позволяет студентам научиться формировать обоснованное мнение и аргументированно отстаивать его, приобретать навык формирования команды и командной работы» [4, с. 3].

Деловая игра «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти» может стать как промежуточной формой контроля знаний студентов, так и итоговой по данному курсу. Она может также использоваться как самостоятельная форма обучения в рамках курсов повышения квалификации или профессиональной переподготовки чиновников. Она будет полезна аспирантам, готовящим диссертационные исследования по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» или 05.13.10 «Управление в социальных и экономических системах».

К сожалению, в отличие от Украины в номенклатуре научных специальностей России нет самостоятельной специальности «Государственное и муниципальное управление», а ее проблематика разбросана по другим отраслям науки, исследующим проблемы управления (как государственного, так и делового).

Приведем краткий проспект игры. (Методические материалы к ее организации и проведению приведены в приложениях 1—3.)

### **Характеристика общего содержания**

Актуальной проблемой современного государственного и муниципального управления России выступает оценка его эффективности. Как мы уже писали, «суть эффективности самой по себе заключается в максимизации отношения результата к затратам на его получение. И пока речь идет об экономической эффективности, все более или менее понятно. Однако к социальной эффективности принципы ее расчета в чистом виде неприменимы, хотя бы потому, что социальные эффекты могут вступать и часто вступают в прямое противоречие с экономическими. При этом социальная эффективность, как правило, имеет определенный временной лаг, т. е. срок окупаемости ее затрат будет больше, но результаты, полученные в дальнейшем, окупят произведенные затраты. Инвестиции в человеческий капитал всегда являются долгосрочными и не могут дать немедленного эффекта, но это не означает, что они неэффективны.

Есть различные модели получения оптимальных значений эффективности при тех или иных затратах и результатах. Логично расчет эффективности начать с формулировки ожидаемого результата, а затем оценивать разные варианты затрат на его достижение. В социальной политике результатом будет степень удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей людей, обеспечение того или иного уровня и качества жизни. Социальная политика тем результативнее, чем выше степень удовлетворения рациональных потребностей людей. Однако возникает вопрос о затратах, сколько государство может выделить средств на то, чтобы поддерживать достаточный уровень потребления населения. Здесь мы возвращаемся к вопросу о государственных социальных стандартах. Если государство минимизирует затраты, это с неизбежностью минимизирует цели и результаты социальной политики» [5, с. 156].

Исходя из этого и формируется основная **цель игры** — создать перечень показателей, оптимальным образом позволяющий измерить социальную отдачу государственного управления и уровень развития социальной сферы территории (муниципального образования).

В рамках игры на основе анализа реальных данных (материалов переписи населения 2010 г. конкретного региона и отчета главы местного самоуправления, в частности городского округа как наиболее крупного из типов муниципальных образований) необходимо решить следующие задачи и ответить на поставленные вопросы:

1. Сформировать ранжированный перечень критериев оценки миграционной привлекательности территории (муниципального образования — «городской округ») с точки зрения населения (жителя). (Для справки: миграционная привлекательность была выбрана разработчиками игры в качестве обобщающего показателя социального развития территории.)

2. Проанализировать и доработать перечень показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В частности:

- 2.1. Сократить исходный перечень из 159 показателей до списка в 40—60 показателей.

- 2.2. Сгруппировать выбранные показатели по направлениям развития территории (сферам деятельности органов МСУ).

- 2.3. Сопоставить полученные группировки с ранжированным перечнем критериев миграционной привлекательности.

- 2.4. Разработать недостающие показатели.

3. Подготовить презентацию итогов работы группы в PowerPoint, на которой показать:

3.1. Сколько показателей забраковали и почему.

3.2. Какие показатели наиболее адекватно отражают интересы жителей и почему.

3.3. Какие направления деятельности органов МСУ оказались не «закрыты» имеющимися показателями.

3.4. Составить список новых показателей, которые разработала группа.

**Предмет игры:** анализ и разработка показателей развития социальной сферы муниципального образования.

Основное **противоречие игры:** существование обширного, нормативного утвержденного перечня показателей оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, многие из которых эту эффективность не измеряют, в то же время ряд важных направлений социального развития в этом перечне своего отражения не нашли. Это выступает следствием противоречия интересов:

- государства и граждан;
- федерального центра и субъектов Федерации;
- субъектов Федерации и муниципальных образований;
- различных отраслей государственного управления...

**Игровые роли.** В зависимости от числа и уровня подготовки участников игры могут быть предложены следующие роли:

- председатель муниципального совета;
- член муниципального совета;
- выборный (назначенный) глава местной администрации;
- представитель регионального исполнительного органа государственной власти;
- представители населения (граждан), в том числе мигрант (отечественный или из ближнего зарубежья), многодетный родитель, мать-одиночка;
- представители политических партий;
- представители средств массовой информации и т. д.

**Процедура формирования игровых групп.** В игре должно быть сформировано не менее двух групп из обучающихся, которые работают непосредственно над системой показателей, и группа экспертов (из числа преподавателей и (или) представителей органов власти и управления), которые будут оценивать результаты работы в группах и давать комментарии, выбирая победителя.

Группы игроков могут строиться либо из представителей различных социально-профессиональных групп и страт и с этой точки зрения быть однородными либо, наоборот, формироваться как группы с изначально про-



тиворечивыми интересами, например группа из представителей населения, группа бизнеса и группа государства.

Размер игровой группы 5—7 человек. В случае необходимости в группе может работать модератор из числа преподавателей. В ходе обсуждения участники игры могут обращаться за консультацией к экспертам (преподавателям и специалистам — членам жюри).

**Регламент игры** представлен в приложении 1. Общее время проведения игры не должно превышать 3—3,5 часа с небольшим техническим перерывом. В случае увеличения продолжительности необходимо предусмотреть перерывы на кофе-брейк.

**Техническое оснащение.** Помимо раздаточных материалов, содержащих статистику по региону и муниципальным образованиям, основные нормативные правовые акты, на базе которых строится оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, необходимо обеспечить доступ игроков к основным правовым базам через Интернет, а также предоставить каждой группе компьютер для подготовки электронной презентации своего доклада.

### **Основные результаты игры**

#### **Игровые:**

- разработка собственного перечня оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных органов, оценки уровня развития социальной сферы;
- проигрывание необычной роли — чиновника, журналиста, домохозяйки, мигранта, журналиста и т. п.

#### **Педагогические:**

- актуализация знаний по курсам государственного и муниципального управления, социальной политики, управления развитием социальной сферы и др.;
- отработка навыков работы в команде;
- укрепление навыков работы в стрессовой ситуации нехватки времени и конкурентной борьбы;
- совершенствование навыков подготовки докладов по результатам анализа эмпирических материалов и представления их в наглядной форме электронной презентации;
- другие.

Особенность деловой игры как метода обучения состоит в ее способности оценить и минимизировать риск принятия неверных решений в слож-

ных нестандартных ситуациях. С другой стороны, это открывает широкие перспективы разработки и воплощения различных (вплоть до самых неожиданных (фантастических)) альтернатив решения управленческих проблем.

Первые деловые игры были разработаны и сыграны в нашей стране почти 100 лет назад, в 1920-е гг., когда активно развивалась отечественная школа научного управления и организации труда. Новый всплеск интереса к ним был в 1960-е гг., когда реабилитировали социологию, психологию и другие общественные науки, а затем в переломные 1990-е гг. Сегодня деловые игры вновь возвращаются в арсенал подготовки управленцев различных уровней, наполняясь новым содержанием, но сохраняя старые задачи: активно формировать и развивать профессиональные навыки и компетенции специалистов по управлению.

**Регламент проведения деловой игры  
«Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти»**

<i>Этап</i>	<i>Цели и задачи</i>	<i>Содержание</i>	<i>Ожидаемые результаты</i>	<i>Время</i>
Вступительная часть	Распределение участников по командам	Жеребьевка с учетом регионального представительства	Формирование 3—4 команд (по 5—7 человек)	10 мин.
I часть	Формирование командами ранжированного перечня критериев оценки миграционной привлекательности территории (муниципальной территории — «городской округ») с точки зрения населения (жителя)	Работа в малых группах	Отранжированный в порядке значимости перечень критериев (не более 20 позиций)	20 мин.
II часть	Анализ и доработка перечня показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов	Работа с раздаточными материалами. 1. Сокращение исходного перечня из 159 показателей до списка в 40—60 показателей. 2. Группировка выбранных показателей по направлениям развития территории (сферам деятельности органов МСУ). 3. Сопоставление полученных группировок с ранжированным перечнем критериев миграционной привлекательности. 4. Разработка недостающих показателей	Формулировка принципов «выбракровки» показателей. Перечень направлений деятельности органов МСУ с показателями. Перечень вновь разработанных показателей	90 мин.

Окончание

Этап	Цели и задачи	Содержание	Ожидаемые результаты	Время
<b>Технический перерыв</b>				
III часть	Доклады от групп, представленные собственной системой показателей оценки деятельности органов МСУ	Сообщение о ходе работы в группе и основных результатах	Подготовка презентации в Powerpoint. Сколько показателей забраковали и почему. Какие показатели наиболее адекватно отражают интересы жителей и почему. Какие направления деятельности органов МСУ оказались не «закрыты» имеющимися показателями. Список новых показателей, которые разрабатывала группа	15 мин. 40 мин.
Заключительная часть	Подведение итогов. Выступления членов жюри	Награждение по четырем номинациям: — лучший доклад; — лучший оратор (выступающий); — лучшие вопросы; — лучшая командная работа (поддержка)		20 мин.
	Общее время на игру			3 ч. 15 мин.

Лист оценки доклада по итогам групповой работы в деловой игре  
«Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой  
муниципального органа власти»

Наименование группы \_\_\_\_\_

№ п/п	Наименование показателя	Оценка [1...5]	Комментарии члена жюри
1	Реализация принципов системного анализа		
2	Учет особенностей территории		
3	Учет интересов населения		
4	Обоснованность суждений («выбракровки» и формирования новых показателей)		
5	Логичность изложения		
6	Соответствие заданному уровню управления		
7	Знание нормативной базы по государственно- му и муниципальному управлению		
8	Качество представления материала (презентации)		
Итого			

Член жюри \_\_\_\_\_  
(Ф. И. О.) (подпись)

**Список раздаточных материалов к деловой игре**

1. Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. по Самарской области. Доступ на сайте Федеральной службы государственной статистики [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

2. Доклад мэра городского округа Тольятти Самарской области С. И. Андреева о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2011 г. и их значениях, планируемых на трехлетний период. Электронный документ. Доступ: [http://www.tgl.ru/tgl/official\\_inf/fz/report/2011.htm](http://www.tgl.ru/tgl/official_inf/fz/report/2011.htm)

3. Правовая база оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации:

3.1. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

3.2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (в ред. постановления Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212).

3.3. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 608 «Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижений наилучших значение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

3.4. Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 212 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322».

3.5. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 542 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322».

3.6. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 541 «О внесении изменений в правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

3.7. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2010 г. № 1053 «О внесении изменений в правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

3.8. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2010 г. № 1052 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322».

3.9. Постановление Правительства РФ от 4 марта 2011 г. № 148 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322».

3.10. Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2011 г. № 2343-р «О распределении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 г.».

- 
1. *Вербицкий А. А.* Компетентностный подход и теория контекстного обучения. М., 2004. [Электронный ресурс]. // URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-95156.html> (дата обращения: 20.03.2013).
  2. *Вербицкий А. А.* Психолого-педагогические принципы и особенности деловой игры // Хрестоматия по педагогической психологии: учеб. пособие для студентов / сост. и вступ. очерки А. Красило и А. Новгородцевой. М., 1995.

3. *Кашина М. А., Вагина Л. В.* Социология для государственных служащих. СПб., 2006.
4. *Древаль И. В.* Учебно-методический комплекс по дисциплине «Управление социальной сферой» для магистров, по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление». СПб., 2012.
5. *Древаль И. В., Кашина М. А.* Измерение социальной эффективности государственной социально-экономической политики как научная и политическая проблема // Политические институты в современном мире. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. 10—11 декабря 2010 г. / под общ. ред. С. Г. Еремеева, О. В. Поповой. СПб., 2010.

**А. В. Ключев**  
**Социальная работа в системе социальных отношений:**  
**методологический аспект**

Социальная работа как вид социальной деятельности генетически связана с многообразными социальными отношениями и процессами. Она производна от понятия «социальное» и как социальный институт возникает на определенном уровне развития социума. Однако здесь следует иметь в виду, что понятие «социальное» весьма многогранно и ассоциативно. Оно употребляется для характеристики многих процессов, происходящих в обществе. Это не случайно, поскольку социальный мир и интеракции, происходящие в нем, весьма многообразны.

Для анализа поставленной в статье темы важным представляется выявление специфики социального в контексте социальной работы.

В обобщенном виде «социальное» имеет несколько трактовок.

Во-первых, понятие «социальное» отождествляется с общественным, т. е. они, по сути, трактуются как идентичные. Однако согласно данному подходу предельно расширяется трактовка социального, поскольку общественное охватывает все, что относится к обществу и противоположно природному. Отмечается, что в литературе советского периода оба эти понятия употреблялись как равноценные, хотя с некоторыми аспектами различия.

Во-вторых, в более узком значении «социальное» понимается как сфера отношений между людьми, которые находятся в динамичном взаимодействии. Макс Вебер называл социальными действиями те, которые ориентированы на поведение других людей. То есть в этом случае речь идет об отношениях, происходящих между людьми по поводу многообразных потребностей, интересов, в том числе и в отношении социальной защиты.

В-третьих, понимание социального обусловлено тем, что, вступая во взаимодействие, люди находятся на разных стратификационных статусах, занимают неодинаковое, неравное положение в обществе, что вызывает необходимость оказания помощи и поддержки слабозащищенным слоям населения. Данные отношения социального неравенства, а также рост социокультурных потребностей людей приводят к пониманию специфики и расширению социальной сферы. Являясь одной из подсистем общества, общественных отношений, она трактуется как область жизнедеятельности людей, в которой потребляются материальные блага и услуги, удовлетворяются витальные и высшие потребности людей. Таким образом, это область проявления социальных отношений определенного содержания, связанная с жизнеобеспечением людей. Социальная сфера включает образование, здравоохранение, социальную защиту населения и т. д.



В прикладном ракурсе социальная сфера имеет достаточно конкретные формы, в рамках которых потребляются различного рода услуги, реализуются интересы людей и социозащитные функции. В результате удовлетворения витальных и духовных потребностей между людьми возникают социальные отношения и общение особого рода, в первую очередь это относится к осуществлению социальной работы.

Социальная работа имеет неоднозначную трактовку в силу того, что она представляется многоплановым социальным явлением. Основным направлением социальной работы является оказание социальной помощи нуждающимся в ней различным социальным группам.

Однако по своему конструктивному предназначению, потенциальным, перспективным возможностям социальная работа гораздо шире и нацелена на создание благоприятной социальной среды, способствующей полноценной жизнедеятельности людей.

Существуют различные определения социальной работы, в которых акцентируется внимание на защитных функциях, жизнеобеспечении населения, социальных технологиях, формах деятельности, направленных на достижение социальных изменений и т. д. Более подробный перечень определений социальной работы представлен в статье Ю. А. Клейберга «Концептуальное обоснование управленческой парадигмы социальной работы» [1, с. 40].

С позиций интегрального подхода социальная работа — это профессиональное содействие людям в целях разрешения их жизненных проблем посредством использования собственных ресурсов человека и его социального окружения [4, с. 140].

Данное определение в большей степени отражает специфику социальной работы, которая по своей реальной функциональной направленности и содержанию, естественно, гораздо многообразней и динамичней.

Динамизм и инновационность социальной работы обусловлены социальной реальностью, которая воспринимается как действительность социального мира и включает также социальные действия и взаимоотношения, происходящие в социуме.

Не вдаваясь в существующие подходы определения социальной реальности с позиций феноменологии, позитивизма, структурализма и т. д., обратим внимание на конкретные реальные условия, которые влияют на социальное положение людей, и соответствующие формы и технологии социальной работы.

В современных обществах значительно расширяются возможности социальной интеракции, передачи информации, виртуальных социальных

отношений при помощи информационных технологий. Однако это ведет к некоторому обезличиванию, порой к избеганию, к снижению духовно-нравственно составляющей общества.

Известный немецкий социолог Т. Лукман отмечает, что «фундамент разумного социального мира — его нравственный порядок... Социальный мир и его нравственный порядок есть историческая действительность, которая всегда изменялась, конструировалась и поддерживалась в порядке. Для нравственного порядка имеет значение прежде всего то, что события, в которых он конструируется, поддерживается и изменяется, а следовательно, и социальные интеракции, в которых люди отражают свои и чужие действия, представляют коммуникативный характер» [2, с. 55].

Социальная работа включена в ткань социальной реальности, социальных отношений в целом, она влияет на них, гармонизирует и определяется ими. Объективное состояние общества, социальное положение людей, социальное неравенство, незащищенность определенных слоев населения обуславливают возрастающую роль и востребованность социальной работы.

Социальная работа по своим целям и результативности зависит от осознания социальными работниками ее общественной значимости, которая характеризуется специфическим уровнем социальной деятельности, т. е. социальностью.

Следует заметить, что понятие «социальность», помимо традиционного понимания как совокупности общественных отношений, отражает их качественный уровень (ответственность за свои действия, понимание других людей, осознанное взаимодействие с ними). То есть, с одной стороны, социальность отражает взаимодействие людей в горизонтальном измерении, а с другой — она фиксирует глубину понимания других людей, качественные показатели этих отношений, их вертикальный срез, своего рода «плотность» общения.

Как известно, согласно М. Веберу одним из методологических принципов социологии является понимание, которое основано на тождестве познающего субъекта и познаваемого объекта. Понять по Веберу — значит открыть внутренний смысл человеческого поведения, его реальные внутренние мотивы.

Данный принцип может быть использован для понимания социальности, проявляющейся наиболее очевидно в социальной работе, которая по своим целям и предназначению зависит от осознания социальными работниками общественной ценности своей деятельности.

Особая гуманистическая миссия социальных работников определяется специфическими качествами (эмпатия, альтруизм, чувство справедливо-

сти, сострадание, ответственность, солидарность и т. д.), которые необходимы для выполнения их социальных функций.

Профессиональная социальная работа призвана решать конкретные социальные проблемы, но составляющей, сопутствующей и своего рода фоновой основой для нее является понимание населением важности социальной помощи для блага общества и оказания поддержки со стороны различных благотворительных организаций, волонтеров и сочувствующих граждан и т. д.

В плане мероприятий («Дорожная карта») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013—2018 годы)» подчеркивается, что «недостаточно развит рынок социальных услуг. Незначительно участие в предоставлении социальных услуг негосударственного сектора, социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев. Из общего числа учреждений социального обслуживания, оказывающих социальные услуги пожилым гражданам и инвалидам, основная часть (3834 учреждения) находится в ведении органов государственной власти субъектов РФ (98,8%) и только 48 учреждений (1,2%) являются негосударственными».

Правильно отмечается, что предпосылками для становления социальной работы «во всем цивилизованном мире являются попечительство, благотворительность, совместный труд, бескорыстное служение различных общин, братств клерикального и светского характера, а также различные формы социальной помощи и поддержка человека, оказавшегося в сложной жизненной ситуации» [4].

Однако сегодня российские ученые и общественные деятели выражают серьезную озабоченность тенденциями дегуманизации, низким уровнем солидаристских ценностей в российском обществе и, наоборот, отмечают рост индивидуалистических ориентаций [3].

С другой стороны, у многих еще нет четкого представления о социальной работе и ее функциональном назначении. В своей массе люди чаще употребляют термин «социальное обеспечение», который отражает лишь один из аспектов социальной защиты и который был широко распространен до 1990-х гг., когда действовала система планового распределения социальных благ, а после 1990-х гг. она осуществлялась в целях компенсации издержек рыночной экономики.

В современных условиях изменяется терминология в связи с расширением функций социальной сферы и ее более конкретной, целенаправленной миссии.

Сегодня приоритетным направлением является социальная защита населения, которая подразделяется:

- на социальную помощь (выплаты, пенсии, разные формы социальной поддержки);
- социальное обслуживание (оказание социальных услуг, использование социальных технологий в процессе работы с нуждающимися группами населения).

Технологии в социальной работе трактуются как совокупность приемов, методов и воздействий, используемых социальными службами, отдельными учреждениями социального обслуживания и социальными работниками для достижения поставленных целей в процессе осуществления социальной работы, решения разного рода социальных проблем, обеспечения эффективности реализации задач социальной защиты населения.

Именно в социальной работе как профессиональной деятельности технологии выступают концентрированно и в форме систематизированных знаний, умений на базе практического опыта.

Конкретными и социально ориентированными являются такие технологии, как социальная профилактика, социальное страхование, социально-психологическая терапия, оказание социально-бытовых услуг, социальная адаптация, социальная коррекция и т. д.

Владение современными технологиями социальной работы позволяет специалистам своевременно удовлетворять жизненно важные потребности людей, обеспечивать их выживание в кризисные периоды и непосредственно воздействовать на формирование качества и уровня жизни.

С другой стороны, появление социальных технологий связано с потребностью быстрого и крупномасштабного «тиражирования» новых видов деятельности, идей и проектов. Но специфика социальной работы обуславливает определенную уникальность реализации социальных технологий, а также учет особенностей различных групп клиентов. Многое зависит в связи с этим и от профессионализма и личных качеств социального работника.

Социально-гуманистическая ценность социальных технологий аккумулируется в получении конкретных результатов: улучшении условий жизни людей, испытывающих жизненные трудности, разрешении социальных конфликтов и т. д.

Исторический опыт развития цивилизации свидетельствует о том, что социальная защищенность населения и человеческая солидарность являются важнейшими условиями прочности социальных отношений и их гармонизации.

Социальная работа связана с формированием социально ориентированного государства, которое должно выстраивать новый тип социальных свя-

зей между людьми в целях их социальной защиты и обеспечения устойчивого развития.

---

1. *Клейберг Ю. А.* Концептуальное обоснование управленческой парадигмы социальной работы // Социальные технологии, исследования. 2008. № 3.
2. *Лукман Т.* О социологическом видении нравственности и нравственной коммуникации. Социология на пороге XXI века: новые направления исследований. М., 1998.
3. *Магун В. С.* Базовые ценности россиян в европейском контексте // Общественные науки и современность. 2010. № 3.
4. *Холостова Е. И.* Социальная работа: история, теория и практика. М., 2011.

**Е. А. Куклина**  
**Квазирынки в социальной сфере:**  
**зарубежный опыт и российские реалии**  
**(на примере образования и здравоохранения)<sup>1</sup>**

Хроническая нехватка средств на финансирование социальной сферы, их неэффективное использование, отток квалифицированных специалистов, несоответствующая современным требованиям материально-ресурсная база, низкое качество услуг являются следствием архаичности и недостаточного финансирования системы образования и здравоохранения в России.

В этой ситуации пересмотр только хозяйственного устройства этих секторов экономики можно рассматривать лишь в качестве краткосрочного решения возникших проблем. В долгосрочном же периоде перед государством стоит задача формирования новых институтов, которые смогли бы создать экономические стимулы для успешного функционирования как образовательной сферы, так и доступного медицинского обслуживания, соответствующего современным стандартам качества.

Важно отметить при этом, что российские реформы во многом учитывают опыт зарубежных стран. Так, модернизация российского высшего образования опирается на систему нормативно-подушевого финансирования (государственных именных финансовых обязательств — ГИФО), размеры которого определяются при помощи стандартизированного механизма отбора перспективных абитуриентов (ЕГЭ). Введение системы «прямых» трансфертов бюджетных средств студентам, в отличие от сметного финансирования учебных заведений (без изменения их формы собственности), является основной особенностью квазирынка. Это позволяет реализовать механизм конкуренции между производителями (образовательными учреждениями) даже в условиях, когда они находятся в государственной собственности.

Базовая предпосылка, на которой основывается система квазирыночных отношений, состоит в следующем.

Для создания квазирынка необходимо исключить прямое государственное финансирование предприятий, осуществляющих производство услуг общественного сектора. Выделяемые же бюджетные ассигнования следует направить потребителям этих услуг. В результате будет создан механизм,

---

<sup>1</sup> Использованы материалы исследований, выполненных в научно-учебной лаборатории анализа и моделирования институциональной динамики ГУ—ВШЭ [1].

в котором координация взаимоотношений между производителями и потребителями услуг регулируется рыночными институтами в отличие от бюрократической системы государственного заказа.

Впервые данная идея была высказана в 1960-х гг., когда широко обсуждалось введение ваучеров в системе образования, закреплявших выделяемые государством средства за конкретным студентом. Однако последовательные действия, направленные на создание квазирыночных систем, начались значительно позже, и пионером в этой области была Великобритания, начавшая реформу образования в 1988 г.

Долгое время деятельность общественного сектора, к которому относится сфера образования и здравоохранения, рассматривалась в координатах «финансирование — производство»; выделялись четыре варианта организации отраслей общественного сектора, отличавшихся инициаторами платежей и контролем за производством (табл.).

*Таблица*

**Модель общественного сектора (по Клейну)**

		Финансирование	
		Государственное	Частное
Производство	Государственное	1	2
	Частное	3	4

Серьезным аргументом критиков этой модели являлось то, что в ходе реформ не проводилось полномасштабной приватизации общественного сектора. Фактически обсуждалось лишь разделение производства и финансирования общественных благ, что действительно является основной предпосылкой возникновения системы, базирующейся на рыночных механизмах.

В связи с этим была предложена модифицированная модель общественного сектора, в которую вводился дополнительный элемент, характеризующий субъектов, принимающих решение о финансировании и производстве соответствующих благ.

В случае когда функционирование общественного сектора координируется государством, система принятия решений традиционна. Что же касается механизмов рыночной координации образовательной сферы и здравоохранения, то они предполагают использование системы ваучеров.

Термин «ваучер» в данном контексте обозначает право экономических агентов на использование по собственному усмотрению выделяемых государством целевых средств в рамках доступных им альтернатив.

Система с использованием ваучерных схем, по сути, и является тем, что в экономической литературе называется квазирынками. Термин «квазирынок» стал общеупотребительным в широком кругу специалистов в 1993 г. Под термином «квазирынок» понимается система отношений между экономическими агентами, в которой производители конкурируют за право предоставления услуг потребителям, чьи расходы финансируются государством.

Рассмотрим преобразования общественного сектора на примере британских реформ в области образования и здравоохранения в конце 1980-х — первой половине 1990-х гг.

В Великобритании практически до последнего десятилетия XX в. в общественный сектор направлялись значительные ресурсы: ассигнования, выделяемые правительством на его финансирование, составляли до 23% ВВП страны. Обслуживание населения осуществлялось государственными учреждениями. В то же время недовольство общества невысоким качеством предоставляемых услуг и неэффективностью использования средств налогоплательщиков заставило правительство консерваторов, возглавляемое М. Тэтчер, начать реформы общественного сектора.

**Образование.** Базовое направление реформ в сфере образования состояло в формировании квазирынка образовательных услуг. Если до начала реформ образовательный сектор был полностью подчинен государству, которое отвечало за организацию образовательного процесса и его финансирование, то в ходе реформ предполагалось разделить эти функции. С этого времени государственные органы должны были выделять средства для финансирования обязательного образования, в то время как оказание соответствующих услуг осуществлялось независимыми организациями. Механизм распределения средств предполагалось скорректировать таким образом, чтобы ассигнования направлялись непосредственно организациям, предоставляющим образовательные услуги, минуя бюрократический аппарат.

В системе обязательного образования соответствующие меры сводились к особой схеме выделения средств школам, в рамках которой бюджетные ассигнования оказывались «закрепленными» за учениками.

В соответствии с такой схемой департамент образования профессиональной подготовки направляет ресурсы местным образовательным властям. Помимо указанных средств, выделяются средства на программы повышения качества образования и другие нужды. Обучение в средней школе после получения студентами аттестатов о среднем образовании финансируется советом по обучению и профессиональной подготовке. Дополнительным источником финансирования среднего образования являются средства, перечисляемые из налоговых доходов местных властей.



Все полученные средства делятся местными образовательными властями на финансирование непосредственно образовательного процесса — около 85% полученных ассигнований (выделяется каждой школе в соответствии с численностью учеников и особенностями образовательной программы) и около 15% ассигнований — на собственные административные нужды. Ассигнования, напрямую направленные учебным заведениям, распределяются в соответствии с решением школьных советов и расходуются на осуществление основной деятельности и приобретение централизованных услуг, таких, как организация питания, уборка помещений, услуги связи.

Образовательная деятельность учебного заведения должна соответствовать Национальной образовательной программе (*National Curriculum*), утвержденной законом об образовательной реформе 1988 г. Школьные советы вправе дополнять образовательные программы курсами по собственному усмотрению, которые могут частично финансироваться из собственных средств, а частично за счет родителей. При такой системе финансирования родители могут выбирать школу, в которой будет обучаться их ребенок, и соответствующие конкретной программе денежные потоки от государства. Обеспечение такого выбора и было целью реформы.

Однако данная система имеет определенные недостатки по сравнению с традиционным рынком:

- финансовые средства не могут быть направлены в частный сектор; существуют административные барьеры для входа в отрасль (проект создания новой школы должен быть одобрен как местными властями, так и представителями соответствующего департамента в правительстве);
- выбор родителей ограничен законом об образовательной реформе 1988 г., которым была введена единая национальная школьная программа (*National Curriculum*);
- заработная плата преподавателей не регулируется рынком, а определяется в соответствии с установленной государством тарифной сеткой.

**Здравоохранение.** Реформа системы здравоохранения началась в Великобритании в 1991 г. Направления преобразований были выдвинуты по результатам изучения текущей ситуации в области здравоохранения и предполагали (как и в случае образовательной реформы) четкое разделение функций финансирования и предоставления медицинских услуг. Однако в отличие от образовательного сектора основной акцент делался на перераспределение ресурсов между предприятиями.

Система здравоохранения в Великобритании разделена на два сектора в соответствии с предоставляемыми услугами: первичное медицинское обслуживание (услуги, не требующие амбулаторного лечения, оказываемые

семейными докторами); комплексное медицинское обслуживание (услуги амбулаторного характера).

До 1991 г. финансирование соответствующих услуг осуществлялось централизованно. Каждое медицинское учреждение получало определенную долю выделяемых правительством средств в соответствии с предполагаемым числом пациентов и особенностями предоставляемых услуг. Роль семейного доктора при этом сводилась к определению курса лечения и передачи больного в систему комплексного медицинского обслуживания, сотрудники которой определяли соответствующее медицинское учреждение.

В ходе реформы предполагалось расширить полномочия семейных докторов, возложив на них часть административных функций системы комплексного обслуживания. Теперь местные органы власти перечисляли ассигнования на медицинское обслуживание населения именно им. Соответственно семейные доктора получали право определять особенности лечения обслуживаемых ими граждан. Важно отметить, что семейные доктора, будучи «держателями фондов», получали право реинвестировать полученную прибыль; при этом необходимые для их работы активы в большинстве случаев находились в частной собственности.

В новых условиях рынок медицинских услуг не ограничивался только государственными учреждениями здравоохранения. В ходе реформы была введена ваучерная схема финансирования. При этом ваучер давал гражданам право на получение определенной услуги за счет государства. К концу 1996 г. данная схема охватывала почти половину населения Британии. Государственные медицинские учреждения, обладая определенной свободой в формировании бюджетов (определение объемов фонда заработной платы и окладов медицинских работников, формирование инвестиционных программ и др.), в значительной степени зависели от Национальной службы здравоохранения, которая в большинстве случаев компенсировала их убытки, но изымала прибыль.

Создание системы квазирынков является одним из направлений преобразований общественного сектора. Рыночные отношения, во-первых, призваны привести в соответствие деятельность организаций социальной сферы реальным потребностям общества и, во-вторых, увеличить эффективность использования ресурсов при производстве образовательных, медицинских и иных услуг. Кроме того, большое внимание уделяется обеспечению гражданам равного доступа к социальным услугам.

В то же время гарантировать результативность внедрения системы рыночных институтов в социальную сферу *a priori* невозможно, и британский опыт лишь подтверждает данный вывод.

С одной стороны, обновленная система образования Великобритании показала преимущества перехода к системе квазирынка. Увеличение эффективности использования средств, рост качества предоставляемых услуг, не сопровождающийся дискриминацией отдельных слоев населения, — эти факты свидетельствуют о предпочтительности рыночных институтов по сравнению с деятельностью бюрократического аппарата.

С другой стороны, незначительный рост эффективности деятельности медицинских учреждений, несущественное изменение спектра оказываемых услуг, отсутствие достоверных свидетельств в пользу улучшения их качества в результате реформ подтверждают обратное.

Объяснение данного парадокса состоит в специфике проведенных в Великобритании преобразований. Так, у руководства медицинских учреждений в силу жесткой регламентации хозяйственной деятельности и направлений расходования средств не было ни полномочий, ни мотивации для повышения эффективности деятельности. Консервативная позиция властей по отношению к свободе принятия медицинскими учреждениями решений о направлении расходования средств оказалась в этой связи основной причиной невысокой эффективности реформ.

Таким образом, можно утверждать, что успех реформирования различных сфер общественного сектора целиком и полностью зависит от того, насколько проработанной и логически завершенной является концепция предлагаемых преобразований. Опыт модернизации системы финансирования медицинской сферы в России лишь подтверждает этот тезис.

В настоящее время необходимость реформирования общественного сектора российской экономики очевидна, и основная задача правительства состоит не только в обеспечении законодательной базы для функционирования новых институтов. Принципиальным является создание экономических стимулов, координирующих деятельность рыночных субъектов, что будет способствовать успешному воплощению замыслов по реформированию социальной сферы.

- 
1. *Андрущак Г. В.* Квазирынки в экономике общественного сектора // Вопросы образования. 2005. № 4. С. 346—364.

**А. В. Лабудин, В. А. Василенко**  
**Эволюция управления высшим образованием в России**

Система управления высшим образованием в Российской Федерации прошла довольно долгий путь в своем развитии. Первоначально она не носила государственного характера и во много определялась религиозными идеями церкви. Позже образование в нашей стране постепенно начало приобретать черты государственности. Это было связано в первую очередь с появлением и последующим становлением единой системы государственного и муниципального управления на территории России.

Говоря об истории развития системы высшего образования, нельзя не упомянуть тот факт, что первоначально образование как таковое не подразделялось на какие-либо уровни: высшее, среднее, начальное и т. д. Оно не носило обязательного характера и было доступным далеко не каждому.

Опираясь на данные таких авторов, как Н. В. Бордовская, В. И. Блинов, А. А. Говоров, Н. К. Гуркина, М. И. Демков, С. Ю. Дубровина, Т. Б. Земляная, В. А. Капранова, Т. Г. Куприянова, Д. И. Латышина, О. Н. Павлычева, А. И. Пискунов, А. А. Реан, можно выделить несколько периодов в истории становления системы органов управления высшим образованием в нашей стране.

Важным этапом в развитии и становлении Российского государства стало принятие христианства на Руси в 988 г. от Византийской империи. Выбор веры был одновременно и выбором характера народного просвещения. В том же году в Киеве открылась первая школа «учения книжного».

После принятия христианства большую роль в жизни общества стала играть церковь. Она имела свой суд, свое законодательство, с помощью которого могла регулировать возникающие вопросы, она стала способствовать распространению просвещения, развитию национальной культуры и профессиональных знаний.

Большой интерес в то время уделялся нравственному воспитанию, которое ставилось выше «внешнего знания»: грамматики, риторики, диалектики, философии и других дисциплин, преподаваемых в западноевропейских учебных заведениях. Учащихся учили следовать Священному Писанию, поскольку книжное знание считалось духовным сокровищем, в монастырях ценилось послушание, а не изобретательность [6; 8].

Начальное обучение на Руси чаще всего осуществляли «мастера грамоты», основным ремеслом которых было обучение чтению, письму и счету [3].

Вторую ступень образования в то время составляли школы «ученья книжного» (или, как их еще называли, «дворцовые») и монастырские шко-

лы. Как было отмечено выше, первая «дворцовая школа» была образована в 988 г. после принятия христианства. Монастырские школы получили свое распространение в период развития православных монастырей в XI в.

Данные типы учебных заведений носили элитарный характер и готовили тех, кто по своему происхождению должен был занять высокое положение в существовавшей в тот период социальной иерархии, — представителей княжеской власти и духовенства. Знание священных книг, умение говорить, читать и писать, а также убежденность в православной вере в этих людях должны были быть развиты на очень высоком уровне [1].

В XIII в. в связи разгромом русских княжеств и разрушением городов, а в них церковью и монастырями полчищами Батыея (1237—1241) школы «ученья книжного» пришли в упадок. Забота о просвещении со стороны светских феодалов была сведена к поверхностному домашнему обучению собственных детей [8, с. 192].

Таким образом, образование в Древней Руси в X—XIII вв. не носило стабильный характер и не регулировалось государством. Как следствие, общий уровень образованности был низким, большая часть церковнослужителей была неграмотной.

В период с XIV по XVI в. большую роль в развитии просвещения на Руси играли монастыри. В монастырских школах можно было получить энциклопедическое по тем временам образование. Однако акцент в них делался не столько на усвоение суммы знаний, сколько на нравственно-религиозное воспитание и духовное самосовершенствование. Одним из главных организаторов центров книжного обучения на Руси был великий русский просветитель и религиозный деятель Сергей Радонежский (1314—1392).

В XV в., в период правления Ивана III, была преодолена феодальная раздробленность, сформировалось централизованное Московское государство, начала формироваться единая система управления. Высшей властью в Московском государстве обладал великий князь, который правил совместно с Боярской думой, состоящей из крупных феодалов и князей. Первоначально отдельные поручения князя возлагались на бояр, но к концу XV в. начала складываться система постоянных органов управления — приказов. И хотя отдельного приказа, занимающегося народным просвещением, в то время не существовало, точно так же, как и в целом системы образования, однако сам факт формирования в то время единой системы управления в государстве имел большое значение в истории становления системы органов управления образованием.

Середина XVI в., эпоха царствования Ивана IV Грозного, характеризуется упрочением государственности и окончательным утверждением монар-

хического централизованного государства. В это время возникло книгопечатание на Руси, а также был разработан целый кодекс правил, как, например, «Домострой», «Школьное благочиние», «Гражданство обычаев детских». И хотя господствующим было религиозное мировоззрение, многие моральные нормы и правила уже носили сугубо светский, а иногда атеистический характер [6, с. 107—116].

До XVII в. государственных школ грамоты в России не было. Мысль о необходимости создания подобных училищ была высказана на рубеже XV—XVI вв. В частности, новгородский архиепископ Геннадий говорил о том, что лица, обученные мирскими дяками и различными мастерами грамоты, не способны правильно читать богослужебные тексты и занимать церковные должности. В связи с этим Стоглавый Собор (1551) вынес специальное решение об организации в домах священнослужителей училищ, подготавливающих детей ко второй ступени обучения, в основе которой было освоение книжных, т. е. церковных, знаний.

Одной из форм организации таких школ были так называемые братские школы. Они получили распространение в XV—XVI вв. Данные учебные заведения организовывались при братствах, национально-религиозных обществах, православных объединениях населения Украины и Белоруссии. Братские школы открывались во Львове, Луцке, Киеве и других крупных городах [8].

На основе братских школ в 1632 г. киевским митрополитом Петром Могилой была основана Киево-Могилянская академия, которая стала одним из просветительских и научных центров восточнославянских народов.

Во второй половине XVII в. в Москве открываются греко-латинские школы. Обычно они создавались при монастырях по инициативе просвещенных людей.

В 1687 г. в Москве было открыто первое высшее учебное заведение в России — Эллино-греческая, впоследствии Славяно-греко-латинская академия, инициатором открытия которой стал известный просветитель Симеон Полоцкий. Академия стала одним из крупнейших центров русской культуры и просвещения. Выпускники академии (такие как, например, поэты А. Кантемир, К. Истомин, математик Л. Магницкий, первый русский доктор медицины П. Постников, академик М. В. Ломоносов и др.) стали деятелями просвещения уже Петровской эпохи развития школьного дела в Русском государстве [8].

Таким образом, в период XIV—XVII вв. образование в России вышло на новый этап развития. Несмотря на то что образование оставалось еще в большей степени сословным, оно постепенно стало переходить под госу-

дарственный контроль. Появился новый уровень образования — высший. Однако граница между средним и высшим учебным заведением в XVII в. в России еще оставалась размытой. Все зависело от уровня образованности преподавателей и целей учебного заведения. В это время закладывается новый тип школы, который получил свое активное развитие в Петровскую эпоху.

С началом правления Петра I в жизни страны произошли изменения во всех сферах социально-экономической и политической жизни. После своего заграничного путешествия Петр I направил все силы на укрепление материальных основ Российского государства. Под жесткий контроль были поставлены многие сферы жизнедеятельности общества. Особое внимание уделялось образованию, и особенно профессиональному.

Именно при Петре I было положено начало системе государственного образования. Если в начале XVII в. и позже, в годы царствования Алексея Михайловича (1645—1676), учебные заведения создавались преимущественно по инициативе частных лиц при поддержке церкви (например, Эллино-греческая академия), то в Петровскую эпоху образование стало приобретать светский характер, открывались новые учебные заведения, постепенно переходившие из-под монастырского управления в ведение государства.

Отметим, что во времена петровских преобразований, в рамках реформы системы государственного управления, система приказов была заменена коллегиями. И хотя среди них по-прежнему, как и в случае с приказами, не было коллегии, занимающейся вопросами образования и культуры, в то же время они стали предшественниками будущих министерств, поскольку обладали различными функциями, разграничивая тем самым круг управленческих вопросов между собой. Образовательные учреждения в это время стали подчиняться различным ведомствам [1, 6, 7].

В то время считалось, что образование должно соответствовать той или иной профессии и задача государства — создать условия, чтобы школа, как институт знаний, отвечала потребностям военно-морской, гражданской и духовной службы: «...и из школы бы во всякия потребы люди, благоразумно учая, происходили в церковную службу, и в гражданскую, воинствовать, знати строение и докторское врачевское искусство» [6]. При этом, как справедливо отмечают Т. Б. Земляная, О. Н. Павлычева, приоритеты образования во время царствования Петра I складывались именно в таком порядке [7].

Гарнизонные и адмиралтейские школы стали первыми учебными заведениями нового типа. Целью таких школ была подготовка младшего ко-

мандного состава армии и флота, мастеровых по строительству и обслуживанию кораблей.

Помимо гарнизонных и адмиралтейских школ, при Петре I были также открыты инженерные школы (дающие техническое образование), горнозаводские школы/училища, профессионально-художественные училища, хирургические (для подготовки врачей), духовные школы (обеспечивали гуманитарное образование, находились в ведении Синода), школы для подготовки канцелярских служащих, цифирные школы.

14 января 1701 г. в Москве по указу Петра I в Сухаревой башне было открыто первое государственное учебное заведение — Школа математических и навигационных наук, которая и положила начало созданию государственной системы профессионального образования в стране. Главой школы царь назначил боярина Ф. А. Головина. Главной целью данного учебного заведения стала подготовка профессиональных кадров для всех видов службы. Обучение не было элитарным. Предполагалась подготовка детей представителей разных сословий, кроме крепостных. Однако детей солдат и дьяков принимали по желанию, а для дворянских детей обучение в данной школе порой становилось обязательным.

Обучение в данной школе состояло из трех ступеней. Первая ступень — «русская школа». Здесь закладывались основы общего начального образования, учащихся учили читать и писать, давали начала арифметики и грамматики. Вторая ступень — «цифирная (арифметическая) школа». Здесь обучали арифметике, геометрии, плоской и сферической тригонометрии. Третья ступень — высшие классы, «навигаторские». Учащимся преподавали математическую географию, астрономию, черчение, навигацию и т. д. [1, 2, 8].

До 1706 г. Школа математических и навигационных наук была в ведении Оружейной палаты, затем была подчинена Приказу морского флота и Адмиралтейской канцелярии [7].

В 1715 г. «навигаторские» классы школы были переведены из Москвы в Петербург. На их основе была создана профессиональная морская школа — Морская академия (Академия морской гвардии). Два младших класса до 1752 г. продолжали работу в Москве в качестве подготовительной школы для созданной академии [2, 7].

В декабре 1752 г. Школа математических и навигационных наук в Москве была закрыта, а Морская академия преобразована в Морской шляхетский корпус.

Важную роль в становлении высшего образования в России сыграла Академия наук, основанная в 1724 г. указом императора Петра I. Однако ее первое заседание состоялось 12 ноября 1725 г., уже после смерти Петра I



при Екатерине I, а 27 декабря того же года состоялось торжественное заседание в присутствии императрицы. При Академии наук в 1724 г. были созданы Академический университет (по одной из версий — предшественник Санкт-Петербургского государственного университета) и Академическая гимназия, которая готовила к поступлению в Академический университет и на государственную службу мальчиков из различных свободных сословий.

Вышесказанное позволяет констатировать, что в период правления Петра I образование в стране все еще не является единым, однако оно начало приобретать государственный характер и постепенно разделяться на начальное и профессиональное светское и духовное обучение.

Последующие несколько лет особых изменений в системе просвещения страны не происходило. Лишь в 1755 г. по инициативе и проекту М. В. Ломоносова указом Елизаветы Петровны от 12 января 1755 г. был основан Московский университет, что позволило завершить трехступенчатую модель единой системы образования — «гимназия — университет — академия» [13].

Первую в истории России попытку создания единой образовательной системы предприняла Екатерина II. Увлеченная просветительскими идеями философов и педагогов Запада, царица пришла к выводу, что для благополучного развития государства необходимо развивать не только профессиональные навыки, но и создавать условия для воспитания людей. По инициативе Екатерины II в 1782 г. был издан указ об учреждении постоянной комиссии под руководством сенатора Петра Васильевича Завадовского для открытия училищ на всем пространстве империи. Перед данной комиссией была поставлена цель — выработать «План к установлению народных училищ в России». Согласно утвержденному плану предполагалось разделить училища на 3 типа: малые училища (2 книжных класса), средние училища (3 класса), главные училища (4 класса, последний класс — 2 года обучения) [13].

А согласно «Уставу народных училищ в Российской империи», изданному в 1786 г., предписывалось «в каждом губернском городе быть по одному главному народному училищу, состоящему из 4 разрядов» [11].

В уездных городах создавались малые народные училища с двухгодичным сроком обучения, существовавшие самостоятельно. В губернских же городах малые народные училища составляли первую ступень главных народных училищ (первые два класса главного народного училища соответствовали курсу малого народного училища). Главные народные училища давали более широкую предметную подготовку и по Уставу могли готовить желающих к должности учителя малых народных училищ.

Официально первым органом управления образованием в Российской империи стало Министерство народного просвещения, учрежденное в 1802 г. манифестом Александра I под руководством графа Петра Васильевича Завадовского. В 1803 г. были опубликованы «Предварительные правила народного просвещения», а в 1804 г. — «Устав учебных заведений, подведомых университетам».

Согласно данным документам в стране было образовано 6 учебных округов: Московский, Петербургский, Казанский, Харьковский, Дерптский и Вильненский. Во главе каждого округа стоял университет, управляющий всеми учебными заведениями на территории округа [6]. Первая ступень обучения — приходская школа/училище (1 год обучения), далее уездное училище (2 года обучения), потом гимназия (4 года обучения).

В 1817 г. Министерство народного просвещения было преобразовано в Министерство духовных дел и народного просвещения, в котором объединилось управление и церковными делами, и вопросами народного образования. В 1824 г. вопросы православия были переданы в ведение Синода и образовано Министерство народного просвещения Российской империи. А спустя почти 100 лет, в 1918 г., Министерство народного просвещения прекратило свое существование [9].

Придя к власти, Николай I наметил жесткий сословный курс в политике образования. Под влиянием событий 1825 г. были приняты меры по усилению безопасности в стране, упрочению самодержавной власти, укреплению дворянского сословия, как царской опоры. Принятый Устав 1828 г. — «Устав гимназий и училищ» увеличивал сроки обучения в уездных училищах до трех лет, в гимназиях — до семи, а также вводил сословные ограничения [4].

Таким образом, высшее образование в нашей стране в это время оставалось еще закрытым для всех слоев населения и предполагало обучение в большей степени детей дворян и чиновников.

В СССР история формирования органов управления образованием начинается с декретов «Об образовании Рабочего и Крестьянского правительства» и «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению». 20 мая 1917 г. к Министерству народного просвещения присоединился Государственный комитет по народному образованию, созданный при Временном правительстве, а декретом СНК от 20 ноября 1917 г. был распущен. В это же время создается Народный комиссариат просвещения (Наркомпрос), в ведение которого к февралю 1918 г. были переданы все учебные заведения России. В 1920-х гг. этот орган контролировал практически все культурно-гуманитарные сферы: образование, музеи, книгоиздательство,

театры, кино, парки культуры и отдыха, творческие объединения, международные культурные связи и др.

Большое значение в развитии организационно-правовых форм руководства образованием имели положения Конституции, принятой 10 июля 1918 г., которая провозглашала, что общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит Совету Народных Комиссаров, которые стоят во главе отдельных народных комиссариатов, в том числе просвещения. Большое значение также отводилось Советам на местах. Однако, как утверждает С. Ю. Дубровина, организация управления делом народного образования оставалась в значительной степени неунифицированной. Несмотря на исключительную разносторонность работы Наркомпроса, он не являлся единственным органом, ведавшим народным образованием. В ряде мест действовали городские, уездные, губернские, районные и областные отделы народного образования, а также комиссариаты по народному просвещению. Большую роль играли также органы власти и управления в центре и на местах, такие как, например, ВЦИК, Советы, общественные организации [6, с. 107—116].

Конституция 1924 г., принятая после образования СССР, закрепила в ведении СССР установление основных начал в области просвещения. Все союзные республики имели в своем распоряжении дифференцированный государственный аппарат, обеспечивающий им суверенные права и осуществляющий в пределах республики управление народным образованием. Однако, несмотря на внутренние различия структуры Наркомпросов в отдельных союзных республиках, основные аспекты организации просвещения во всех республиках Советского Союза были одинаковы: необходимость обязательности обучения, светскости и бесплатности трудовой школы, политического просвещения, организации научно-исследовательской работы и профессионального образования [7]. Как отмечают Г. А. Дорохова и С. Ю. Дубровина, единая система народного образования в то время складывалась из трех, организационно не связанных государственных органов:

- системы высшего и среднего специального образования СССР;
- системы профессионально-технического образования, возглавляемой Государственным комитетом по профтехобразованию при Госплане СССР;
- системы просвещения, состоящей из министерств просвещения автономных республик, отделов народного образования краевых, областных, городских, районных исполкомов Советов депутатов трудящихся и отдельных ведомственных органов.

В 1950—1960-е гг. особую группу представляли органы, управляющие народным образованием наряду с выполнением функций по управлению другими отраслями народного хозяйства [6, с. 107—116].

Согласно постановлению Совета Министров СССР от 17 июня 1959 г. № 671 «О перестройке руководства высшими и средними специальными учебными заведениями СССР» началось преобразование Министерства образования СССР в союзно-республиканское министерство — Министерство высшего и среднего специального образования. В 1966 г. на него была возложена обязанность государственного инспектирования всех вузов СССР.

В конце 1980-х гг. научная база управления образованием в СССР стала обновляться. В связи с этим в 1988 г. системы управления высшим, профессионально-техническим и общим образованием были объединены в Государственный комитет СССР по народному образованию [6, с. 107—116].

После распада СССР в управлении образованием наступил новый период. 25 декабря 1991 г. в связи с изменением наименования государства Министерство образования РСФСР было переименовано в Министерство образования Российской Федерации. А 10 июля 1992 г. был принят закон Российской Федерации № 3266-1 «Об образовании», установивший основы российского законодательства в области образования. Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство образования РФ было упразднено с передачей его функций в Министерство общего и профессионального образования РФ. 25 мая 1999 г. оно было преобразовано в Министерство образования РФ, а 9 марта 2004 г. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» упразднено с передачей функций вновь образованному Министерству образования и науки РФ.

В настоящее время в России сложилась следующая система государственных органов управления высшим образованием:

- **Федеральный уровень** — Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, которому подчиняются Министерство образования и науки РФ, соответствующие управления (департаменты, отделы) в других министерствах и ведомствах, которые управляют своими учебными заведениями данного профиля (военные училища, институты и академии в министерствах обороны, иностранных дел, внутренних дел, здравоохранения и социальной защиты, транспорта, Федеральной службе безопасности и т. д.).

До 2010 г. в Министерство образования и науки РФ входили Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образо-

ванию, курирующие соответствующие вопросы. Указом Президента РФ от 4 марта 2010 г. «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» они были упразднены и их функции переданы Министерству образования и науки РФ.

- Уровень субъекта Федерации — государственные органы управления образованием в субъектах Федерации.

- Местный уровень — муниципальные органы управления высшим образованием (в тех муниципальных образованиях, в ведении которых имеются вузы).

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> государственные органы образования разрабатывают, утверждают и реализуют государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы, региональные программы развития, реализуют международные программы в сфере образования; создают, реорганизуют, ликвидируют федеральные государственные образовательные организации, а также организации субъектов РФ, осуществляют функции и полномочия учредителя федеральных государственных образовательных организаций и организаций субъектов РФ; учреждают федеральные государственные образовательные организации; утверждают федеральные государственные образовательные стандарты, устанавливают федеральные государственные требования; осуществляют лицензирование образовательной деятельности и государственную аккредитацию образовательных учреждений; осуществляют государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций; финансируют образовательные учреждения, устанавливают и присваивают государственные награды, почетные звания, ведомственные награды и звания работникам системы образования; осуществляют формирование и ведение федеральных информационных систем, федеральных баз данных в сфере образования; разрабатывают прогнозы подготовки кадров, требования к подготовке кадров на основе прогноза потребностей рынка труда; обеспечивают осуществление мониторинга в системе образования; утверждают документы об образовании и (или) о квалификации.

Основную роль в осуществлении государственной политики в области образования играет Министерство образования и науки РФ, которое утверждает государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ГОС ВПО).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

Учреждения высшего профессионального образования готовят кадры высшей квалификации. Гражданин России имеет право на получение на конкурсной основе высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях, если образование данного уровня он получает впервые, второе высшее образование он может получить только за плату. Вуз должен иметь лицензию, пройти аккредитацию. Студенту, прошедшему итоговую аттестацию, присваивается степень бакалавра (после не менее четырех лет образования), дипломированного специалиста (пяти лет) и магистра (шести лет). Отметим, что в связи с вступлением России в 2003 г. в Болонский процесс наметился переход от специалитета на двухуровневую систему обучения: бакалавриат — магистратура.

Управление вузом осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, уставом и особенностями, установленными Законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Управление строится на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности.

В Законе отмечается, что единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации, который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. Помимо этого, в образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации, ученый совет, а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации. В целях учета мнения обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся и педагогических работников в образовательной организации могут создаваться студенческие советы, профессиональные союзы обучающихся и (или) работников образовательной организации.

Образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учетом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания обучающихся.

1. *Блинов В. И.* Развитие теории и практики образования в России в XVIII — начале XX вв. под влиянием изменений ценностных ориентаций, представлений об идеале человека и целях его воспитания: дис. ... д-ра пед. наук. М., 2001.
2. Большая Советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия. 1969—1978.
3. *Бордовская Н. В., Реан А. А.* Педагогика: учеб. пособие. СПб., 2006.
4. *Гуркина Н. К.* История образования в России (X—XX века): учеб. пособие. СПб., 2001.
5. *Демков М. И.* История русской педагогики. Ч. 2: Новая русская педагогика (XVIII век). 2-е изд., испр. М., 1910.
6. *Дубровина С. Ю.* Становление и эволюция организационно-правовых форм управления образованием в России // Право и образование. М., 2011. № 4.
7. *Земляная Т. Б., Павлычева О. Н.* Особенности и значение образовательной реформы второй половины XVIII в. (времени Петра Великого) // Журнал научно-педагогической информации. 2010. № 7. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.paedagogia.ru/2010/44-07/165-zemlyanayapavlicheva> (дата обращения: 18.05.2013).
8. История педагогики: учеб. пособие. Ч. 1. От зарождения воспитания в первобытном обществе до середины XVII в. / под ред. А. И. Пискунова. М., 1998.
9. Педагогический энциклопедический словарь / гл. ред. Б. М. Бим-Бад; ред. кол.: М. М. Безруких, В. А. Болотов, Л. Е. Глебова [и др.]. М., 2002.
10. Хрестоматия по истории СССР. Т. II. (1682—1865) / сост. С. С. Дмитриев, М. В. Нечкина. М., 1953.
11. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление: учебник. М., 2004.
12. *Щетинина Г. И.* Университеты в России и Устав 1884 г. М., 1976.
13. *Янкович де Мириево Ф. И.* План к установлению народных училищ, в Российской империи. М., 2011.

**Е. Ю. Майорова**  
**Проблемы государственной политики**  
**в отношении людей старшего возраста**

В настоящее время Россия, как и многие другие страны, переживает демографический кризис. Резко ускоряется рост удельного веса старшей возрастной группы, и, по прогнозам ООН, доля пожилых людей в общем составе населения к 2050 г. удвоится по сравнению с нынешним уровнем.

В России до начала 1990-х гг. динамика численности населения была близка к динамике наиболее развитых стран. На следующем этапе развития нашей страны рост населения сменился сокращением, и лишь к концу XXI в. ожидается стабилизация его численности. При этом доля пожилого населения в России близка к показателю наиболее развитых стран и существенно выше, чем в среднеразвитых. В 1959—2002 гг. общая численность населения возросла примерно на четверть, а число пожилых людей увеличилось более чем в два с половиной раза [1]. Такие демографические вызовы поставили перед государственной властью новые вопросы, требующие своего незамедлительного решения.

Возникает очевидная потребность в создании целостной государственной программы по адаптации общества к происходящим демографическим изменениям, во-первых, посредством внедрения новых подходов к пониманию роли и места пожилых людей не только как объекта социальных служб, но и как субъекта социальной и политической деятельности. И, во-вторых, с помощью социального и политического укрепления системы социальных служб, совершенствования технологий решения экономических, семейно-бытовых, психологических и многих других проблем, имеющих жизненно важное значение для пожилых людей.

Проанализируем проблему старения с точки зрения концепции, рассматривающей людей старшего возраста как социальный и экономический ресурс современного общества.

Один из наиболее известных документов в этой области «Мадридский международный план действий по проблемам старения», созданный по инициативе ООН в 2002 г., подчеркивает «громадный потенциал» населения третьего возраста [2].

Как показывает мировой опыт, одной из наиболее эффективных форм участия людей старшего возраста в формировании и реализации государственной политики в различных сферах общественных отношений является их инициативная деятельность, например создание общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.



В России существуют программы дополнительного образования, создаются «университеты третьего возраста». Однако эти модели лишь эпизодически встроены в систему управления социальной сферой. Важным этапом на пути повышения эффективности государственной политики в этом направлении может стать, по мнению автора, интеграция в национальную стратегию развития концепции «Обучение на протяжении всей жизни» (Lifelong Learning, LLL), основная цель которой — обеспечение и использование формального и неформального образования, всех его возможностей на протяжении жизни человека для поощрения и стимулирования его развития и углубления его знаний и умений, необходимых для профессиональной деятельности и наиболее полного самовыражения. В результате создается возможность постоянного развития качества жизни взрослого человека. Таким образом, образование понимается как значимая часть жизни, процесс, который начинается от рождения и продолжается всю жизнь, до глубокой старости; при этом в образовании человека принимают участие семья, сообщество, школа, религиозные организации, работа и т. д.

Применение этой концепции дает стимул пересмотреть отношение к образованию как к сфере молодежи, позволят гражданину и в старшем возрасте участвовать во всех сферах социальной и экономической жизни, осуществляя больший контроль над собственной жизнью и будущим. Известный сторонник концепции LLL Н. Нордстром называет следующие преимущества ее применения в разных сферах, в том числе и на рынке труда: помогает раскрывать природные способности; расширяет сознание; пробуждает любознательность; повышает мудрость; делает мир лучше; помогает приспособиться к изменениям; помогает найти смысл в жизни; помогает активно участвовать в жизни общества; помогает находить друзей и создавать ценные отношения; ведет к обогащению жизни за счет самореализации [3].

В России эта модель хоть и не полностью, но может применяться. Особенно важно учитывать знания, опыт тех людей старшего возраста, которые вносят свой вклад в научную, образовательную деятельность. Этот ресурс общества необходимо поддерживать и сохранять.

Различные статистические данные убедительно доказывают, что место, занятое представителями старшего поколения, во многих странах их называют граждане почтенного возраста (*senior citizens*), выказывая тем самым уважение и высокий статус этих людей, в различных сферах народного хозяйства и общественных структурах, а также в политической системе общества, очень значительно. Не менее значительна его социальная и политическая роль. Таким образом, отношение к этому поколению как исключительно

или даже преимущественно как к объекту социальной опеки представляется недостаточным и даже ошибочным.

Проблема дополняется и следующими обстоятельствами: во-первых, увеличением срока продолжительности жизни, во-вторых, предоставленной возможностью работать людям, достигшим пенсионного возраста, и, главное, продолжать работу в своей специальности. Все это часто становится предметом серьезных дискуссий, связанных с кадровой политикой, и прежде всего с трудоустройством молодежи. Нередко проблема осложняется нарочито пренебрежительным отношением к опыту, знаниям и способностям людей старшего поколения, что неизбежно приводит к усугублению конфликта между поколениями.

Таким образом, обозначенная в статье проблема из социальной превращается в острейшую морально-этическую. В условиях очевидного падения моральных ценностей в мире и России, и особенно семейных ценностей, недостаточное внимание и уважение к людям старшего поколения, в том числе и со стороны государственных органов власти и управления, чревато самыми роковыми последствиями.

Чрезвычайно важен сугубо политический аспект этой проблемы. Большая часть электората — это именно пожилые люди. Многие из них продолжают жить в плену старых идеологических мифов, многие легко поддаются новой пропагандистской риторике. В основном это связано с отсутствием четкого представления об их жизненных перспективах, с ощущением своей ненужности в этом новом мире.

Обратимся к другой стороне вопроса старения населения и рассмотрим проблемы государственной политики, связанные с тем, что пожилые люди испытывают ограничения в связи с изменениями, происходящими в процессе старения, которые ведут к ухудшению физического состояния и ослаблению социальных функций. Прекращение или ограничение трудовой и общественной деятельности, изменение социального статуса человека в старости, а также изменения образа жизни, круга общения, материального положения и ценностных ориентиров, появление затруднений в социально-бытовой и психологической адаптации к новым условиям порождают серьезные социальные проблемы. Для решения таких проблем пожилых людей необходимо усиление роли социальных организаций и групп людей, непосредственно связанных с пожилыми людьми, как, например, семья, социальные работники. Так, одним из закономерных последствий старения населения как социально-демографического процесса является рост потребностей в социальных услугах, что обуславливает необходимость в развитии системы социального обслуживания, поиск источников и ресурсов для обеспечения эффективной деятельности этой сферы.

Граждане пожилого возраста формируют устойчивый спрос на социальные услуги разнообразного характера, и в будущем этот спрос будет возрастать. При этом с каждым новым этапом экономического и социального развития ожидания в отношении количества и качества услуг не уменьшаются, а, наоборот, увеличиваются и становятся более разноплановыми. В структуре социальных услуг наиболее востребованными станут дорогостоящие ныне услуги по постоянному постороннему уходу на дому, социально-медицинские услуги, услуги сиделок, требующие высокого уровня профессионализма и компетентности, а также соответствующих личных качеств.

Социальное обслуживание пожилых людей является одним из основных направлений социальной политики государства. Система социального обслуживания имеет основополагающее значение в реализации государственной политики в отношении этих категорий граждан. Эта система почти полностью осуществляется органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Федеральное правительство устанавливает определенный порядок предоставления муниципальными образованиями социальных услуг и финансирует большую часть программ по социальному обслуживанию косвенно — через общие трансферты в бюджет субъектов РФ. Федеральное законодательство устанавливает общие положения по предоставлению на местном уровне социальных услуг. Большинство социальных услуг финансируется из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований и предоставляется муниципальными органами социальной защиты.

Таким образом, поддержка пожилых людей является одной из основных и наиболее важных проблем социальной политики нашей страны.

Подчеркнем, что структура учреждений социального обслуживания должна быть динамичной, т. е. способной меняться в зависимости от демографических, социальных и экономических условий. Для этого необходим постоянный мониторинг происходящих процессов в обществе, тогда структура учреждения не будет отставать, а будет поддерживать происходящие изменения в структуре самого населения. Например, на сегодня особо востребованы работники, обслуживающие пожилых людей старше 80 лет. Учреждения социального обслуживания при планировании своей деятельности могут опираться на прогнозы социологов. Очевидно, что для реализации такого подхода необходимо более гибкое законодательство, регулирующее деятельность социальных служб.

Для осуществления анализа системы социального обслуживания пожилых людей как на уровне страны, так и на уровне региона могут быть выработаны критерии качества, эффективности социальной работы. Формируя законодательные акты, органы государственного управления не уделяют

достаточного внимания вопросу качества и эффективности социальных услуг. Так, в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» само понятие «качество» по отношению к социальным услугам употребляется только один раз [4].

Эффективность социального обслуживания определяется в первую очередь результатом, т. е. качеством и своевременностью оказанной услуги, изменившимся состоянием клиента и ее соответствием потребностям клиента.

Стремление к удовлетворению потребностей пожилых людей в доступном и качественном социальном обслуживании обостряет вопрос о выработке отвечающих этим условиям направлений дальнейшего развития социального обслуживания.

Инновации в социальном обслуживании подразумевают формирование системы опережающего обучения рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств региона для получения опережающего, прогностически ориентированного образования во взаимодействии с органами государственной власти и бизнес-сообществом в интересах динамичного развития экономики и повышения качества услуг.

Успешным примером внедрения инноваций в сферу управления предоставления услуг для пожилых людей может послужить создание системы Advanced Community Care (АССА) в Южной Австралии. Эта организация выполняет координирующие функции, объединяя все организации, предоставляющие услуги. Система управления обслуживанием, основанная на современных информационных технологиях (web-база) [5], например технология (eCare™), позволяет АССА успешно выполнять свои функции. Сама программа представляет собой компьютерное межорганизационное приложение (программное обеспечение), которое позволяет передавать в автоматическом режиме всю информацию о направлениях из больниц, поликлиник и учреждений стационарного обслуживания в контактный центр АССА, которая затем координируется с широким спектром организаций по уходу. Основываясь на опыте зарубежных стран, можно предложить модель такого координационного центра для применения в российских условиях.

Таким образом, применение инноваций и информационных технологий в сфере социального обслуживания позволит повысить эффективность предоставления услуг, снизить затраты и вывести социально обслуживание пожилых людей на новый качественный уровень.

Однако в основе инновационных процессов в области социального обслуживания может лежать не только применение информационных технологий, но и новое понимание роли пожилых людей в системе предоставления помощи. Автор совершенно солидарен с российским исследователем

социальной политики О. А. Митрошенковым, который еще в 1998 г., в то время когда интерес к этой теме только начал появляться, а социальная защита была на пике развития, высказал мнение, что помощь государства должна оказываться в таком качестве и объеме, чтобы она поощряла инициативу, стимулировала, а не расслабляла тех, кому она оказывается. Помощь при этом главным образом состоит в том, чтобы нуждающиеся перестали быть зависимыми и смогли стать ответственными за самих себя. Но для этого, как утверждает Митрошенков, сама социальная политика и защита должны стать иными — «просвещенными, научными, технологичными, контролируемыми» [6]. Именно в этих изменениях он видит смысл эффективной социальной политики для России в ее новом качестве.

Следует отметить, что назрела необходимость расширения и укрепления роли общественных организаций в регионах, городах, поселках с тем, чтобы они принимали участие в решении управленческих и нормотворческих вопросов на всех уровнях, включая и органы местного самоуправления.

В силу всего вышеизложенного необходимо разработать новую концепцию политики в отношении людей старшего поколения, предполагающую рассмотрение их не только в качестве объекта социальной опеки государства, но в первую очередь как один из важнейших субъектов политического и социального действия.

- 
1. Население и общество. [Электронный ресурс] // URL: <http://demo-score.ru/weekly/2012/0511/analit01.php> (дата обращения: 20.03.2012).
  2. Мадридский международный план действий по проблемам старения 2002 года.
  3. *Nordstrom N.* Top 10 Benefits of Lifelong Learning. [Электронный ресурс] // URL: [http://www.selfgrowth.com/articles/Top\\_10\\_Benefits\\_of\\_Lifelong\\_Learning.html](http://www.selfgrowth.com/articles/Top_10_Benefits_of_Lifelong_Learning.html) (дата обращения: 20.03.2012).
  4. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (статья 6 глава 1). [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://garant-park.ru> (дата обращения: 20.03.2012).
  5. *Whittaker F. and Soar J.* (2006). An Information Model for Coordination of Referrals to Community Care // Barnett M. (ed.). ACIC'06 Proceedings of the Aged Care Informatics Conference, Health Informatics Society of Australia Ltd. (Aged Care Informatics Conference, 8—10 May 2006, Hobart, Australia).
  6. *Митрошенков О. А.* Социальная политика в России: мегатенденции 1999—2010 гг. // Социально-политический журнал. 1998. № 6.

**Е. М. Прошина**

**О преемственности и плагиате в общественных науках:  
размышления историка политической мысли**

Подумаем о том, что есть общественная наука, и в том числе «наука политическая». Нам, как обычно, придется удалиться *в историю мысли*. Размышления о том, что считать наукой вообще и в частности общественной наукой, велись с особой настойчивостью в 40-е гг. XIX в. и продолжают поныне.

Среди множества аспектов размышлений на эту тему остановимся подробнее на одном, представляющемся нам особенно важным и актуальным сегодня, а именно — на проблеме *преемственности*, которая, на наш взгляд, будучи важнейшим методологическим принципом развития науки, одновременно является необходимым *этическим* принципом в научной практике. Нередко процесс выяснения этих проблем связывают с именем французского социолога Огюста Конта, основателя позитивной философии и позитивной социологии. Точнее будет сказать, что он — *один* из основателей, так как до сих пор не решен вопрос о «Тетрадах Сен-Симона», из-за которых Сен-Симон вызывал на дуэль Конта, настаивая на том, что именно Конт *украл* у него идею позитивизма. Конечно, не так уж и важно, кто именно создает ту или иную теорию, важно, остается она в веках или представляет интерес только для своего времени. Как справедливо в своих размышлениях о Л. Н. Толстом заметил В. И. Ленин, значение того или иного мыслителя определяется тем, что он дал нового по сравнению со своими предшественниками, что он дал своему времени, а главное, что он дал будущим поколениям.

Однако, естественно, значение *приоритета* в науке никто отрицать не станет. Как раз именно в связи с этим часто в ученом мире возникают большие неприятности, так как с поисками авторства и его доказательства связано такое малопочтенное понятие, как «плагиат». В переводе с латинского это слово означает похищение, нечестный поступок, заключающийся в присвоении чужого авторства, выдачу чужого сочинения или произведения за свое собственное. Иногда дается даже более жесткий и возможно более четкий перевод — кража, воровство. Сегодня, когда авторское право практически возведено в степень «священного», как право частной собственности, подобный поступок может вызвать не просто общественное порицание, но и расценен как уголовное преступление.

К сожалению, многие работы, даже признанные сегодня в науке, грешат этим свойством. Это может относиться и к опытным авторам, но особенная

опасность подстерегает тех, кто делает первые шаги в науке. Часто это происходит по неумению или по незнанию, но в науке действует формула «незнание не аргумент». И когда аспирант в ответ на замечание на защите, смущаясь или не смущаясь, заявляет о том, что он и не знал, что едва ли не важнейшая мысль его работы принадлежит, скажем (а так бывало!), Аристотелю, тогда и прозвучит приведенная выше формула. При этом вполне может быть поставлена под вопрос научная состоятельность не только аспиранта, но и его научного руководителя. Во всяком случае проблема научной эрудированности обоих окажется под сомнением, что крайне неприятно.

Какой же из всего вышесказанного следует вывод? «Уж сколько раз твердили миру», что «все новое есть хорошо забытое старое». Конечно же, не стоит абсолютизировать эту позицию, но помнить ее имеет смысл. Еще Конфуций, обращаясь к своим ученикам, заявлял: «Я верю в Древность!». И требовал учиться у древних мудрости, изучая их поступки, анализируя их героические деяния, перенимая их опыт, знания, идеи. По сути, вся история человеческой мысли — это многовековой дискурс, в который вплетены размышления о самых важных проблемах человеческого существования, причем это прежде всего те размышления, которые отвечают трем выше-названным требованиям к мыслителям. Но сами мыслители — это отнюдь не заурядные писатели диссертаций. В течение многих веков происходил тщательный отбор, и сегодня каждая наука в своем историческом разделе представляет поистине зерна мудрости. Их не так уж и много, этих мудрецов прошлого! Случается, и сегодня историографы и библиографы находят новые имена, известные в свое время и все же канувшие в Лету! Возможно, что еще не пришло их время... Но сегодня они не востребованы и потому забыты.

Но сейчас я говорю о тех мыслителях далекого и недавнего прошлого, которые были востребованы буквально во все исторические эпохи, и сегодня ни одна, хоть сколько-то стоящая научная работа не обходится без ссылок на них. Казалось бы, чего ждать от американских исследователей — политологов, социологов, философов, даже самых постмодернистских, при их самодостаточности и оправданной (частично) уверенности, что все (ну по крайней мере большинство) открытия в области социальной мысли принадлежат именно им. Но и они, особенно с середины XX в., не обходятся без ссылок на Аристотеля, Макиавелли, Вебера и прочих европейцев. А Европа всегда считала античную мысль «*колыбелью западной цивилизации*» и до сих пор черпает оттуда и из других источников множество *новых* (!) идей и мыслей.

А какие чудеса мудрости может подарить нам Древний Восток! О Конфуции сегодня пишут и говорят особенно много. И это понятно: без этого китайского мудреца вряд ли бы стало возможным «китайское чудо» конца XX в. Сами китайцы называют три столпа нынешнего экономического успеха: Мао Цзедун, Дэн Сяопин, Конфуций, веривший в мудрость предков и на основе тщательного изучения древности создавший удивительное учение о науке и искусстве управления, учение «об исправлении имен», учение «о благородном муже» — абсолютно актуальные сегодня.

Но нельзя не вспомнить и старшего современника Конфуция — Лаоцзы. Одна его фраза: «Причина того, что трудно управлять народом, заключается в том, что народ просвещается и в нем много умных» — стоит множества трактатов, вполне современных.

Если же вернуться в позднее Средневековье, в эпоху Ренессанса, тут уж мы буквально не сможем шагу ступить, чтобы не наткнуться на критиков и апологетов «великого и ужасного» Макиавелли. Причем эти споры не утихают и сегодня. Пожалуй, сегодня они даже более злободневны. Никогда еще в мире не стиралась так грань между добром и злом. Никогда люди, радеющие на словах о правах и свободе личности, не относились так презрительно к позиции миллионов, будь то религиозной, социальной или политической, как в наше время. Никогда еще не были мы так близки к жизни по принципу естественной морали, обозначенной в «Левиафане» Гоббса: «Человек человеку — волк». В какое время высокий государственный чиновник великой страны, к тому же женщина (надеюсь, вы поняли, что речь идет о госпоже Клинтон), могла позволить себе публично так радоваться чудовишной смерти политического противника и его сыновей, над которыми глумились еще совсем недавно обожавшие их соотечественники, якобы с восторгом ожидающие пришествия либеральной демократии.

Может быть, мы действительно вступаем в «век макиавеллизма», причем самого крутого замеса? А между тем в творении великого флорентийца содержится такое глубокое и тонкое понимание сущности человеческой природы, обозначены такие замысловатые ходы политического поведения личности, лидера и масс, что это полностью оправдывает суждение о Макиавелли как создателе новой политической науки, добавим, психологии и имиджологии, как авторе *рациональной* политической технологии власти.

Сочинениями Макиавелли руководствовались величайшие тираны всех последующих веков, но и самые мудрые политические деятели вполне гуманистической ориентации отдавали должное его уму и проницательности. Так, может быть, дело в том, *что* мы сами находим в этих работах, *чему* мы



отдаем предпочтение, основываясь на нашем предыдущем опыте, знаниях, наших способностях к анализу изучаемого источника?

Обратите внимание на разделение книг в библиографических справочниках. Все сочинения, относящиеся к истории мысли, названы источниками. И они действительно являются подлинными источниками наших знаний, питают нашу мысль, подобно тому как живительный источник в пустыне возвращает к жизни умирающего от жажды путника.

Конечно, в поисках ответа на мучающие нас сегодня вопросы мы обращаемся прежде всего к реальной, окружающей нас действительности и, применяя доступные нам методы исследования, совершаем, как нам кажется, невероятные открытия. Однако чаще всего это самообман. Иногда нам удастся обмануть и себя, и окружающих, *выдав давно известную истину за нечто новое*. Но это лишь показатель нашей общей малограмотности и нашего общего равнодушия по отношению к этическим нормам научного исследования. Кто из современных авторов озаботится вопросом заимствования отдельных идей и даже целых концепций у мыслителей прошлого, если только это заимствовано не у него конкретно? Бывали случаи, когда из статьи одного автора в статьи других переходили идеи классиков прошлого со ссылками на современные сочинения. И речь идет не о беллетристике, а о научных работах.

Итак, мы снова возвращаемся к началу, пытаюсь понять, что же все-таки такое научная работа, что такое вообще наука и в частности общественная наука, к которой относится и политология. Если сказать совсем просто, то наука — это адекватное отражение действительности в терминах, принятых в определенном научном сообществе. А что это значит «адекватное»? За ответом последует новая серия вопросов, и они будут множиться и мучить вас, вовлекая в таинственную и прекрасную работу мысли, требуя от вас все новых и новых знаний, а значит, и новых ответов. Это может стать смыслом вашей жизни и придаст ей совершенно новое очарование.

**С. В. Савенкова**  
**Принципы использования маркетинговых технологий**  
**в местном самоуправлении**

В законе Украины от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении в Украине» сказано: «Местное самоуправление — это гарантированное государством право и реальная способность территориальной общины — жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города — самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины» [3, ст. 2].

Одной из главных функций местного самоуправления является удовлетворение потребностей населения в разных сферах общественной жизни путем обеспечения комплексного развития территории. Однако за годы существования независимой Украины местное самоуправление показало свою неспособность в данном вопросе. В первую очередь это связано с такими факторами, как:

- финансовая несостоятельность органов местного самоуправления;
- отсутствие механизмов изучения потребностей территориальных общин;
- отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы;
- отсутствие действующих механизмов удовлетворения потребностей территориальных общин.

Ввиду вышесказанного нет сомнения в том, что необходим новый механизм в работе органов местного самоуправления. Одним из таких механизмов может быть применение маркетинговых технологий.

Исследованием вопросов применения маркетинговых технологий в деятельности органов власти занимались такие зарубежные и украинские ученые, как Ф. Котлер, А. Панкрухин [4], С. Андреев, В. Бакуменко [1], М. Окландер [5], Е. Ромат, Ю. Шаров и др. Но, несмотря на достаточно детальное рассмотрение использования маркетинга в деятельности органов власти разного уровня и его влияния на улучшения их взаимодействия с гражданами, в трудах данных и других ученых остался недостаточно проработан механизм разработки внедрения конкретных маркетинговых технологий в деятельность органов местного самоуправления, что и обуславливает актуальность данной темы.

С внедрением в деятельность органов публичного управления новых принципов, ориентированных на клиента, появилась потребность в изучении нужд и потребностей клиентов и развития деятельности органов власти

в направлении их максимального удовлетворения. Указанная тенденция вместе с развитием рыночных отношений содействовала заимствованию концепций управления из смежных сфер общественной деятельности, которые там доказали свою эффективность. Появляются новые теории и концепции в науке государственного управления, среди которых концепции New public management и Governance, новая институциональная теория, сетевая концепция публичного управления и политики, синергетический подход в государственном управлении и другие.

Так, сущность концепции New public management («Новый государственный менеджмент») состоит в переосмыслении теории государственного управления на основе концептуальных основ менеджмента как управления бизнесом в рыночной экономике. Теоретические основы нового государственного менеджмента изложены, в частности, в работах Д. Осборна, Т. Геблера, Л. Джонес, Ф. Томпсона, Г. Питерса, других зарубежных ученых. В частности, Д. Осборн и Т. Геблер обосновывают ряд положенных в основу новой модели принципов, среди которых вложения капиталов в результаты, а не в намерения, интенсивная ориентация на потребителя; поощрения, скорее, предпринимательского заработка, чем бюрократических издержек; децентрализация организаций и усиление совместной работы; достижение изменений посредством рыночно ориентированных намерений [1]. А маркетинг можно рассматривать как что-то конкретное для продвижение New public management (NPM) — попытку импорта некоторых рыночных инструментов и методов с целью повышения эффективности деятельности публичного управления [6, с. 155].

В общем виде маркетинг в публичном управлении — это прежде всего подход, который делает основной акцент на удовлетворении потребителей и производителей социальных услуг. Конкретнее, это маркетинговая деятельность органов государственного управления и органов местного самоуправления и (или) их представителей, выступающих производителями, потребителями или посредниками в процессах производства и потребления социальных услуг [2].

Междисциплинарный базис публичного маркетинга и, в частности, маркетинга местного самоуправления показан на рис. 1.

Так, известный специалист в области территориального маркетинга М. А. Окландер [5, с. 32] отмечает: «Для повышения конкурентоспособности экономики Украины маркетинг должен проникнуть в разные сферы жизни общества, в том числе в деятельность органов государственной власти». Маркетинг как функция управления должен применяться на макро-, мезо- и микроуровне экономической системы (рис. 2). Причем макроуро-



Рис. 1. Междисциплинарный базис публичного маркетинга [7, с. 120]

вень маркетинговой деятельности является подсистемой экономической системы управления правительства, мезоуровень маркетинговой деятельности — подсистемой системы управления местной государственной администрации и органов местного самоуправления, микроуровень — подсистемой системы управления предприятия. В пределах данного исследования интерес представляет мезоуровень экономической системы, в частности уровень органов местного самоуправления.

Что же касается маркетинговых технологий, то существует много различных определений. Но в качестве рабочего далее будет использоваться определение, данное известным российским ученым в области общего и стратегического маркетинга А. П. Панкрухиным. Таким образом, *маркетинговые технологии* — это совокупность приемов и решений, направленных на повышение степени восприятия потребителем товара и результативности его продвижения на рынок на основе актуализации ресурсного потенциала организации [4].

Применительно же к местному самоуправлению можно сказать, что *маркетинговые технологии в деятельности органов местного самоуправле-*



Рис. 2. Уровни использования маркетинга [5, с. 31–37]

ния — это совокупность средств, процессов, операций, методов и инструментов, направленных на успешную деятельность органов местного самоуправления конкретного региона с целью выполнения своих функций и удовлетворения потребностей территориальной общины.

В основу классификации маркетинговых технологий, которые используются в деятельности органов местного самоуправления, необходимо положить определенный признак. По мнению автора, таким признаком могут быть виды маркетинга, которые применяются на уровне органов местного самоуправления:

- социальный маркетинг;
- маркетинг услуг;
- территориальный маркетинг;
- маркетинг отношений;
- маркетинг места;
- некоммерческий маркетинг;
- маркетинг идей и др.

Изучив детально данные виды маркетинга, мы пришли к выводу, что их можно сгруппировать следующим образом (рис. 3).



Рис. 3. Классификация видов маркетинга

Итак, как видно из рис. 3, в основу классификации нами положено три основных вида маркетинга, которые могут быть использованы в местном самоуправлении: социальный маркетинг, маркетинг услуг и территориальный маркетинг.

В дальнейших исследованиях следует сосредоточить внимание на изучении конкретных маркетинговых технологий указанных выше видов маркетинга с целью выработки практических рекомендаций по их внедрению в деятельность органов местного самоуправления.

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник. Одеса, 2009.

2. *Дроб'язко І. М.* Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] // URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/14.pdf>. (дата обращения: 20.03.2012).
3. Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».
4. Маркетинг: большой толковый словарь. М., 2010.
5. *Окландер М. А.* Макромаркетинг: маркетинг в секторі загального державного управління // Маркетинг в Україні. 2003. № 6.
6. *Ріпка Ю. М.* Маркетинг як сучасний інструмент демократизації державного управління // Державне управління та місцеве самоврядування: тези XI міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 24 березня 2011 р.). Х., 2011.
7. *Романенко К.М.* Некомерційний маркетинг у системі механізмів державного управління // Серія: Державне управління, 2010. № 2.

## Аннотированный список статей

**Асотова А. В.** Формирование молодой политической элиты России: муниципальный уровень

Создание кадровой базы современной государственной и муниципальной службы — важная стратегическая задача Российского государства. Приобретение опыта политической деятельности молодежью возможно только при наличии некоторых институтов власти, способных выполнять функцию кузницы кадров для системы политической власти в целом. Данная статья посвящена изучению возможных путей омолаживания политической элиты на муниципальном уровне, выявлению политических институтов, потенциально способных стать кузницами кадров на местном уровне.

*Ключевые слова:* местная (локальная) политическая элита, кадровый резерв, локальная политика, местное самоуправление.

**Asotova A. V.** Formation of the Young Political Elite of Russia: the Municipal Level.

Creation of a personnel base of the modern state and municipal services — an important strategic task of the Russian state. Gain the experience of political activity of young people is possible only in the presence of some power institutions that are capable of performing the function of an «incubator» for the system of political power as a whole. This article is devoted to the study of possible ways of rejuvenation of the political elite at the municipal level, the identification of political institutions, which are potentially able to become «the great forge of cadres» at the local level.

*Keywords:* municipal (local) political elite, talent pool, local politics, local government.

**Алеханов С. А., Дерменева И. В., Обозов Н. Н.** Система повышения квалификации как условие развития человеческого капитала организации.

В статье исследуются следующие вопросы: как же соединить усилия психологов и педагогов в обучении менеджеров-предпринимателей, резерва на руководящую работу? Верный путь — использовать интенсивные технологии обучения. Авторы акцентируют внимание на психолого-педагогической подготовке как традиционных методов обучения, так и радикальных. К первым относятся беседы, семинары, лекции, домашние задания и т. д.; ко вторым — современные технологии обучения, социально-психологические тренинги (СПТ), ролевые и деловые игры (РДИ).

*Ключевые слова:* интенсивное обучение и повышение квалификации, акмесредство самосовершенствования, радикальные методы СПТ и РДИ, традиционные формы занятий.

**Alekhanov S. A., Dermeneva I. V., Obozov N. N.** System of an Increase in the Qualification as the Condition for the Development of Human Capital of Organization.

The article explores the following questions, how to combine efforts of psychologists and teachers in training managers in business, the provision for an executive position? The author focuses on the psychological and pedagogical training as traditional teaching meth-

ods and radical. The former include talks, workshops, lectures, homework assignments, etc.; to the second — the modern technology of education, socio-psychological training (SPT), role-playing and simulation games (DDR).

*Keywords:* Intensive training and skill development, self-improvement tool acme, radical methods of socio-psychological training and role playing business games, the traditional forms of study.

**Брицько А. С.** Оценка эффективности проектов инновационного развития предприятий (методологический аспект).

В статье приводятся методологические подходы к оценке эффективности инноваций. Предлагаются направления совершенствования методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов инновационного развития предприятий.

*Ключевые слова:* инновации, инновационный проект, эффективность, методологический подход, показатели, методы.

**Britko A. S.** Estimation of the Effectiveness of the Projects of the Innovation Development of Enterprises (Methodological Aspect).

The article presents the different methodological approaches to evaluating the effectiveness of innovation. There are proposed the directions for the further development and improvement of guidelines for evaluating the effectiveness of investment projects aimed at achieving innovation.

*Keywords:* innovation, innovation project, effectiveness, methodological approach, the indicators, methods.

**Василенко В. А., Лабудин А. В.** К вопросу о повышении эффективности деятельности государственных служащих в условиях инновационного развития России.

В данной статье рассматриваются вопросы повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих в условиях инновационного развития России. Существенная роль отводится построению эффективной системы подготовки, переподготовки и повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в стране. При этом отмечается важность функционирования единой сети учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для государственного и муниципального управления. Деятельность данных образовательных учреждений должна быть инновационно ориентированной и во многом определяться государственным заказом на подготовку.

*Ключевые слова:* государственный и муниципальный служащий, инновационная подготовка, государственный заказ.

**Vasilenko V. A., Labudin A. V.** To a Question about an Increase in the Effectiveness of Activity Civil Agent under the Conditions for the Innovation Development of Russia.

The article deals with the issues about improving efficiency of state and municipal servants activity under the circumstances of Russian innovative development. Building the effective system for state and municipal servants training, retraining and advanced train-



ing takes a significant role in the country. In this respect, the importance of functioning all-Russian network of educational institutions, which perform staff training for state and municipal management, is noted. The activity of such educational institutions should be innovation oriented and to a large extent be determined by a government contract.

*Keywords:* state and municipal servant, innovative training, government contract.

**Древаль И. В., Кашина М. А.** Деловая игра «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти»: цели, задачи, методика.

В статье рассматриваются специфика и возможности использования деловых игр для подготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению. Приводятся аннотация и методика проведения деловой игры «Разработка показателей оценки качества управления социальной сферой муниципального органа власти».

*Ключевые слова:* активные методы обучения, деловая игра, государственное управление, социальная сфера, эффективность.

**Dreval I. V., Kashina M. A.** Business Game «Development of the Indices of the Estimation of the Quality of Control by the Social Sphere of the Municipal Organ of Authority»: Purpose, Task, the Procedure.

The article deals with the specifics of business games for the training of state and municipal officials. There are content and procedure of the business game «The working-out the indicators for estimating the quality of the management of the social sphere of municipality».

*Keywords:* Active teaching techniques, business game, public administration, social sphere, the effectiveness.

**Жуковец Д. А.** Результаты интеллектуальной деятельности в области фармацевтики: охрана интеллектуальной собственности.

В статье рассмотрены актуальные проблемы патентной защиты фармацевтических препаратов, производство интеллектуальной собственности в России, проблемы национальных и международных интересов.

*Ключевые слова:* интеллектуальная собственность, дженерики, конвенция, фармацевтика, лобби.

**Zhukovets D. A.** Legal Protection of Intellectual Property within the Medicines.

The article deals with topical issues of patent protection of pharmaceuticals, the production of intellectual property in Russia, problems of national and international interest.

*Keywords:* intellectual property, generics, convention, medicine, lobby.

**Зайнетдинова А. В., Касторская Е. В.** Досудебное соглашение о сотрудничестве и права участников судопроизводства.

В статье авторы рассматривают новый правовой институт в уголовно-процессуальном законодательстве РФ — досудебное соглашение о сотрудничестве, введенный в 2009 г. В статье приводятся проблемы, связанные с правоприменительной практикой данного правового институ-

та. Анализируется правовое положение подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Авторы сделали попытку дать оценку сложившейся ситуации и предложили ряд рекомендаций по устранению возникших противоречий.

*Ключевые слова:* досудебное соглашение о сотрудничестве, особый порядок судебного разбирательства, права и обязанности подозреваемого или обвиняемого, права потерпевшего, законодатель, Пленум Верховного Суда РФ.

**Zaynetdinova A. V., Kastorskaya E. V.** Dosudebnoe Agreement about the Collaboration and the Right of Participants in the Legal Procedure.

In this article the article considers the new low institute in the criminal-procedure legislation of the Russian Federation — pretrial agreement on cooperation, introduced in 2009. The article discusses the problems associated with the practice of application of this legal institution. Legal status of the suspect or accused, victim at the conclusion of the pretrial agreement on cooperation is analyzed. The author made an attempt to assess the situation and gave some recommendations to remove contradictions.

*Keywords:* pretrial agreement on cooperation, a special procedure judicial proceedings, the rights and obligations of the suspect or accused, the rights of the victim, the legislator, the Plenum of Russian Supreme Court.

**Ибрагимова Е. С.** Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля.

В данной статье рассматриваются вопросы налоговой ответственности за непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля. Статья также содержит ссылки на судебную практику.

*Ключевые слова:* ответственность, налоговый контроль, сведения.

**Ibragimova E. S.** Failure to Provide the Information Necessary for Tax Control.

This article discusses the tax liability for failure to provide information required for the implementation of tax control. The article also contains links to the jurisprudence.

*Keywords:* responsibility, tax control, data.

**Касторская Е. В., Зайнетдинова А. В.** Досудебное соглашение в уголовном процессе США.

В этой статье авторы рассматривают такой правовой институт, как досудебное соглашение о сотрудничестве: его исторические предпосылки, принципы действия, проблемы, связанные с законодательной и правоприменительной практикой данного правового института в Соединенных Штатах Америки. Анализируются правовое положение подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, их права, обязанности и преимущества, которые возникают у них в результате заключения соглашения.

*Ключевые слова:* досудебное соглашение о сотрудничестве, сделка о признании вины, прокурорский иммунитет, права и обязанности подозреваемого или обвиняемого, права потерпевшего, законодатель.

**Kastorskaya E. V., Zaynetdinova A. V.** Dosudebnoe Agreement in the Criminal Process of the USA.

In this article, the author examines the legal institution such as a pretrial agreement on cooperation: its historical background, principles of operation, the problems associated with the legal and law enforcement practice of the legal institution in USA. The author analyzes the legal status of the suspect, the defendant and the victim at the conclusion of the pretrial agreement on cooperation, their rights, obligations and benefits that arise from them as a result of the agreement.

*Keywords:* pretrial agreement on cooperation, plea bargaining, prosecutorial immunity, the rights and obligations of the suspect or accused, the rights of the victim, the legislator.

**Кашина М. А.** О месте демографической безопасности в стратегии развития России.

В статье обсуждаются вопросы обеспечения демографической безопасности России. Опираясь на анализ предвыборных статей В. В. Путина, автор приходит к выводу, что в настоящее время оптимизация режима воспроизводства населения не входит в число главных приоритетов государства.

*Ключевые слова:* демографическая безопасность, демографическая политика, стратегия развития России.

**Kashina M. A.** On the Place for Demographic Safety in Strategy of the Development of Russia.

In this article the issues of demographic security in Russia are discussed. Based on the analysis of the election papers of Vladimir Putin, the author concludes that now the optimization of the mode of reproduction is not among the top priorities of the state.

*Keywords:* demographic policy, demographic security, the strategy of development of Russia.

**Кашина М. А.** Летняя школа молодых ученых как инновационный проект системы РАНХиГС.

В статье рассказывается об опыте проведения международной летней школы молодых ученых по вопросам управления социальной сферой.

*Ключевые слова:* инновация, международное сотрудничество, междисциплинарные исследования, летняя школа.

**Kashina M. A.** The Flight School of Young Scientists as the Innovation Design of the System of RANEPH.

The article describes the practice of the International Summer School for Young Scientists devoted to the issues of the management of the social sphere.

*Keywords:* innovation, international collaboration, interdisciplinary researches, summer school.

**Каширская А. В.** Интеграционные перспективы и возможности стратегического развития Дальнего Востока России.

Сегодня на фоне быстрого экономического развития стран Азиатско-Тихоокеанского региона Россия, имеющая обширные границы в АТР, ставит целью активизировать участие в интеграционных процессах в регионе. Приоритетной задачей является построение трансграничного региона с включением Дальнего Востока России, формирование которого способно вывести страну на новый уровень отношений с сопредельными государствами и регионами.

*Ключевые слова:* Дальний Восток России, Азиатско-Тихоокеанский регион, стратегическое развитие.

**Kashirskaya A. V.** International Perspectives and Possibilities of Russian Far East Strategic Development.

Nowadays against the background of Asian-Pacific region countries high-speed economic development, Russia, having widespread borders in the APR, defines the goal to activate its participating in the international processes of the region. First-priority task is construction of transboundary region including Russian Far East. This formation could lead our country to the new level of cooperation with countries and regions.

*Keywords:* Far East of the Russian Federation, Asia-Pacific Region, strategic development.

**Клюев А. В.** Социальная работа в системе социальных отношений: методологический аспект.

Статья посвящена актуальным проблемам социальной защиты населения в условиях динамичных социальных отношений и процессов. Социальная работа адекватна социальной реальности и должна модернизироваться в процессе ее изменения. Социальное государство призвано выстраивать новый тип социальных связей между людьми в целях социальной защиты населения и обеспечения устойчивого развития.

*Ключевые слова:* социальные отношения, социальная работа, социальная защита, социальность, интеракция, потребность и мотивы поведения.

**Cluev A. V.** Social Work in the System of Social Relations: Methodological Aspects.

Social work in the system of social relations: methodological aspects. The article is devoted to contemporary issues of social protection in conditions of dynamic social relations and processes. Social work is adequate to social reality and should modernize in the process of its alteration. Welfare state is invoked to organize the new type of social links between people for the purpose of social protection and sustainable growth.

*Keywords:* social relations, social work, social protection, sociality, interaction, need and motivation.

**Козырева Л. Д.** Социальные связи в информационном обществе (методология исследования).

В статье анализируются основные теоретико-методологические подходы к исследованию характера и динамики социальных связей в современном обществе. Раскрывается сущность и взаимосвязь понятий «социальные связи», «социальные сети». Намечаются перспективы

теоретического и эмпирического исследования социальных связей, факторов, влияющих на их динамику.

*Ключевые слова:* социальное действие, социальные связи, сила связи, социальные сети.

**Kozyreva L. D.** Social Ties in the Information Society (Research Methodology).

The article analyzes the main theoretical and methodological approaches to the study of the nature and dynamics of social relations in contemporary society. The essence and the relationship between the concepts «social ties», «social networks». Outlines the prospects of the theoretical and empirical research on social relations and factors that influence their dynamics.

*Keywords:* social action, social ties, power relations, social network.

**Куклина Е. А.** Квазирынки в социальной сфере: зарубежный опыт и российские реалии (на примере образования и здравоохранения).

В статье характеризуется опыт Великобритании по формированию квазирынков в сфере образования и здравоохранения, оценивается возможность использования зарубежного опыта в российской практике формирования конкурентной среды в социальной сфере.

*Ключевые слова:* квазирынок, общественный сектор, социальная сфера, образование, здравоохранение, реформирование.

**Kuklina E. A.** Quasis-market in the Social Sphere: Foreign Experience and Russian Realias (Based on the Example of Formation and Public Health).

The article describes the experiences of Great Britain to form a quasi-market in education and health. The author estimates the use of international experience in the Russian practice of creating a competitive environment in social sphere.

*Keywords:* quasi-market, public sector, social services, education, health care, reform.

**Куликова И. В.** Проблемы обеспечения прав осужденных к лишению свободы при применении средств исправительного воздействия.

В статье дан краткий анализ средств исправления осужденных к лишению свободы. Обозначены проблемы осуществления прав осужденных при применении некоторых средств исправления.

*Ключевые слова:* осужденные к лишению свободы, труд, профессиональное образование, администрация учреждения.

**Kulikova I. V.** Problems of Ensuring the Rights of the Convicted to the Deprivation of Freedom in the Application of Funds Corrective Action.

The article presents a brief analysis of the reformation of the convicted to deprivation of liberty. The issues of the implementation of the rights of convicted persons in the application of some of the funds to repair.

*Keywords:* convicted to deprivation of liberty, work, professional education, the administration of the institution.

**Лабудин А. В., Василенко В. А.** Опыт подготовки государственных и муниципальных служащих в условиях евразийской интеграции.

В данной статье рассматриваются вопросы подготовки государственных и муниципальных служащих в условиях происходящих интеграционных процессов в мире в целом и на евразийском пространстве в частности. Приводится международный опыт подготовки кадров для государственной службы. Описываются последние изменения и новые направления развития системы высшего профессионального образования государственных и муниципальных служащих в современной России.

*Ключевые слова:* интеграция, международная образовательная среда, евразийское пространство, подготовка кадров, высшее профессиональное образование, государственный и муниципальный служащий.

**Labudin A. V., Vasilenko V. A.** Experience of Training State and Municipal Employees under the Conditions of Eurasian Integration.

In this article are examined questions of training state and municipal employees under the conditions for the proceeding integration processes in the world, as a whole, and on the Eurasian space, in particular. The international experience of training personnel for civil service is given. Last changes and new trends in development of the system of the highest vocational education of state and municipal employees in modern Russia are described.

*Keywords:* integration, international educational medium, Eurasian space, training personnel, high vocational education, state and municipal using.

**Лабудин А. В., Василенко В. А.** Эволюция управления высшим образованием в России.

В данной статье раскрываются вопросы управления высшим образованием на территории России в разные исторические периоды. Отмечается важность становления системы государственного и муниципального управления в нашей стране, в результате которой были выделены соответствующие органы управления образованием.

*Ключевые слова:* образование, высшее профессиональное образование, учебное заведение, органы управления образованием.

**Labudin A. V., Vasilenko V. A.** Evolution of Control of Higher Education in Russia.

In this article the problems of control of higher education in the territory of Russia in the different historical periods are revealed. The importance of the formation of the system of state and municipal administration in our country, as a result which isolated the appropriate control elements of formation, is noted.

*Keywords:* formation, high vocational education, educational institution, control elements of formation.

**Лосева Ю. И., Шепелева С. В.** К вопросу об актуальности судебного контроля.

В статье проведен анализ проблемных вопросов, связанных с актуальностью судебного контроля.

*Ключевые слова:* судебный контроль, конституционные права человека, судебная деятельность, судебная власть.

**Loseva Yu. I., Shepeleva S. V.** To a Question about the Urgency of Judicial Control.

The article analyzes the problem issues associated with the relevance of judicial control.

*Keywords:* judicial review, constitutional rights of a person, judicial activity.

**Майорова Е. Ю.** Проблемы государственной политики в отношении людей старшего возраста.

Статья посвящена исследованию государственной политики в отношении пожилых людей. Рассматриваются подходы к определению роли старшего поколения в обществе. Приводятся примеры совершенствования системы социального обслуживания как способа реализации государственной политики в отношении этой группы населения.

*Ключевые слова:* государственная политика, пожилые люди, социальная защита, социальное и политическое участие.

**Majorova E. Y.** Problems of State Policy in the Attitude of People of Elder Age.

The article is devoted to two main aspects of the state policy towards ageing. The first aspect is connected with social and political role of elderly in modern society. The other side which had been analyzed is the importance of modernization of the is social service for those people who need assistance in third age.

*Keywords:* state policy, elderly, senior citizens, social care, social and political role of elderly.

**Малинина А. А.** Деятельность Федеральной службы безопасности по защите прав человека и гражданина.

В статье изложены актуальные проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, освещаются порядок подачи и рассмотрения в Федеральной службе безопасности РФ обращений граждан, гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением в данный федеральный орган исполнительной власти.

*Ключевые слова:* Федеральная служба безопасности, права и свободы человека и гражданина, обращение, судебная защита, прокурорский надзор, жалоба.

**Malinina A.A.** The Activities of the Federal Security Service to Protect Human and Civil Rights.

The article describes the current problems of protecting the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation, covers the procedure for submission and consideration of the Federal Security Service of citizens, citizen security guarantees in connection with his treatment at the federal body of executive power.

*Keywords:* Federal Security Service, the rights and freedoms of man and citizen, appeal, judicial protection, public prosecutor's supervision, the complaint.

**Маслова С. А.** Медиация в судах Российской Федерации и зарубежных стран.

В статье рассмотрены проблемы, связанные с применением процедуры медиации при рассмотрении дел в судах, с использованием опыта и практики как зарубежных стран, так и Российской Федерации, проведен анализ такого института, как медиация, с учетом внедрения и применения его в Российской Федерации, его действенность и эффективность, исследована судебная практика.

*Ключевые слова:* медиация, международное частное право, судебная практика.

**Maslova S. A.** Mediation in the Courts of the Russian Federation and Foreign Countries.

The problems associated with the use of mediation in cases brought before the courts, with the experience and practice of both foreign countries and the Russian Federation, the analysis of such an institution as mediation, with the introduction and application of it in the Russian Federation, its effectiveness and efficiency, studied jurisprudence.

*Keywords:* mediation, private international law, judicial practice.

**Матвейчук А. В.** Содержание в дисциплинарной воинской части в России.

В статье рассматривается понятие «дисциплинарная воинская часть», проведен анализ характерных признаков условий содержания военнослужащих в штрафбате с целью определения наиболее четкой формулировки понятия «содержание в дисциплинарной воинской части в России».

*Ключевые слова:* дисциплинарность, условие, содержание, воинская часть, законность, воспитание.

**Matveychuk A. V.** Content in the Disciplinary Military Part in Russia.

In the article the term "disciplinary military unit," the analysis of characteristic signs of conditions of detention, military personnel in štrafbate with a view to identifying the clear wording of the content in the disciplinary unit in Russia.

*Keywords:* disciplinar nost', condition, maintenance, military, law, education.

**Никитина Ю. Ю.** Особенности наследования по завещанию в зарубежных странах.

В статье рассмотрен генезис наследственного права в российском законодательстве и развитие римского права. Также представлен краткий обзор наследования по завещанию некоторых зарубежных стран. Обозначена проблема свободы завещания в России.

*Ключевые слова:* наследственное право, римское право, наследование по завещанию, форма завещания, порядок совершения завещаний, правоспособность, дееспособность, свобода завещания.

**Nikitina Yu. Yu.** Special Features of Inheritance on the Will of the Foreign Countries.

The article describes the genesis of the law of succession in the Russian legislation and the development of roman law. Also provides a brief overview of inheritance under the will of some foreign countries. Denotes the problem of free will in Russia.

*Keywords:* inheritance law, roman law, inheritance, bequest, a form of wills, the order of the commission of wills, capacity, efficiency, freedom of the will.



**Овсеян А. А.** Проблемы квалификации убийства двух или более лиц.

В статье рассмотрены юридические коллизии в вопросах рассмотрения дел.

*Ключевые слова:* убийство, справедливость, ответственность.

**Ovseyan A. A.** The Problems of the Qualification of Murder of Two or Are More than the Persons.

In the article juridical collisions in questions of the examination of the matters are examined.

*Keywords:* murder, validity, responsibility.

**Павлунишина И. А.** Участие прокурора в суде апелляционной инстанции.

В статье рассматривается процессуальное положение прокурора в новом порядке рассмотрения уголовного дела в суде апелляционной инстанции.

*Ключевые слова:* прокурор, апелляционный суд, представление прокурора, жалоба.

**Pavlynishina I. A.** The Participation of the Public Prosecutor in the Court of Appeal.

The article discusses the procedural position of prosecutor in the new order of the criminal proceedings in the court of appeal.

*Keywords:* prosecutor, court of Appeal, submission by the prosecutor, complaint.

**Пентюхова М. В.** Понятие и признаки убийства матерью новорожденного ребенка.

В статье проведен анализ признаков убийства матерью новорожденного ребенка, а также понятия самого убийства, определение момента начала и окончания жизни человека.

*Ключевые слова:* убийство, убийство матерью, квалифицирующие и привилегированные признаки, общественная опасность, новорожденный ребенок, момент начала жизни, конечный момент жизни.

**Pentyukhova M. V.** Concept and the Signs of Murder by the Mother of the Newly Born Child.

The analysis of signs of murder of new-born child a mother and also concept of murder, is conducted in the article, began determination of moment completions of life of man.

*Keywords:* murder, the murder by mother qualifying and privilegiruyushchy signs, public danger, the newborn child, the moment of the beginning of life, final moment of life.

**Прошина Е. М.** О преемственности и плагиате в общественных науках: размышления историка политической мысли.

В статье обсуждаются вопросы преемственности в политической науке и феномен плагиата в научных исследованиях. Показано значение исторических источников для обоснованной постановки современной научной проблемы.

*Ключевые слова:* общественная наука, политическая теория, плагиат, преемственность, научная этика.

**Proshina E. M.** On the Succession and the Plagiarism in the Social Sciences: the Reflection of the Historian of Political Thought.

The lecture discusses the continuity of political science and the phenomenon of plagiarism in scientific research. The author shows the importance taking into account the historical sources for statement of modern science issues.

*Keywords:* social science, political theory, plagiarism, continuity, scientific ethics.

**Прошина Е. М.** О консервативно-либеральной модели политической модернизации в современной России.

Автор обсуждает проблемы модернизации политической системы современной России. На основе анализа большого числа источников показано, что консервативно-либеральная модель политической модернизации позволит реализовать либеральные ценности с учетом традиционных особенностей российской истории и культуры.

*Ключевые слова:* политическая система, политическая модернизация, либерализм, консерватизм, национальная модель развития.

**Proshina E. M.** On the Conservative-liberal Model of Political Modernization in Modern Russia.

The issue of modernization of the political system of modern Russia is discussed in this article. Based on the analysis of a large number of sources author shows that the conservative-liberal model of political modernization will allow connecting liberal values with the traditional features of Russian history and culture.

*Keywords:* political system, political modernization, liberalism, conservatism, the national model of the development.

**Родионов А. П.** Правовые основы деятельности Европейского суда по правам человека.

Европейский суд по правам человека занимает важное место в системе защиты прав и свобод человека. Данная статья посвящена подробному анализу развития Европейского суда по правам человека. Рассмотрены правовые основы деятельности Европейского суда по правам человека.

*Ключевые слова:* Европейский суд по правам человека, защита прав и свобод человека, Совет Европы.

**Rodionov A. P.** Legal Bases of Activity of the European Court on Human Rights.

The European Court of Human Rights has an important place in the system of protection of human rights and freedoms. This article is devoted to a detailed analysis of the development of the European Court of Human Rights. Examines the legal framework of the European Court of Human Rights.

*Keywords:* The European court on human rights, protection of the rights and freedoms of the person, Council of Europe.

**Савенкова С. В.** Принципы использования маркетинговых технологий в местном самоуправлении.

В статье рассматриваются возможности использования маркетинговых технологий в деятельности органов местного самоуправления, приводится классификация видов маркетинга в местном самоуправлении.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, публичный маркетинг, публичное управление.

**Savenkova S. V.** Principles of the Use of Marketing Technologies in the Local Self-governance.

In this article the possibilities to apply of marketing techniques in the activities of local authorities are discussed. There is the typology of the marketing techniques to use in public administration on local level.

*Keywords:* local government, public marketing, public administration.

**Скляр А. В.** Государственный совет Российской Федерации как совещательный орган при Президенте Российской Федерации.

Рассматриваются процессы формирования и функционирования Государственного совета РФ в постсоветском пространстве.

*Ключевые слова:* Государственный совет, консультативный совет, организация, полномочия, обязанности, доклад.

**Sklyar A. V.** The Council of State of the Russian Federation as Consultative Organ with the President of the Russian Federation.

Examines the processes of formation and functioning of the Council of State in the former Soviet Union.

*Keywords:* State Council, Advisory Council, organization, powers, duties, report.

**Скляр А. В.** Теоретико-правовые основы создания Государственного совета Российской Федерации.

В статье раскрываются исторические предпосылки формирования Государственного совета в России, полномочия первого Совета, этапы формирования до 1917 г., роль видных политических деятелей в данном вопросе.

*Ключевые слова:* Государственный совет, история, земская и городская реформа.

**Sklyar A. V.** The Theoretical- lawful the Bases of the Creation of the Council of State of the Russian Federation.

The article reveals the historical background of the formation of the Council of State in Russia, the powers of the first stages of the Council until 1917, the role of prominent political figures in this matter.

*Keywords:* State Council, history, urban and rural reform.

**Фуфаева-Левензон С. С.** Права человека и Конституционный Суд РФ.

В данной статье рассмотрена роль Конституционного Суда РФ в решении вопросов, связанных с обеспечением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Обоснована необходимость дальнейшего исследования влияния актов Конституционного Суда РФ на практику принятия и отказа в гражданстве.

*Ключевые слова:* гарантии прав и свобод человека, гражданина, Конституционный Суд РФ, клиента, гражданство.

**Fufaeva-Levenzon S. S.** Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation.

In this article, reviewed the role of the Constitutional Court of the RF on issues related to the protection of human and civil rights and freedoms. The necessity of further research on the impact of acts of the Constitutional Court of the Russian Federation on the practice of acceptance and denial of citizenship.

*Keywords:* guarantees human and civil rights and freedoms, Constitutional Court of the Russian Federation, clientele, citizenship.

**Цинченко Г. М.** Девиантное поведение в механизме формирования экстремизма в молодежной и подростковой среде.

Статья посвящена теоретическим аспектам влияния девиантного поведения подростков и молодежи в механизме формирования экстремистских установок. Рассматривая экстремизм как особую опасность, автор показывает, что его объектом являются не отдельные люди или предметы, а целые социальные группы, политические системы, а иногда и общество в целом.

*Ключевые слова:* девиантное поведение, молодежь, социальные группы, политические системы, экстремизм.

**Tsincheno G. M.** Deflecting from the Standard Behavior in the Mechanism of the Formation of Extremism in the Youth and Teenage Medium.

Article is dedicated to the theoretical aspects of the influence of deflecting from the standard behavior adolescents and young people in the mechanism of the formation of extremist installations. Considering extremism as special danger, the author shows that his object are not individual people or objects, but entire social groups, political systems, but sometimes also society as a whole.

*Keywords:* deflecting from the standard behavior, the young people, the social groups, the political systems, the extremism.

**Шабалина А. В.** К вопросу об экспертных ошибках при проведении экспертиз в рамках исследования дорожно-транспортных происшествий.

В статье проведен анализ проблемных вопросов, связанных с возникновением экспертных ошибок при проведении различного рода экспертных исследований, а также возможные варианты их предупреждения.

*Ключевые слова:* экспертная ошибка, заведомая ложность заключения, процессуальные ошибки, гносеологические ошибки, деятельностные ошибки, предупреждение экспертных ошибок.

**Shabalina A. V.** On the Issue of Expert Errors During the Expertise in the Investigation of Road Accidents.

The article analyzes the problematic issues associated with the emergence of expert errors during the various expert studies, as well as options for their warnings.

*Keywords:* expert error, deliberate false conclusions, procedural errors, epistemological errors, activity-related error, warning of expert errors.

**Шишков В. В.** Концепты «империя» и «нация» во взаимоотношениях центр — периферия.

Статья содержит анализ взаимоотношений между имперским центром и перифериями в условиях распространения национализма — одного из наиболее значимых факторов влияния модернизации на имперские системы. Показано, что в условиях модернизации империи обращались к «нации» как основе реконфигурации имперского центра и удержания в подчинении периферии, в чем проявлялась деформация парадигмы империи. Тем не менее национализм и демократизация центра предопределяет национализм периферий, что ведет к деконструкции имперской системы.

*Ключевые слова:* империя, нация, национализм, парадигма империи, центр, периферия.

**Shishkov V. V.** Concepts «Empire» and «Nation» in the Interrelations Center — Periphery.

The paper contains an analysis of the relationship between the imperial center and the periphery in the spread of nationalism — one of the most important factors of influence on the modernization of the imperial system. It is shown that in the modernization of the empire turned to the «nation» as the basis for the reconfiguration of the imperial center and the periphery of the holding in subjection, in what appears deformation paradigm empire. However, nationalism and democratization center determines the peripheral nationalism, which leads to the deconstruction of the imperial system.

*Keywords:* empire, nation, nationalism, empire paradigm, the center, the periphery.

**Щербакова А. С.** К вопросу о роли международных организаций в борьбе с морским пиратством.

В статье рассматривается система организаций, осуществляющих борьбу с морским пиратством, проведен анализ особенностей деятельности по борьбе с морским пиратством.

*Ключевые слова:* пиратство, международное право, международные организации, международное уголовное право.

**Shcherbakova A. S.** The Question of the Role of International Organizations in Combating Against Maritime Piracy.

The paper considers the system of international organizations engaged in combating against maritime piracy. The analysis of the characteristics of combating against maritime piracy.

*Keywords:* piracy, international law, international organizations, international criminal law.

## Информация об авторах

### **Алеханов Сергей Александрович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Научный сотрудник отдела координации научно-исследовательской работы, аспирант  
E-mail: alekhanov@szags.ru

### **Асотова Алла Валерьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Старший преподаватель кафедры местного самоуправления и территориального развития  
E-mail: asotova@szipa.ru

### **Брицько Анна Сергеевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Аспирант  
E-mail: banok@list.ru

### **Василенко Виктория Андреевна**

Санкт-Петербург  
Санкт-Петербургский государственный экономический университет  
Аспирант кафедры экономической истории  
E-mail: victoriatkacheva@yandex.ru

### **Дерменева Ирина Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Директор центра повышения квалификации преподавателей и специалистов, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и государственного регулирования экономики  
E-mail: dermeneva@szags.ru

### **Alehanov Sergey Alexandrovich**

Saint Petersburg  
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Research Fellow of the R&D Coordination Department  
Graduate student  
E-mail: alekhanov@szags.ru

### **Asotova Alla Valerjevna**

Saint Petersburg  
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
The lecturer of the chair of local governance and territorial development of the  
E-mail: asotova@szipa.ru

### **Britko Anna Sergeevna**

Saint Petersburg  
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
Graduate student  
E-mail: banok@list.ru

### **Vasilenko Victoria Andreevna**

Saint Petersburg is  
St. Petersburg state economic university  
Graduate student of the department of the economic history  
E-mail: victoriatkacheva@yandex.ru

### **Dermeneva Irina Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
Director of the Advanced Training of Teachers and specialists, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Finance and Regulation  
E-mail: dermeneva@szags.ru

**Древаль Ирина Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Доцент кафедры государственного управления  
и государственной службы  
E-mail: saira66@mail.ru

**Жуковец Дмитрий Анатольевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Студент магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Зайнетдинова Анастасия Витальевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Ибрагимова Екатерина Сеяровна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Касторская Елена Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Dreval Irina Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Administration of the  
Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Technical sciences PHD, the lecturer of the  
chair of state government and state service  
E-mail: saira66@mail.ru

**Zhukovets Dmitriy Anatolievich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Zaynetdinova Anastasiy Vitalev's**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Ibragimova Ekaterina Seyarovna.**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Kastorskaya Helen Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Candidate of juridical sciences, the docent  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Кашина Марина Александровна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Доцент кафедры социологии и социальной  
работы  
Кандидат философских наук, доцент  
E-mail: Kashina\_soc@inbox.ru

**Каширская Анна Валерьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Аспирант  
E-mail: avkashirskayaav@yandex.ru

**Клюев Анатолий Владимирович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Заведующий кафедрой социологии и соци-  
альной работы  
Доктор философских наук, профессор  
E-mail: ssr@szags.ru

**Козырева Лариса Дмитриевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Заместитель заведующего кафедрой социоло-  
гии и социальной работы  
Доктор философских наук, профессор  
E-mail: ldkozyreva@gmail.com

**Куклина Евгения Анатольевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Доктор экономических наук, профессор ка-  
федры экономической теории  
E-mail: jakuklina@mail.ru

**Kashina Marina Alexandrovna**

Saint-Petersburg  
North-West institute of Management under the  
Presidential Academy  
Assistant Professor, Department of Sociology  
and Social work  
Ph.D. in Philosophy, Associate professor  
E-mail: Kashina\_soc@inbox.ru

**Kashirskaya Anna Valerievna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Graduate student  
E-mail: avkashirskayaav@yandex.ru

**Kluev Anatoliy Vladimirovich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Chairholder of sociology and social work  
Doctor of Philosophical Sciences, Professor  
E-mail: ssr@szags.ru

**Kozyreva Larisa Dmitrievna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Vice-Head of the Chair of Sociology and Social  
Work  
Doctor of Philosophy, Professor  
E-mail: ldkozyreva@gmail.com

**Kuklina Eugenia Anatoljevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Doctor of Economics, the professor of the  
department of the economic theory  
E-mail: jakuklina@mail.ru



**Куликова Ирина Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Лабудин Александр Васильевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Заведующий кафедрой учета, контроля  
и финансового менеджмента  
Доктор экономических наук, профессор  
E-mail: labudin59@mail.ru

**Лосева Юлия Игоревна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Майорова Елизавета Юрьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Аспирант  
E-mail: savatresbien@yandex.ru

**Малинина Анна Алексеевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Kulikova Irina Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Labudin Alexander Vasilyevich**

Saint Petersburg is  
North Western institute for control — branch  
RANEPA  
Chairman of department of calculation, control  
and financial management  
Doctor of Economics, the professo  
E-mail: labudin59@mail.ru

**Loseva Yulia Igorevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Mayorova Elizabeth Yurev'n's**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Graduate student  
E-mail: savatresbien@yandex.ru

**Malinina Anna Alekseevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Маслова София Андреевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Матвейчук Александр Владимирович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студент магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Никитина Юлия Юрьевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Обозов Николай Николаевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Кафедра психологии управления и педагогики  
Доктор психологических наук, профессор  
E-mail: my-internet@mail.ru

**Овсепян Алла Арменовна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Maslova Sophia Andreevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Matveychuk Alexander Vladimirovich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Nikitina Julia Yurevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Obozov Nikolai Nikolayevich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Department of psychology of control and pedagogy  
Doctor of psychological sciences, the professor  
E-mail: my-internet@mail.ru

**Ovsepyan Alla Armenovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Павлунишина Инна Анатольевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Пентюхова Марина Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Прошина Елена Михайловна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Кандидат философских наук, профессор ка-  
федры политологии  
E-mail: elene\_proshina@mail.ru

**Родионов Александр Павлович**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Заведующий кафедрой мировой и нацио-  
нальной экономики, кандидат экономических  
наук, доцент  
E-mail: innovation78@mail.ru

**Савенкова Светлана Владимировна**

г. Одесса  
Одесский региональный институт государст-  
венного управления Национальной акаде-  
мии государственного управления при Пре-  
зиденте Украины  
Аспирант  
E-mail: svetsaven@mail.ru

**Pavlynishina Inna Anatolevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Pentyukhova Marina Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Proshina Elena Mikhaylovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Candidate of philosophical sciences, professor,  
the department of politologii  
E-mail: elene\_proshina@mail.ru

**Rodionov Alexander Pavlovich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Chairman of department of the world and  
national economy, the candidate of economic  
sciences, the docent  
E-mail: innovation78@mail.ru

**Savenkova Svetlana Vladimirovna**

Odessa  
Odessa regional institute for the state adminis-  
tration of the national academy for state admin-  
istration with the President of the Ukraine  
Graduate student  
E-mail: svetsaven@mail.ru

**Скляр Антон Валерьевич**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студент магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Фуфаева-Левензон София Сергеевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Начальник учебного отдела юридического  
факультета  
E-mail: fufaeva-levenzonss@szags.ru

**Цинченко Галина Михайловна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Доцент кафедры социологии и социальной  
работы  
Кандидат социологических наук, доцент  
E-mail: galina\_ts55@mail.ru

**Шабалина Алина Владимировна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Студентка магистратуры  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Шепелева Светлана Витальевна**

Санкт-Петербург  
Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС  
Кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: limur@mail.ru

**Sklyar Anton Valerevich**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Fufaeva-Levenzon Sofia Sergeevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Administration of the  
Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Head of the training department at the Faculty  
E-mail: fufaeva-levenzonss@szags.ru

**Tsincheno Galina Mihailovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Associate professor of the Chair of Sociology  
and social work  
Ph.D in Sosiology, Associate professor  
E-mail: galina\_ts55@mail.ru

**Shabalina Alina Vladimirovna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Student of the magistracy  
E-mail: starovoitov@szags.ru

**Shepeleva Svetlana Vitalevna**

Saint-Petersburg  
North-West Institute of Management branch of  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration  
Candidate of juridical sciences, the docent  
E-mail: limur@mail.ru

**Шишков Василий Валерьевич**

Москва

Институт государственной службы и управления персоналом РАНХиГС

Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики

Кандидат политических наук

E-mail: fh55@mail.ru

**Щербакова Александра Сергеевна**

Санкт-Петербург

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС

Студентка магистратуры

E-mail: starovoitov@szags.ru

**Shishkov Vasilii Valerevich**

Moscow

Institute for civil service and administration of personnel of RANEPА

Docent of the department of civil service and cadre policy

Candidate of political sciences

E-mail: fh55@mail.ru

**Shcherbakova Aleksandra Sergeevna**

Saint-Petersburg

North-West Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Student of the magistracy

E-mail: starovoitov@szags.ru