Учредитель:
АНО ВО «Московский институт государственного управления и права»

ISSN 2074-9201

Решением Президиума Российской
Академии естественных наук
от 17 сентября 2007 года
«Вестник Академии права и управления»
награжден Почетной
серебряной медалью В.И. Вернадского

Решением Президиума Российской
Академии естественных наук
от 17 марта 2010 года
«Вестник Академии права и управления»
награжден Почетной
серебряной медалью А.С. Попова

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ
№ 3 (48)
2017

Журнал включен

в Перечень российских рецензируемых научных журналов ВАК

Тексты статей размещены в Научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU

12+

Редакционный совет

Председатель:

Пузанов Ю.П., *кандидат юридических наук, профессор, действительный член Европейской академии естественных наук, президент Московского института государственного управления и права;*
Ахамер Гилберт, *доктор наук, член Австрийской Академии наук (Институт экономической географии), профессор Университета Грац, профессор Университета Зальцбурга, профессор Австрийского института прикладных наук, профессор Университета Челло (Вена), Университета Кремс, эксперт Европейской комиссии по вопросам образования, науки и экологии, соредактор и член редакционных советов в международных научных журналах (Springer, Emerald, IGI Global, Inderscience, BRICS), Вена, Австрия.*

Члены редакционного совета:

Аронов А.А., *доктор педагогических наук, доктор культурологии, профессор, профессор Московского государственного института культуры (МГИК);*
Богословский В.И., *доктор педагогических наук, профессор, заместитель проректора по научной работе, начальник Управления подготовки аттестации кадров высшей квалификации Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена;*
Бажанов С.В., *доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;*
Дорская А.А., *доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (Санкт-Петербург);*
Меськов В.С., *доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии образования Московского института открытого образования;*
Радько Т.Н., *доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА);*
Рагулина Ю.В., *доктор экономических наук, профессор, заместитель руководителя научно-экспертного центра НИИ системного анализа Счетной Палаты РФ;*
Салихов Б.В., *доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и международного бизнеса Московского государственного лингвистического университета, профессор Московского университета имени С.Ю. Витте, полковник запаса;*
Солодуха П.В., *доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Российского государственного социального университета;*
Стрекозов В.Г., *доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке;*
Тарасов А.М., *заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, действительный член РАЕН;*
Тихонов А.В., *доктор социологических наук, профессор, действительный член Российской Академии социальных наук, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии РАН;*
Шкодинский С.В., *доктор экономических наук, профессор, начальник отдела НИИ Системного анализа Счетной палаты;*
Шукшина Т.И., *доктор педагогических наук, профессор, проректор по научной работе, заведующая кафедрой педагогики Мордовского государственного педагогического института им. М. Е. Евсевьева.*

Зарубежные члены редакционного совета:

Анил Сарвал, *доктор наук, профессор Пенджабского университета (г. Чандигарх, Индия);*
Дэвид Рейнольдс, *доктор наук, действительный член Британской академии наук, профессор истории Колледжа Христа в Кембридже, почетный профессор Колледжа Далвич, Университетов Кембриджа и Гарварда, Небраски, Оклахомы, Нихон (Токио) и По (Париж). С октября 2013 г. возглавляет исторический факультет в Кембридже;*
Мкртумян А.Ю., *заслуженный юрист Республики Армения, доктор юридических наук, председатель Кассационного Суда Республики Армения;*
Пол Смит, *доктор наук, профессор Университета Претории, Южная Африка (ЮАР);*
Уоррен Кимбол, *доктор наук, почетный профессор исторического факультета Колледжа искусств и наук Рутгерс, профессор Университета Кембриджа;*
Ю Синода, *доктор наук, профессор права Университета Хокусэй-Гакуэн, г. Саппоро (Япония).*

Редакционная коллегия:

Главный редактор: В.А. Золотарев доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, действительный государственный советник РФ 1-го класса, президент Ассоциации историков Второй мировой войны

Зам. главного редактора: Н.М. Шкурко, кандидат психологических наук, заслуженный работник высшей школы, консультант АНО ВО «Московский институт государственного управления и права»

Научный редактор: Д.А. Пашенцев, доктор юридических наук, профессор, консультант по науке АНО ВО «Московский институт государственного управления и права»

Директор Научно-издательского центра: В.Е. Чеботарев, кандидат экономических наук, доцент

Технический редактор: М.Ю. Савеличев

Корректор: А.А. Игнашина

© Коллектив авторов, 2017
© АНО ВО «МИГУП», 2017

Establisher:
ANO HE «Moscow Institute of Public Administration and Law»

ISSN 2074-9201 Vestnik Akademii prava i upravleniâ

By decision of the Presidium of Academy
for Natural Sciences of the Russian Federation
from September 17, 2007 «The Bulletin of
Academy of Law and Management» is awarded with
V.I. Vernadsky's Honourable silver medal

By decision of the Presidium of Academy
for Natural Sciences of the Russian Federation
from March 17, 2010 «The Bulletin of
Academy of Law and Management» is awarded with
A.S. Popov's Honourable silver medal

BULLETIN
OF ACADEMY OF LAW AND MANAGEMENT
№ 3 (48)
2017

By the decision of the Higher Commission on Attestation Ministry of Education and Science of the Russian Federation. The magazine has been put on the «List of the front-line reviewing scientific magazines and printing editions, where chief scientific results of dissertation researches, pretending to get an academic degree, doctor or candidate of sciences, must be published»

«Bulletin of Academy of Law and Management» is included in the Russian Science Citation Index (Rints, in Russian), a bibliographic database of scientific publications in Russian at the academic periodicals, based at the eLIBRARY.RU website platform of the Russian Scientific Electronic Library

ACADEMY OF LAW AND MANAGEMENT
BULLETIN № 48
ISSN 2074-9201 – Vestnik Akademii prava i upravleniâ

Editorial Board

Chairman:

Puzanov Y.P., *PhD in Law, Professor, Full Member of the European Academy for Natural Sciences, President of the Moscow Institute of Public Administration and Law*
Ahamer Gilbert, *PhD, Member of the Austrian Academy of Sciences (the Institute of Economic Geography), professor of Graz University, professor of Salzburg University, professor of the Austrian Institute of Applied Sciences, professor of Cello University (Vienna), Krems University, expert of the European Commission for Education, Science and Environment, co-editor and member of editorial boards at the international scientific journals (Springer, Emerald, IGI Global, Inderscience, BRICS), Vienna, Austria.*

Editor-in-chief:

Zolotarev V.A., *Doctor of Law, Doctor of History, Professor, Full State Counsillor of the Russian Federation, 1-st class*

Members of Editorial Board:

Aronov A., *Doctor of Pedagogy, Doctor of Culturology, Professor, Professor of the Moscow State Institute of Culture (MSIC);*
Bogoslovskiy V., *Doctor of Pedagogy, Professor, Deputy of Pro-Rector for Research, Head of Department of Preparation of Merit Rating of Staff of Highest Qualification of the Russian State Pedagogical University named after A. Herzen;*
Bazhanov S., *Doctor of Law, Professor, Senior Counselor of Justice, Leading Researcher of the Department of Issues of Public Prosecutor's Supervision and Consolidation of Legality in the Matter of Economy of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation;*
Dorskaya A., *Doctor of Law, Professor, Head of Chair of International Law of the Russian State Pedagogical University of A. Herzen (Saint-Petersburg);*
Mes'kov V., *Doctor of Philosophy, Professor, Head of Chair of Educational Philosophy of the Moscow Institute of Open Education*
Rad'ko T., *Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor, Professor of the Moscow State Law University named after O. Kutafin (MSLA);*
Ragulina Yu., *Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of Scientific and Expert Center of the Research Institute of System Analysis of the Account Chamber of the Russian Federation;*
Salikhov B., *Doctor of Economics, Professor, Professor of Chair of Economics and World Business of the Moscow State Linguistic University, Professor of the Moscow Witte University, Retired Colonel;*
Shkodinskiy S., *Doctor of Economics, Professor, Head of Department of the Research Institute of the Account Chamber;*
Solodukha P., *Doctor of Economics, Professor, Head of Chair of the Russian State Social University;*
Strekozov V., *Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (ret.);*
Shukshina T., *Doctor of Pedagogy, Professor, Pro-rector for Research, Head of Chair of Pedagogy of the Mordovian State Pedagogical Institute named after M. Evsev'ev;*
Tarasov A., *Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Full Member of the Russian Academy for Natural Sciences;*
Tikhonov A., *Doctor of Sociology, Professor, Full Member of Russian Academy of Humane Sciences, Head of the Centre of Sociology of Management and Social Technologies ISRAS;*

Foreign Members of Editorial Board

Anil Sarwal, *PhD, professor of the Punjab University (Chandigarh, India);*
David Reynolds, *Full Member of the British Academy of Sciences, Professor of History in Christ College of Cambridge, Honored Professor of Dulwich College, Cambridge and Harvard Universities, Nebraska, Oklahoma, Nikhon (Tokyo), Po (Paris). From October of 2013 he heads the History Faculty at Cambridge;*
Mkrtumyan A., *Honored Lawyer of the Republic of Armenia, Doctor of Law, Chairman of Court of Cassation of the Republic of Armenia;*
Paul Smit, *PhD, professor of the University of Pretoria, South Africa (RSA);*
Warren Kimbol, *Honored Professor of Historic Faculty of the Ruthgers College of Arts and Sciences, Professor of Cambridge University;*
Yu Sinoda, *Professor of Law of Khokusay-Gakuan University, Sapporo city (Japan).*

Editorial Board

Editor-in chief: Zolotarev V., Doctor of Law, Doctor of History, Professor, 1st Class Full State Counselor of the Russian Federation, President of the Historical Association of the World War Two

Deputy Chief Editor: Shkurko N., PhD in Psychology, Honorary Figure of the Russian Higher Education, Consultant of Autonomous Nonprofit Organization for Higher Education "Moscow Institute of Public Administration and Law"

Science Editor: Pashentsev D., Doctor of Law, Professor, Consultant on science of Autonomous Nonprofit Organization for Higher Education "Moscow Institute of Public Administration and Law"

Director of scientific-publishing center: Chebotarev V., PhD in Economics, Associate Professor

Make-up Editor: Savelichev M.

Proofreader: Ignashina A.

© Group of Authors, 2017
© Moscow Institute
of Public Administration and Law, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Выпханова Г.В.
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ **9**

Честнов И.Л.
ПРАВОПОРЯДОК В СИТУАЦИИ ПОСТМОДЕРНА **16**

Афиногенов Д.А., Полякова Т.А.
СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ **22**

Дорская А.А.
ИНДИВИД, СЕМЬЯ, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЭВОЛЮЦИИ ПОНЯТИЙ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ **33**

Васильев И.А.
НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА О СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЛАСТЕРЕ **39**

Красникова Е.В., Павловская Н.В.
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ **45**

Кузакбирдиев С.С.
СВОЕВРЕМЕННОСТЬ ПРЕТВОРЕНИЯ В ЖИЗНЬ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ КАК СУЩЕСТВЕННЫЙ ПРИЗНАК РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ПРАВА **50**

Тихомиров С.Н.
БЕСПРАВНАЯ СТРАТЕГИЯ **57**

Шекк Е.А.
К ВОПРОСУ О ЛАТЕНТНОСТИ ПРИТОНОСОДЕРЖАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ **67**

Скребнева Н.А.
ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПУБЛИЧНОМ И ЧАСТНОМ ПРАВЕ **72**

Папков С.В.
РОЛЬ, МЕСТО И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫХ ФОРМ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА В НАИБОЛЕЕ ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВАХ И ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ СНГ (США, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ, ГЕРМАНИЯ, ФРАНЦИЯ, Р. БЕЛАРУСЬ, Р. КАЗАХСТАН) **82**

Пашенцев Д.А.
СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ **89**

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Рагулина Ю.В., Завалько Н.А.
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИСКАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ **94**

Шкодинский С.В., Ивлева О.Е.
ПРОБЛЕМА НЕДОФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕАТРОВ РОССИИ **98**

Розанов А.С., Грабович Т.А.
ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ ДО 2030 г.:
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ **103**

Абрамян Д.М.
ОСОБЕННОСТИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАНАДЫ:
ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЙ И ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ **107**

Козырьков Р.В.
УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЙ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ **115**

Данилина Е.И., Чеботарев В.Е.
КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ТРАНСПОРТНОЙ И КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВ **125**

Солодуха П.В., Черновалов П.А.
ЛОГИСТИКА В СИТУАЦИЯХ КРИЗИСОВ **136**

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕДАГОГИКИ

Петрова Н.П.
ГОТОВНОСТЬ МАГИСТРАНТОВ К ИННОВАЦИОНОЙ ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ КОМПОНЕНТОВ **141**

Богословский В.И., Аниськин В.Н., Тимощук Н.А., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.
ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДВИНУТОГО И УСКОРЕННОГО ОБУЧЕНИЯ
ОДАРЕННЫХ ОБУЧАЮЩИХСЯ В ТЕХНИЧЕСКОМ ВУЗЕ **147**

Сёмина М.В., Федорова Е.П.
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАСТВО КАК ПСИХОЛОГО – ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН **155**

Жукова Т.А.
ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОДГОТОВКИ ПЕДАГОГОВ
В МУЛЬТИКУЛЬТУРНОМ ОБЩЕСТВЕ (НА МАТЕРИАЛЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ) **161**

Калинина Н.В.
УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КУЛЬТУРЫ ТРАНСЛЯЦИИ СПОСОБОВ
ПОЗНАВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БУДУЩИХ ПЕДАГОГОВ **167**

Островский А.В.
ТЕХНОЛОГИЯ ПЕДАГОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КОМПЕТЕНЦИИ КАДРОВ МАЛОГО БИЗНЕСА
В СИСТЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ **173**

CONTENTS

THEORY AND PRACTICE OF SCIENCE OF LAW

Vypkhanova G.
THE THEORETICAL-LEGAL ISSUES OF INFORMATION SUPPORT
OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT **9**

Chestnov I.
THE LAW ENFORCEMENT IN THE CONTEXT OF POSTMODERN **16**

Afinogenov D., Polyakova T.
THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS:
ISSUES AND PROSPECTS **22**

Dorskaya A.
NDIVIDUAL, FAMILY, SOCIETY, STATE: HISTORICAL-LEGAL ANALYSIS
OF THE EVOLUTION OF CONCEPTS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA **33**

Vasil'ev I.
THE NORMATIVE REGULATION OF THE JOINT OPERATING AGREEMENT
IN THE CLUSTER **39**

Krasnikova E., Pavlovskaya N.
THE TOPICAL ISSUES OF COMBATING CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION **45**

Kuzakbirdiev S.
TIMELINESS OF THE IMPLEMENTATION OF LEGAL REQUIREMENTS
AS AN ESSENTIAL FEATURE OF IMPLEMENTATION OF THE RULES OF LAW **50**

Tikhomirov S.
POWERLESS STRATEGY **57**

Shekk E.
REVISITING THE HANGOUT HOLDING LATENCY
IN THE RUSSIAN FEDERATION **67**

Skrebneva N.
THE GENERAL AND THE PARTICULAR IN LEGAL RESPONSIBILITY IN PUBLIC AND PRIVATE LAW **72**

Papkov S.
THE ROLE, PLACE AND CHARACTERISTICS OF DIFFERENTIATED FORMS OF PRETRIAL
PRODUCTION IN THE MOST ECONOMICALLY DEVELOPED WESTERN STATES
AND INDIVIDUAL CIS STATES (USA, GREAT BRITAIN, GERMANY, FRANCE, REPUBLIC OF BELARUS,
REPUBLIC OF KAZAKHSTAN) **82**

Pashentsev D.
THE STATE SOCIAL FUNCTION UNDER CURRENT CONDITIONS **89**

ISSUES OF ECONOMICS AND MANAGEMENT

Ragulina Yu., Zaval'ko N.
THE EFFICIENCY OF FISCAL MANAGEMENT **94**

Shkodinskiy S., Ivleva O.
THE ISSUE OF INSUFFICIENT FUNDING
OF THE STATE THEATERS OF RUSSIA **98**

Rozanov A., Grabovich T.
POSSIBLE SCENARIOS OF THE WORLD ENERGY DEVELOPMENT UNTIL 2030:
THE ECONOMIC ASPECT **103**

Abramyan D.
THE SPECIFICS OF IMMIGRATION POLICY IN CANADA: HISTORICAL, CULTURAL,
ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS **107**

Kozyrkov R.
THE CONDITIONS OF THE ECONOMIC MODEL DEVELOPMENT
OF HIGHER EDUCATION ORGANIZATIONS IN RUSSIA **115**

Danilina E., Chebotarev V.
THE COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF THE TRANSPORT AND COMMUNAL INFRASTRUCTURE
AS AN ESSENTIAL INSTRUMENT OF SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT **125**

Solodukha P., Chernovalov P.
LOGISTICS IN CRISES SITUATIONS **136**

TOPICAL ISSUES OF PEDAGOGY

Petrova N.
READINESS OF MASTERS TO INNOVATION PEDAGOGICAL ACTIVITY: ESSENCE, STRUCTURE
AND CONTENT OF MAIN COMPONENTS **141**

Bogoslovskiy V., Anis'kin V., Timoshchuk N., Mikhel'kevich V., Ryabinova E.
THE EXPERIENCE AND IMPLEMENTATION ISSUES OF ADVANCED
AND ACCELERATED TRAINING OF THE TALENTED TRAINEES
AT THE TECHNICAL HIGHER EDUCATION INSTITUTION **147**

Syomina M., Fedorova E.
EDUCATIONAL SPACE AS A PSYCHOLOGICAL – PEDAGOGICAL PHENOMENON **155**

Zhukova T.
EDUCATION PROGRAMS DIVERSIFICATION OF EDUCATORS TRAINING
IN A MULTICULTURAL SOCIETY (AS EXEMPLIFIED IN SAMARA REGION) **161**

Kalinina N.
CONDITIONS OF CULTURE BROADCAST METHODS OF COGNITIVE
ACTIVITY OF FUTURE TEACHERS **167**

Ostrovskiy A.
THE TECHNIQUE OF PEDAGOGICAL SUPPORT OF THE MANAGERIAL COMPETENCE
FORMATION OF SMALL BUSINESS PERSONNEL IN CAREER DEVELOPMENT SYSTEM **173**

УДК 349

Выпханова Г.В.,
доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены вопросы обеспечения доступа к экологической информации при осуществлении экологического управления, другие информационно-правовые аспекты в области природопользования, экологической безопасности, охраны окружающей среды. Методология их исследования, примененная в рамках межотраслевого взаимодействия информационного и экологического права, является актуальной и в полной мере соответствует современным концепциям и правовым парадигмам в информационном обществе. Дается характеристика информационной функции экологического управления, включающей учетно-реестровую функцию, экологический мониторинг, а также раскрывается информационное содержание других функций – экологического прогнозирования, планирования, надзорно-контрольной деятельности в экологической сфере и т.д. Определены основные направления совершенствования правового регулирования эколого-информационных отношений, законодательства, предусматривающего обеспечение доступа к экологической информации, как необходимых условий присоединения России к Орхусской конвенции, повышения эффективности экологического управления.
Ключевые слова: экологическая информация, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, природопользование, эколого-информационные отношения, экологическое управление

Vypkhanova G.,
Doctor of Law, Professor of Chair of Environmental and Natural Resources Law
of the Moscow State University of Law named after O. Kutafin

THE THEORETICAL-LEGAL ISSUES OF INFORMATION SUPPORT OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

In this article there are considered issues of ensuring access to environmental information under the implementation of environmental management, other information-legal aspects in the field of natural resources use, ecological safety and protection of the natural environment. The methodology of research, applied in the framework of inter-sectoral interaction, is the relevant and full meets the modern conceptions and legal paradigms in the information society. There is given characteristic of information function of environmental management, including account-register function, ecological monitoring, as well as there is revealed the information content of the following features: ecological forecasting, planning, supervisory control activity in the environmental field, etc. There are defined the main directions of legal regulation improvement of ecological – information relations, legislation, providing for access to the environmental information as the necessity conditions of Russia's accession to the Aarhus Convention, which is improving the efficiency of environmental management.
Keywords: environmental information, environmental protection, ecological safety, nature use, ecological-information relations, environmental management

В современном информационном обществе актуализируется необходимость проведения правовых исследований информационных проблем межотраслевого характера. В концепции правового регулирования информационной сферы, разработанной более десятилетия назад, предусматривалось развитие системных исследований, направленных на выявление тенденций взаимодействия информационного права с другими отраслями национального и международного права [1]. К таким отраслям относится и экологическое право. Для современной правовой доктрины теоретический интерес представляют вопросы,

Как цитировать статью: Выпханова Г.В. Теоретико-правовые проблемы информационного обеспечения экологического управления // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 9–15

касающиеся определения характера и форм взаимодействия информационного и экологического права в процессе правового регулирования отношений в области экологической информации, установления отраслевых приоритетов, а также пределов экологизации информационного права, развития информационной составляющей экологического законодательства.

Как справедливо отмечает М.М. Бринчук в предисловии к монография «Экологическая информация: проблемы теории и законодательства», обладание экологической информацией имеет первостепенное значение для последовательного и эффективного решения задач обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды всеми субъектами, участвующими в этом процессе. Прежде всего, такая информация необходима при подготовке и принятии хозяйственных, управленческих и иных решений, реализация которых связана с отрицательным воздействием на состояние окружающей среды. Экологическая информация необходима гражданам для защиты своих экологических прав для вмешательства в природоохранительную деятельность государства, предпринимательских структур, когда те не выполняют возложенных на них законодательством задач [2, с. 5].

Очевидна исключительная важность экологической информации для предупреждения и принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления мер при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, число которых в последнее время неуклонно растет.

По данным государственной наблюдательной сети, на территории Российской Федерации за год регистрируется в среднем около 950 опасных гидрометеорологических явлений (наводнения, засуха, сильный ветер, сильные осадки и другое), наносящих значительный ущерб отраслям экономики и жизнедеятельности населения. Такие явления зачастую становятся источником чрезвычайных ситуаций природного характера (в последние годы более 80 процентов случаев). По экспертным оценкам, материальный ущерб от опасных гидрометеорологических явлений в отдельные годы может достигать 1 процента валового внутреннего продукта [3].

Потребность в информационно-правовом обеспечении природопользования, экологической безопасности и охраны окружающей среды обусловлена рядом факторов. К наиболее важным из них относятся: объективный характер социально-экономических и экологических противоречий, усиливающихся под воздействием глобального финансово-экономического кризиса, результатом которых являются экологические проблемы; реальные и потенциальные возможности их решения с помощью экологической информации, что предопределено возрастанием ее роли и значения в условиях активного развития современного информационного общества; предусмотренное в законодательстве право граждан на экологическую информацию, включая конституционное право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, требующие создания гарантий и условий для их реализации; несовершенство законодательства в области экологической информации.

Эти и другие факторы вызывают необходимость информационно-правового обеспечения природопользования, экологической безопасности и охраны окружающей среды на системной комплексной методологической основе, разработки и совершенствования теоретико-правовой, а также нормативно-правовой базы (в том числе концептуальных подходов, категориального аппарата, законодательства, эколого-правовых мер и механизмов их реализации), адекватной общественным и государственным потребностям в экологической информации.

Экологическая информация составляет основу информационно-правового механизма обеспечения экологической безопасности, природопользования охраны окружающей среды, в составе которого необходимо выделять находящиеся во взаимосвязи доктринальную, нормотворческую, нормативно-законодательную, правоприменительную и правоохранительную составляющие. Одним из ключевых звеньев данного механизма является экологическое управление, обладающее информационным содержанием.

В доктрине экологического права по-разному раскрывается информационное содержание функций экологического управления, в том числе государственного. Так, О.И. Крассов среди функций управления в сфере охраны окружающей природной среды называл функции, имеющие выраженный информационный характер и содержание, – государственные кадастры природных ресурсов, государственный учет и регистрацию вредных воздействий на окружающую природную среду, государственный экологический мониторинг [4, с. 153-177].

Э.С. Навасардова выделяет такие функции в составе информационной функции экологического управления, включающую мониторинг окружающей среды, сбор и обобщение иной информации, прямо или косвенно связанной с состоянием природоресурсного потенциала или характеризующей экологическую обстановку, ведение кадастров природных объектов, реестров объектов, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду или потенциально способных оказать такое воздействие [5, с. 200].

Такой подход соответствует научным позициям представителей доктрины административного права, а также теории управления. Как считает, например, В.Д. Граждан, информационное обеспечение управления реализуется через функции, в числе которых он

рассматривает информационную [6, с. 84]. В условиях формирования и активного развития современного информационного общества, усиления потребностей в информации различных слоев населения, органов государственной власти, хозяйствующих субъектов, расширения информационно-технологических возможностей и совершенствования информационных технологий возрастают роль и значение информационной функции государства в качестве одной из основных функций.

Вместе с тем информационное содержание имеют и другие функции. По мнению Д.Н. Бахраха, выделяющего в группе функций управления обеспечительной системы функцию информационного обеспечения, общие функции управления – это всеобщие, типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство субъекта управления. Они отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией [7, с. 181].

Данные научные выводы в полной мере применимы и в части информационно-правовой сущности экологического управления. Информационная природа управленческих функций в целом, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом, позволяет сделать вывод об информационном характере и других управленческих функций. Экологическая информация и ее источники используются в процессе управленческой деятельности в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при осуществлении всех функций управления.

Например, информационное содержание оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы обусловлено не только необходимостью обязательного использования при их осуществлении источников, содержащих сведения, относящиеся к экологической информации, но и правом граждан и общественности на такую информацию, обеспечением их доступа к ней. Информационная составляющая государственного экологического надзора проявляется, в частности, в сборе, обобщении, анализе и оценке информации о состоянии поднадзорных объектов. Информационное обеспечение данной управленческой функция позволяет создать условия для реализации права граждан и других лиц на экологическую информацию, в том числе конституционного права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также способствует принятию и реализации эколого-обоснованных управленческих, хозяйственных и иных решений. От информационной составляющей во многом зависит эффективность государственного, производственного и общественного экологического контроля.

Дальнейшее развитие и оптимизация информационно-правового обеспечения экологического управления требует системного подхода с использованием предлагаемого государствоведами выделения в основных функциях «субфункций» [8, с. 51; 9, с. 7] или «подфункций» [10, с. 72; 11]. На этой теоретической базе в целях создания единой теоретико-правовой основы и определения общих правовых требований к информационной функции экологического управления целесообразно выделение в ее составе подфункций: кадастровой, реестровой, экологического мониторинга и др., обладающих эколого-информационным содержанием. Эти подфункции в процессе осуществления экологического управления становятся функциями, обладающими информационным содержанием, реализация которых возложена на специально уполномоченные органы исполнительной власти.

Наряду с ними необходимо определять информационную составляющую иных функций экологического управления, например, экологической сертификации, экологического прогнозирования, планирования и программирования, государственного экологического надзора и экологического контроля и др. Следует отметить, что информационное содержание функций экологического управления включает в себя не только сведения, относящиеся к экологической информации, но и источники, в которых они содержатся. При принятии управленческих решений необходим их системный анализ, который, как правило, позволяет выявить существенные проблемы, снижающие эффективность мер, принимаемых органами исполнительной власти. В данном контексте в научной литературе рассматривались, в частности, документы стратегического планирования с точки зрения их встроенности в систему экологического управления и экономику, действенности содержащихся в них методов и способов решения проблем экологической безопасности [12].

Информационную основу имеет также институциональная составляющая управленческой деятельности в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. Формирование оптимальной структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих эффективное экологическое управление, принятие ими эколого-обоснованных управленческих решений также требуют постоянного системного сбора и анализа экологической информации.

Наиболее полно информационная составляющая отражена в функциях государственного экологического управления. Это обусловлено значительной ролью информации в сфере государственного управления. Для осуществления управленческих функций в области природопользования, охраны окружающей

среды, экологической безопасности органы исполнительной власти, с одной стороны, должны располагать экологической информацией. При этом важно, чтобы характер и объем экологической информации соответствовал возложенным на них экологическим функциям, что является одним из условий эффективности государственного экологического управления. Для этого необходимо:

- упорядочить эколого-информационные потоки, что обеспечивается посредством установления и правового закрепления порядка сбора и предоставления сведений, относящихся к экологической информации, исполнительным органам власти, осуществляющим экологическое управление, другим уполномоченным органам исполнительной власти, например, в области государственной статистики, а также путем правовой регламентации обмена экологической информацией между органами экологического управления. Это позволяет осуществлять информационное обеспечение таких управленческих функций, как экологический государственный учет и отчетность, государственный кадастр природных ресурсов и объектов природы, экологический мониторинг, координационную функцию в этой области и др.

- создать и обеспечить функционирование эколого-информационных систем и банков данных, образование центров информатизации, осуществляющих эколого-информационное сопровождение органов власти при реализации ими всех управленческих экологических функций, а также информационное обслуживание предприятий, организаций и граждан, оказание им услуг по предоставлению экологической информации.

Наряду с этим органы исполнительной власти при реализации возложенных на них управленческих функций обязаны создать условия для обеспечения доступа к экологической информации пользователей – граждан, общественных организаций и объединений, обладающих правами на эту информацию в силу конституционных норм, требований экологического и информационного законодательства. Для этого первостепенное значение имеет порядок и условия предоставления такой информации.

Правовое регулирование общественных отношений, связанных с доступом к экологической информации, является достаточно сложным и противоречивым. Это обусловлено, с одной стороны, состоянием информационного законодательства, регламентирующего информационные отношения в целом, которое, несмотря на достаточно активное развитие в последнее время, тем не менее, не лишено недостатков.

С другой стороны, в экологическом законодательстве, содержащем требования к экологической информации, не решен целый ряд проблем, влияющих на обеспечение доступа граждан и других субъектов к экологической информации. В их числе: отсутствие законодательно закрепленного понятия «экологическая информация», декларативность многих правовых норм, предусматривающих обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления по ее предоставлению, противоречивость и несогласованность положений в части ограничения доступа к экологической информации и т.д. Эти вопросы неоднократно исследовались в доктрине экологического права [13].

Правовое регулирование доступа к экологической информации осуществляется в соответствии с законодательством в области экологической информации, имеющим комплексный межотраслевой характер. Оно включает в себя, наряду с конституционными нормами, нормативные правовые акты различных отраслей (информационного, экологического, смежного с ними и иных отраслей) законодательства, содержащих правовые нормы, которые определяют порядок предоставления, получения и использования экологической информации, ее оборота, обеспечения и защиты прав граждан и других субъектов на экологическую информацию, регулируют иные эколого-информационные отношения, а также закрепляют правовые основы информационного обеспечения в целом сферы природопользования, экологической безопасности и охраны окружающей среды.

Правовую основу обеспечения доступа к экологической информации составляют конституционные нормы. Непосредственное отношение к экологической информации имеет ст. 42 Конституции РФ, которая предусматривает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в составе других экологических прав. Это право необходимо рассматривать во взаимосвязи с собственно информационными правами, закрепленными в ст. 29 Конституции РФ. Часть 4 ст. 29 Конституции РФ предусматривает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. В этих и других нормах заложены конституционные основы обеспечения доступа к информации о состоянии окружающей среды, а также экологической информации в целом.

В законодательном массиве в области экологической информации основной объем правового регулирования приходится на комплексные отрасли – информационное и экологическое законодательство. Они соотносятся между собой как общее и специальное (особенное), что имеет значение для определения правового режима экологической информации, обеспечения прав граждан и других субъектов на нее, в том числе права доступа.

В информационном законодательстве важная роль в обеспечении доступа к информации в целом,

включая экологическую информацию, принадлежит Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [14]. В предметную область его регулирования подпадают отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации. Такая информация согласно п. 1 ст. 4 Закона может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Открытый перечень информации дает основание относить к ней и экологическую информацию.

На этой основе создается нормативная правовая база, регулирующая эколого-информационные отношения, которые выделяются в доктрине экологического права в качестве самостоятельного вида информационных отношений [15, с. 91-118].

Характерными признаками правового обеспечения таких отношений, связанных, в частности, с доступом к экологической информации, являются:

- вариативность их правового регулирования применительно к деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области природопользования, экологической безопасности и охраны окружающей среды, а также в смежных с ним областях;

- конкретизация требований для соответствующего вида экологической информации, в отношении каждого из которых перечень сведений, объем, формы предоставляемых данных, требования к документированию информации, сроки и другие условия их предоставления устанавливаются и утверждаются нормативными правовыми актами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в экологической сфере;

- формирование на уровне РФ и субъектов РФ нормативной правовой базы в области природопользования, экологической безопасности, охраны окружающей среды, содержащей нормы, необходимые для исполнения органами исполнительной власти, осуществляющими государственное экологическое управление, государственных функций, в том числе эколого-информационного характера. Эти и другие особенности правового обеспечения доступа к экологической информации выделяются в научных исследованиях [16].

При этом отмечается распространенность общих недостатков информационного характера правовой регламентации деятельности федеральных органов исполнительной власти в административных регламентах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) на специально уполномоченные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное экологическое управление, в том числе при работе с обращениями граждан и организаций, приеме граждан по поводу предоставления им сведений, относящихся к экологической информации [16].

Для правового регулирования отношений по обеспечению доступа к экологической информации, в том числе применительно к деятельности органов экологического управления, определения особенностей ее предоставления, важное значение имеет Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [17]. Этим Законом определены основные принципы, способы, форма, базовые требования к обеспечению доступа и предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Дальнейшее развитие законодательства, предусматривающего обеспечение доступа к экологической информации, связано со специальным регулированием этих отношений. По итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 года, Президентом РФ утвержден перечень поручений Правительству РФ, который включает в себя определение в срок до 1 ноября 2017 г. понятия «экологическая информация», порядка доступа к ней и отнесение такой информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных [18].

Решение этих вопросов является необходимым условием для присоединения России к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции) [19], и совершенствования российского законодательства в части его соответствия положениям конвенции. На сегодняшний день она продолжает оставаться международным документом, наиболее подробно регулирующим отношения в области экологической информации. Данной Конвенцией регламентирован доступ к экологической информации; определены требования к порядку ее сбора и распространения; установлена процедура участия общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды; предусмотрен доступ к правосудию.

Приведение российского законодательства в соответствии с положениями Орхусской конвенции потребуют определения понятия экологической информации, а также перечня (состава) относящихся к ней сведений, предусмотренных экологическим и смежным законодательством. При этом потребуется устранение пробелов и противоречий между эколо-

гическим, информационным и др. отраслями законодательства в части определения правового режима сведений, относящихся к экологической информации, в том числе обеспечения открытости, доступности и своевременности их предоставления гражданам и другим субъектам эколого-информационных отношений. В процессе законотворческой работы по данному направлению целесообразно использование зарубежного законодательства, в частности, Закона Великобритании об экологической информации и информации о безопасности (1988 г.), Федерального закона Австрии об экологической информации, Закона Германии об экологической информации (2004 г.), других законодательных актов, достаточно подробно исследованных в эколого-правовой доктрине [15, с. 324-332)].

В целях совершенствования и развития законодательства в области экологической информации на системной основе представляется необходимым:

- разработка и принятие Федерального закона «Об экологической информации», направленного на регулирование отношений, связанных с экологической информации и ее обращением, возникающих в процессе природопользования, обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды. В нем следует предусмотреть: понятие, состав, виды экологической информации и ее источников, а также виды эколого-информационных ресурсов, установив требования к правовому режиму государственных эколого-информационных ресурсов на основе публично-правовых начал регулирования; принципы правового регулирования отношений в области экологической информации (открытости, доступности, достоверности, обоснованности, своевременности, полноты и др.); право граждан и общественных организаций (объединений) на экологическую информацию, определив обязанности уполномоченных субъектов по ее предоставлению, порядок и способы обеспечения доступа граждан и других пользователей к экологической информации; порядок создания и функционирования эколого-информационных систем; порядок обмена и распространения экологической информации; требования защиты права на экологическую информацию и привлечения нарушителей законодательства к юридической ответственности;

- обеспечение учета в процессе законотворческой деятельности положений международных конвенций, других документов в области охраны окружающей среды, в том числе касающихся экологической информации, а также использование зарубежного экологического и информационного законодательства;

- использование позитивного опыта правотворчества субъектов РФ, устранение неравномерности развития регионального законодательства в области экологической информации для создания единого правового пространства на территории Российской Федерации в части информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Дальнейшее развитие законодательства в области экологической информации на этой основе будет способствовать повышению эффективности экологического управления, обеспечивающего публичные и частные интересы, реализацию информационных прав граждан, юридических лиц, общества и государства.

Статья написана при информационной поддержке Справочной правовой системы «Консультант-Плюс».

Список литературы

1. Концепция развития информационного законодательства в Российской Федерации // Государство и право. 2005. № 7. С. 47-61.
2. *Выпханова Г.В.* Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / Под ред. докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ М.М. Бринчука. М.: Издательский дом «Городец», 2009. – 240 с.
3. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.
4. *Крассов И.О.* Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001.
5. Экологическое право: учеб. / Т. С. Бакунина, Г. Е. Быстров, Г. В. Выпханова [и др.]; отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
6. *Граждан В.Д.* Теория управления: Учебное пособие. М.: Гардарики, 2005.
7. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 2008.
8. *Меркулов М.М.* Проблемы экологической функции современного Российского государства: Дис. … канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002.
9. *Мелихова А.В.* Функции советского и современного Российского государства: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006.
10. *Морозова Л.А.* Современная российская государственность: проблемы теории и практики: Дис... д-ра юрид. наук. М., 1998.
11. *Васенина А.Н.* Информационная функция современного Российского государства: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007.
12. *Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г.* Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24 – 29.

13. *Выпханова Г.В.* Правовая категория «экологическая информация»: дискуссионные вопросы // Экологическое право. 2008. № 3. С. 4-14.
14. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
15. *Выпханова Г.В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М.: Издательский дом «Городец», 2009. 336 с.
16. *Выпханова Г.В.* Правовое регулирование доступа к экологической информации // Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / Отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2009. С. 305-332.
17. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
18. Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», утвержденный Президентом РФ // http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53775.
19. Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 23-25 июня 1998 г.) // ECE/CEP/43 21 April 1998.
20. *Полякова Т.А.* Вопросы создания правовых условий внедрения электронного документооборота и использования электронных документов в качестве доказательств // Человек: преступление и наказание. 2008. № 1. С. 26-28.
21. *Полякова Т.А.* Глобализация и национальная стратегия построения информационного общества в России // Человек: преступление и наказание. 2007. № 4. С. 24-28.

Reference list

1. The conception of information legislation development in the Russian Federation // State and Law. 2005. № 7. P. 47-61.
2. *Vypkhanova G.* Environmental information: Issues of theory and law / Under the editorship of Doctor of Law, Professor, Honored scientist of the Russian Federation M. Brinchuk. M.: Publishing house "Gorodets", 2009. 240 p.
3. The Decree of the President of the Russian Federation from 19.04.2017 № 176 "On the strategy of ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025" // Collected legislation of the Russian Federation. 2017. № 17. Art. 2546.
4. *Krassov I.* Environmental law: Textbook. M.: Delo, 2001.
5. Environmental law: Textbook. / T. Bakunina, G. Bystrov, V. Vypkhanova [etc.]; Executive editors G. Bystrov, N. Zhavoronkova, I. Krasnov. M. : TK Velbi, Publishing house Prospekt, 2007.
6. *Grazhdan V.* Management theory: Textbook. M.: Gardariki, 2005.
7. *Bakhrakh D.* Administrative law. M., 2008.
8. *Merkulov M.* Issues of ecological functions of the modern Russian state: Thesis of PhD in Law. Stavropol, 2002.
9. *Melikhova A.* Functions of the Soviet and modern Russian state: Synopsis of a thesis of PhD in Law. Kazan, 2006.
10. *Morozova L.* Modern Russian statehood: Issues of theory and practice: Thesis of Doctor of Law. M., 1998.
11. *Vasenina A.* Information function of the modern Russian state: Synopsis of a thesis of PhD in Law. Nizhniy Novgorod, 2007.
12. *Vypkhanova G., Zhavoronkova N.* State environmental policy and strategic planning documents // Environmental Law. 2016. № 3. P. 24 – 29.
13. *Vypkhanova G.* Legal category of "environmental information": Discussion issues // Environmental Law. 2008. № 3. P. 4-14.
14. Federal Law dated 27th of July, 2006 № 149-FL "On information, information technologies and information protection" // Collected legislation of the Russian Federation. 2006. № 31 (Part 1.). Art. 3448.
15. *Vypkhanova G.* Legal issues of information support of nature management and environmental protection. M.: Publishing house "Gorodets", 2009. 336 p.
16. *Vypkhanova G.* Legal regulation of access to environmental information // Right to access to information. The access to public information / Executive editor I. Bogdanovskaya. M.: CJSC "Yustitsinform", 2009. P. 305-332.
17. Federal Law of 9th of February, 2009 № 8-FL (edited from 09.03.2016) "On providing access to information about the activities of state authorities and authorities of local self-government" // Collected legislation of the Russian Federation. 2009. № 7. Art. 776.
18. The list of instructions following the results of the State Council meeting on "Environmental development of the Russian Federation in the interests of future generations", approved by the President of the Russian Federation // http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53775.
19. The Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice on issues relating to the environment (Aarhus, 23rd -25th of June, 1998) // ECE/CEP/43 21 April 1998.
20. *Polyakova T.* Issues of legal conditions creation for the implementation of electronic document management and the use of electronic documents into evidences // Human being: Crime and punishment. 2008. №1. P. 26-28.
21. *Polyakova T.* Globalization and national strategy of the informational society formation in Russia // Human being: Crime and punishment. 2007. №4. P. 24-28.

УКД 34.02

Честнов И.Л.,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

ПРАВОПОРЯДОК В СИТУАЦИИ ПОСТМОДЕРНА

Автор статьи показывает проблемы определения понятия и содержания правопорядка в ситуации постмодерна. Автор использует социолого-правовую методологию для раскрытия содержания правопорядка. В статье утверждается, что постмодерн проблематизирует правопорядок. Это связано с отсутствием единой системы ценностей в мультикультурном обществе. Автор трактует правопорядок как практики, в которых воспроизводится правовая система социума. Его образуют субъекты права, их взаимодействия и правовые фреймы. Показана роль правовых интересов и легитимации правопорядка. Наиболее сложными проблемами являются определение интересов субъектов правопорядка и его легитимности. Автор формулирует механизм воспроизводства правопорядка. Он включает стадии экстернализации, объективации, селекции и легитимации.
Ключевые слова: правопорядок, правовые фреймы, юридические типизации, легитимность правопорядка

Chestnov I.,
Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Theory and History of State and Law of Saint–Petersburg Law Institute – The Branch of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation

THE LAW ENFORCEMENT IN THE CONTEXT OF POSTMODERN

The author shows the issues of definition and content of the law enforcement in the context of postmodern. The author uses a socio-legal methodology for the disclosure of the content of the law enforcement. The article argues that the postmodern problematisizes the law enforcement. This is due to the lack of a unified system of values in a multicultural society. The author treats the law enforcement as a practice, which is reproduced in the legal system of the society. It is formed by the subjects of law, their interaction and legal frames. There is demonstrated the role of the legal interests and the legitimating of the law enforcement. The most difficult issues are the definition of interests of subjects of law and its legitimacy. The author formulates the mechanism of reproduction of the law enforcement. It includes the stage of externalization, objectification, selection and legitimization.
Keywords: law enforcement, legal frames, legal typing, legitimacy of the law enforcement

Постмодерн как состояние культуры постиндустриального, информационного общества проблематизирует классические представления об устройстве мира и в первую очередь понятие социального порядка, важнейшим аспектом которого выступает правопорядок. Как полагает З. Бауман, «сущность "социального порядка" заключена в перераспределении, в дифференцированном размещении ресурсов и стратегии трансцендентности, произведенных культурой, а задача всех социальных порядков состоит в регулировании доступности этих ресурсов и в превращении ее в главный фактор стратификации и важнейшую меру социально обусловленного неравенства» [1: 6]. Однако такой подход к пониманию социального порядка содержит ряд проблем, главная из которых заключается в том, что его невозможно содержательно, а тем более универсально измерить. Это связано с тем, что любое социальное явление или процесс принципиально амбивалентны, а их описание, объяснение и оценка зависят от позиции наблюдателя. Поэтому справедливо утверждение З. Баумана, что «предлагаемые и находящиеся в обороте жизненные смыслы не могут быть рассортированы на "верные" или "ошибочные", истинные или мошеннические. /…/ Это, однако, не означает что все предлагаемые жизненные смыслы равноценны; из того, что ни один из них не попадает точно в цель, не следует, что все отклоняются от нее одинаково далеко. Каждая культура живет изобретением и передачей из поколения в поколение смыслов

Как цитировать статью: Честнов И.Л. Правопорядок в ситуации постмодерна // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 16–21

жизни, и всякий порядок держится на манипулировании стремлением к трансцендентности…» [1: 4,5].

Постмодернизм применительно к проблематике социального порядка акцентирует внимание на два противоположных момента: с одной стороны, сегодня происходит расширение автономии человека, и одновременно, с другой стороны, резко возрастает контроль над свободой. «Зияющая пропасть между правом на самоутверждение и способностью контролировать социальные условия, делающие такое самоутверждение осуществимым или нереальным, является, судя всему, основным противоречием "второй модернити"» [1: 64]. Соотношение личной свободы и общественной безопасностью – важнейшая проблема, поднимаемая постмодеризмом. С прискорбием следует констатировать, что сегодня намечается перекос в сторону безопасности, вытекающий из принципа неопределенности как содержательной характеристики социального бытия, из неуверенности в своем положении, непредсказуемости будущего и неопределенности настоящего. З. Бауман прозорливо замечает, что власть использует угрозы общественной безопасности и социальному порядку в целях укрепления собственного господства. «Ощущение риска оказывается новой, более надежной гарантией подчинения» [1: 15], поскольку риск – это конструкция, которой легко можно манипулировать. «Ненадежность, будучи отчасти результатом осознанной политики, – со ссылкой на П. Бурдье констатирует З. Бауман, – разрабатываемой наднациональным и все более экстерриториальным капиталом и с кривой ухмылкой претворяемой в жизнь правителями территориально ограниченных государств, которым не оставлено иного выбора, ненадежность, будучи отчасти следствием новой логики претензии на власть и [новых методов] самозащиты, – такая ненадежность является сегодня основным материалом для строительства глобальной властной иерархии и основным инструментом социального контроля» [1: 46].

С приходом постмодерна происходит отказ от референтности как общезначимости авторитетов в масштабах социума. Одновременно наблюдается фрагментаризиризация традиций и обычаев, что дает основание задать вопрос: а сохраняется ли сегодня единая общесоциальная культура в масштабах общества? Или следует вести речь не более чем о субкультурах применительно к локальным сообществам? Важность этого вопроса в том, что единство культуры как раз и выступает основанием социального – и правового – порядка. Не ставя перед собой непосильной задачи ответить на этот фундаментальный для социальной науки вопрос, полагаю, что позволительно констатировать: на наших глазах происходит локализация и фрагментаризация социальной идентичности, которая становится все более мозаичной и размытой. А поэтому размывается, фрагментируется по субкультурам и социальный порядок. Этому же способствует отсутствие единых правовых ценностей, принципов права (точнее – их содержательных характеристик), плюрализм или множественность нормативных систем.

Все вышесказанное линий раз свидетельствует о том, что постмодерн проблематизирует общественный порядок и его важнейший аспект – правопорядок. ***Общественный порядок, правопорядок*** – как и общество в целом – с позиций методологии, господствующей в постмодернизме, не есть статичная «вещь» или некая объективная данность, а процесс воспроизведения того, что считает «порядком» власть. Одновременно это социальное представление, формируемое властью и реализуемое практиками населения. При этом критерием «нормальности» порядка (его «порядковости») выступает система ценностей, к которым апеллируют при его нарушаемости, Это связано с тем, что когда порядок не проблематизируется – он не рефлексируется и воспринимается как данность, естественный ход вещей [2]. Поэтому «нарушаемость» порядка задает его «позитивные» характеристики «методом от противного».

Правопорядок с точки зрения постмодернизма выступает практиками, в которых воспроизводится правовая система социума. Как процессуальный аспект правовой системы, ***правопорядок включает людей – носителей статусов субъектов права, их взаимодействия и знаковую (ментальную) систему правовых типизаций.*** Правовые типизации можно рассматривать как социальные правовые представления, выражающие юридические значения, принятые в данном сообществе, конкретизированные до уровня социальной ситуации, носящие процессуальный характер поведенческого стереотипа[1]. Правовые типизации выступают содержанием юридических фреймов (или скриптов) и «упорядочивают действия и значения, посредством которых в процессе ''исполнения" повседневной рутины поддерживается чувство онтологической безопасности. Фреймы представляют собой группы правил, которые помогают создавать и регулировать деятельность, относя ее к тому или иному типу и определяя в качестве объекта установленного диапазона санкций. /…/ Формирование особой рамочной структуры, состоящей из и ограниченной взаимодействиями, ''придает смысл" действиям, в которые вовлечены участники, с точки зрения их самих и окружающих индивидов. Сюда входит не только ''буквальное" понимание событий, но и критерии,

[1] Собственно повседневная жизнь как раз и «подразумевает наличие системы *онтологической безопасности, выражающей независимость (автономность) контроля за действиями человека в рамках предсказуемого хода событий»* [4: 100].

на основании которых индивид может осознать, что происходящее носит характер комичности, игры, театрального представления и т. п.» [4: 145].

Правовые фреймы представляют собой схемы или модели типичных юридически значимых ситуаций, а правовые скрипты – модели поведения в этих ситуациях. Юридическая повседневность как правоприменителей, так и обывателей наполнена такого рода правовыми фреймами и скриптами. В процессе правовой социализации у любого человека возникают типизированные схемы того, как вести себя с полицейским, водителем или пешеходом, начальником, в магазине, как составлять юридические документы и т.п. При этом предполагается имплицитный (чаще всего) или эксплицитный диалог – соотнесение собственной интенции и экспектации с поведением «нормального» актора – носителя статуса субъекта права. В практической жизнедеятельности типизация наполняется процессуальным знанием как вести себя в типичной ситуации. Одновременно на это процессуальное практическое знание накладывается конкретный интерес данного участника – актора ситуации. Выбор варианта поведения, таким образом, включает соотнесение практического процессуального знания[2] о типичности ситуации, с ожиданиями поведения контрсубъекта и с собственными интересами, трансформированными в мотивацию.

В этой связи возникает проблема определения ***интересов актора*** социальных правовых интеракций, образующих содержание правопорядка и проблема согласия (легитимности) как показатель «нормальности» правопорядка в социуме. Интересы акторов правопорядка не так легко выявить по нескольким соображениям. В этой связи следует согласиться с позицией С. Люкса, который утверждает, что понятие «интереса» является непреодолимо оценочным понятием. Это связано с тем, что «различные представления о том, что же такое интересы, ассоциируются с различными моральными и политическими позициями» [5: 58]. Интересы, с его точки зрения, можно попытаться определить как то, что люди считают самым важным в своей жизни; можно – как субъективные предпочтения людей; можно также представить их как «необходимые условия человеческого благосостояния»; а можно – как то, что «конститутивно для благополучия, то есть, содержание достойной жизни» [5: 118-121]. Но более важно, пожалуй, другое. Для того, чтобы интересы стали основанием действий человека, вошли в мотивацию и тем самым обеспечили воспроизводство общественного порядка (и правопорядка), они должны быть подвергнуты рефлексии. Другими словами, они должны быть осмыслены акторами как такие, которые соотносимы с действиями других акторов социальных интеракций и системой социальных (правовых) норм, образующих содержание социального порядка (правопорядка). Но, нельзя не заметить, что люди крайне редко рефлексируют свои поступки, а действуют в основном на основе интериоризированных в процессе социализации типизаций социальных ситуаций, о которых речь шла выше. Кроме того, как показал П. Бурдье и представители его школы, у подавляющего большинства людей сегодня отсутствует общественное мнение как четко выраженные представления о должном и правильном и средствах его (должного и правильного) достижения, а не мечтания о том, что хорошо быть богатым и здоровым. Это особо характерно для сложных, неоднозначных ситуаций, в которых наиболее наглядно проявляется принцип социальной неопределенности или риска. Оно – общественное мнение – не есть нечто устойчиво данное, а формируется и навязывается властью включая, прежде всего, власть СМИ, референтные группы[3]. Символическое господство власти проявляется, по мнению выдающегося французского социолога, в формировании «габитуса» – диспозиций, реализация которых порождает «практический разум» и упорядочивают представления актора о мире на уровне более низком, чем сознание. Не случайно Ж. Делез в свое время заметил: «…почему же происходит так, что люди, у которых вроде бы нет своего интереса, тесно смыкаются властью, выклянчивают себе долю участия в ней? Быть может, это происходит потому, что в терминах инвестиции – столь же экономических, сколь и относящихся к языку бессознательного, корыстный интерес отнюдь не окажется определяющим словом, потому что есть инвестиции желания, объясняющие, почему мы при необходимости можем желать не против своего корыстного интереса, – поскольку интерес всегда следует туда и находится там, куда его помещает желание, – но желать каким-то более глубинным и рассеянным образом, чем то диктует интерес» [6: 77].

Еще проблематичнее определить ***легитимность или согласие подвластных*** на то или иное конкретное содержание общественного порядка, без

[2] Такое знание следует именовать практическим или «компетентностным». «Практическое сознание, - пишет Э. Гидденс, – предполагает знание и понимание правил и тактики, посредством которых повседневная социальная жизнь создается и воссоздается во времени и пространстве. … Компетентная осведомленность, являющаяся частью практической деятельности, составляющей большую часть повседневной жизни, представляет собой основополагающее (наряду с властью) свойство социального мира» [4: 149-150].

[3] Вместо общественного мнения есть, «с одной стороны, мнения сформированные, мобилизованные и группы давления, мобилизованные вокруг системы в явном виде сформулированных интересов, и с другой стороны, — предрасположенности, которые по определению не есть мнение, если под этим понимать, как я это делал на протяжении всего анализа, то, что может быть сформулировано в виде высказывания с некой претензией на связности» [3: 177].

чего он – социальный порядок – не мыслим. Дело в том, что предположение о рациональности легитимации как процедуры легализации общественного порядка, якобы приходящей на смену традиционной легитимации как суггестии (внушения), на чем настаивал М. Вебер, оказалось завышенным ожиданием. И даже гораздо более утонченные концепции аутопойезиса Н. Лумана или делиберативной (коммуникативной, процедурной) легитимации Ю. Хабермаса сегодня не выдерживают. «Идея, будто может существовать состояние коммуникации, – писал М. Фуко, – которая будет такова, что игры истины смогут циркулировать в ней без препятствий, без давления и последствий принуждения, на мой взгляд, принадлежит к порядку утопии» [6: 266]. Современная государственная рациональность, как полагал М. Фуко, коренится в теории «государственного интереса», состоящего в самосохранении самого себя, и концепции «полиции как тотальном управлении всей жизнедеятельностью человека». Поэтому «современным школам рациональности вряд ли нравятся попытки написать их историю, что, безусловно, свидетельствует о многом» [6: 303, 315].

В эпоху постмодерна становится проблемой не только рациональность выбора как основание согласия в обществе, но и сам критерий свободы такого выбора. Поэтому сомнительна рациональность самого выбора, поскольку обстоятельства, ему предшествующие, и последствия (результат) зависят от такого количества самых разнообразных факторов, которые не поддаются количественному расчету. В этой связи можно согласиться с точкой зрения К. Хейворд, которая пишет, что области действия необходимо ограничены процессами аккультурации или формирования идентичности, поэтому невозможно различение свободного действия и действия, которое определяется воздействием других [7: 30].

Другой проблемой, которую поднимает постмодернизм, является легитимность правопорядка. Сложность экспликации легитимности правопорядка состоит в том, что общественные интересы, призванные обеспечить признание правопорядка населением, если даже таковые существуют как четко выраженные предпочтения, всегда ситуативны, изменчивы, подвержены манипуляциям власти. Более того, как показал Д. Скотт в работе «Господство и искусство сопротивления: скрытые транскрипты» [8], отсутствие сопротивления существующему порядку не означает, что он – порядок – легитимен, т.е. принимается населением как «правильный», справедливый, другими словами, одобряется широкими народными массами. Подвластное население, пишет он, зачастую притворяется чтобы выжить, и поэтому не высказывает явного недовольства существующим положением дел. Поэтому только в реально демократических обществах (и то с некоторыми оговорками) можно выявить легитимность социального порядка социологическими методами. В иных обществах требуются глубинные антропологические исследования для выявления легитимности общественного порядка.

Легитимность, как указывал П. Бурдье, состоит в навязывании властью представления о том, что существующий социальный порядок самоочевиден и естественен. Это обеспечивается символическим господством власти, которая с помощью механизм социальной амнезии скрывает его сконструированность из «первичного произвола» и выдает за «естественный ход вещей». В то же время он утверждал, что легитимация социального порядка (и правопорядка в том числе) не является продуктом сознательно направленного действия пропаганды или символического внушения. Объективация социального порядка (и правопорядка), стремление выдать его за «природную данность», т.е. натурализовать его, достигается непреднамеренно и связано с действием множества факторов. Но не стоит впадать в другую крайность и отрицать власть идеологии, которая, как пишет С. Люкс, «принимает разные формы … – от прямой цензуры и дезинформации до различных институциональных и персональных способов инфантилизации суждения, продвижения всех вариантов отказа от рациональности и поддержания иллюзорного мышления, среди которых «натурализация» того, что могло бы быть иным, и сокрытие источников желании и верований» [5: 212-213].

Признавая перспективность исследования правопорядка в контексте постмодернистского «поворота», представляется чрезвычайно важным выяснение того, что представляет собой ***механизм воспроизводства правопорядка.*** Правопорядок, как и любое социальное явление или процесс, конструируется элементарным актом экстернализации – проявлением активности человека. Тем самым актор производит изменения в окружающем мире, а его внешняя активность объективируется в какой-либо форме. В результате продукт человеческой активности отрывается от своего создателя и может стать общезначимым всеобщим достоянием. И экстернализация, и объективация могут быть юридически значимыми, если отвечают критерию общезначимости и общеобязательности, то есть объективно служат целостности социума, его нормальному воспроизводству (с учетом того, что в данном обществе понимается под «нормальностью»). Кроме того, для общеобязательности необходимо, чтобы акт экстернализации был легитимирован, т.е. принят в качестве распространенного, многократно используемого и положительно оцениваемого образца поведения практиками людей – носителей статусов субъектов права.

Воспроизводство правопорядка как экстернализация и объективация общеобязательного об-

разца юридически значимого поведения чаще всего осуществляется в форме традиции, когда воспроизводится или транслируется уже существующая норма права. Однако иногда имеет место и такая форма, как инновация, когда действия актора изменяют привычный ход правопорядка, а сам он претерпевает трансформацию. Представляется важным рассмотреть подробнее механизм такого рода изменений.

Прежде всего, необходимо выяснить, кто является субъектом инновации. В принципе, это может быть любой человек, но не факт, что его предложение – инновация – действительно станет новой нормой права, а ее воспроизводство трансформирует правопорядок. Даже если таким субъектом будет глава государства, это не дает гарантии того, что большинство населения «с радостью» воспримет его инновационный указ и сразу начнет его исполнять (соблюдать, использовать, применять). Очень часто многие проекты, исходящие от представителей государственной власти, остаются «мертворожденными», нереализованными вследствие их неэффективности, в том числе, нежелания населения (обвиняемого в косности и тому подобных «пороках») им следовать либо. Поэтому для включения инновации в правопорядок принципиально важно, чтобы она – инновация – была легитимирована широкими народными массами. В связи с этим представляется возможным сделать, возможно, парадоксальный вывод: автором правовой инновации и ее реципиентом, то есть адресатом, являются широкие народные массы.

В связи с вышесказанным, можно констатировать, что механизм воспроизводства правопорядка включает в себя две стадии. *Первая стадия* – выработка правовой инновации, нового образца юридически значимого поведения. Такая правовая инновация может исходить как «сверху», так и «снизу», как от представителей государственной власти (вместе с рабочей группой, в которую входят эксперты-ученые или практики) при внесении законопроекта в законодательный орган государственной власти, так и от референтной группы (или личности), не связанной с государственной властью, когда вырабатывается новый обычай, традиция, которые входят в «юридическую повседневность». Внесение инновационного проекта «сверху» гораздо более привычно и само по себе достаточно подробно изучено в научной литературе. Значительно менее исследован механизм формирования правовой инновации «снизу». Действительно, как возникает новый правовой обычай, новый юридически значимый способ поведения?

Найти «автора» правового обычая чрезвычайно затруднительно, если вообще возможно (по крайней мере, для этого требуются специальные исследования соответствующего случая). Как минимум, можно утверждать, что ведущую роль в этом деле играет неформальная элита или референтная группа («творческое меньшинство» – по терминологии М.М. Ковалевского). Наделенные авторитетом или «социальным капиталом» эти «социально значимые Другие», при определенных условиях могут стать «обобщенным Другим», то есть представлять позицию не какой-либо малой группы (субкультуры), но всего данного сообщества относительно трансформации правопорядка. При этом принципиально важно, чтобы продуцируемые ими инновации были бы восприняты населением, а тем самым превратились в новые правовые обычаи, традиции, ритуалы, способы поведения в общественных местах, привычки, юридически значимые стереотипы поведения.

Таким образом, в процессе воспроизводства правопорядка, как в форме традиции, так и инновации, принципиально важную роль играет процесс его – правопорядка – легитимация. Именно она и составляет содержание *второй стадии* воспроизводства правопорядка. Она представляет собой включение нового образца юридически значимого поведения в правовую культуру и его интериоризацию (преломление внешнего стимула во внутренний мотив или правосознание населения). А это означает воспроизводство правопорядка как на ментальном, психическом уровне, так и в практическом поведении, т.е. в «юридической повседневности». Судить же об этом можно только тогда, когда новый образец юридически значимого поведения широко распространен, многократно используется и положительно оценивается как правоприменителями, так и «обывателями» – людьми, носителями статуса субъектов права.

Критерий легитимности, как уже отмечалось выше, в ситуации постмодерна не может быть задан или измерен каким-либо однозначным показателем. Это связано с принципом неопределенности, вытекающем из признания ограниченности человеческого разума (шире – рациональности), с отсутствием позиции Божественного наблюдателя и, тем самым, с амбивалентностью оценки всех социальных явлений. В то же время, легитимность правопорядка можно продемонстрировать косвенными показателями. Так, уместно говорить о легитимности правопорядка «в конечном счете», которая выражается в его воспроизводстве на более или менее длительном промежутке времени, то есть проявляется в историческом измерении. Именно устойчивость, длительность функционирования – наиболее четкий критерий признания (не только на ментальном, но и на поведенческом уровне) правопорядка. Легитимность также можно рассматривать через показатели состояния правосознания и правонарушаемости, а также оценку как правопорядка в целом, так и отдельных его институтов. Применительно к отдельным правовым институтам измерение легитимности невозмож-

но производить простым опросом общественного мнения с точки зрения доверия ему. Это связано с тем, что большинство населения, как правило, имеет лишь смутные представления относительно устройства, функций и тем более эффективности деятельности правовых институтов. Поэтому легитимность можно измерить только методом «от противного» – когда имеет место открытое неприятие такого института. Если большинство населения в опросах не доверяют, например, парламенту, это еще не означает, что парламент как институт не является легитимным (это связано также с тем, что в обыденном массовом сознании всегда происходит подмена института его персонификацией представителями). Парламент же можно считать нелегитимным только в том случае, если большинство населения страны выступает за ликвидацию его как института, его замену на какой-либо другой орган представительной власти.

Вышеизложенное лишний раз свидетельствует о проблематичности измерения важнейшего показателя правопорядка – его легитимности в ситуации постмодерна. Подводя итог вышеизложенному следует констатировать, что постмодернизм ставит больше вопросов, чем дает на них ответы практически по всем проблемам социальной (и правовой) жизни (пост)современного социума, включая ее важнейший аспект – правопорядок. Что можно смело утверждать, так это то, что правопорядок в ситуации постмодерна является продуктом социального контроля, он конструируется механизмами господства, которые включают, по мнению С. Люкса, «внедрение представлений (и последующий надзор за их укоренением) о сексуальной и ментальной ''нормальности'', о стандартах моды и мифах красоты, а также о гендерных ролях и возрастных категориях и, кроме того, об идеологических границах – например, между приватным и публичным, рыночным и нерыночным; это также бесчисленные формы и способы подавляющего навязывания стереотипов, форматирования и подачи информации в масс-медиа и в политических кампаниях и проч.» [5, с.176].

Список литературы

1. *Бауман З.* Индивидуализированное общество. М.: Логос, 2002. 390 с.
2. *Болтански Л., Тевено Л.* Критика и обоснование справедливости: Очерки социологии градов. М.: Новое литературное обозрение, 2013. 576 с.
3. *Бурдье П.* Общественное мнение не существует // Бурдье П. Социология политики. М., Socio-Logos, 1993. С.159-179.
4. *Гидденс Э.* Устроение общества: Очерк теории структурации. – М., Академический Проект 2003. 528 с.
5. *Люкс С.* Власть: Радикальный взгляд. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики,2010. 240 с.
6. *Фуко М.* Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 1. М., Праксис, 2002. 384 с.
7. *Hayward C.* R. De-facing Power. – Cambridge, 2000. Cambridge University Press, 2000. 228 p.
8. *Scott J.G.* Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts. -New Haven, Yale University Press, 1990. 344 p.

Reference list

1. *Bauman Z.* The Individualized Society. M.: Logos, 2002. 390 p.
2. *Boltansky L., Teveno L.* Criticism and rationale of justice: essays of the sociology of communities. M.: New literary review, 2013. 576 p.
3. *Bourdeu P.* Public opinion does not exist. // Bourdeu P. Sociology of a policy. M., Socio-Logos, 1993. C. 159-179.
4. *Giddens A.* The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. M., Academic Project 2003. 528 p.
5. *Lukes S.* Power: A Radical View. M.: Publishing office of the State. University – Higher School of Economics, 2010. 240 p.
6. *Foucault M.* Intellectuals and power: selected political articles, speeches and interviews Ch. 1. M., Praksis, 2002. 384 p.
7. *Hayward C.* R. De-facing Power. Cambridge, 2000. Cambridge University Press, 2000. 228 p.
8. *Scott J.G.* Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts. -New Haven, Yale University Press, 1990. 344 p.

УДК 351/354

Афиногенов Д.А.,
доктор политических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса,
эксперт Российской Академии Наук

Полякова Т.А.,
доктор юридических наук, доцент, заведующая сектором информационного права Института государства
и права Российской Академии Наук, действительный государственный советник юстиции
Российской Федерации 3 класса

СИСТЕМА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности государственного управления на основе оптимизации системы документов стратегического планирования в Российской Федерации. Особое внимание уделяется принципам построения системы документов, организационно-правовым мерам, направленным на достижение оптимального формата указанной системы, исключающим их дублирование, а также на развитие методологии принятия решений по формированию документов стратегического планирования на направлениях реализации стратегических национальных приоритетов.

На основании анализа исследованной совокупности разработанных документов стратегического планирования обосновывается вывод о необходимости разработки научно-обоснованного понятия «система документов стратегического планирования», а также методологии формирования и оптимизации указанной системы, как важнейших правовых инструментов и организационно-правовых механизмов стратегического планирования.

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое планирование, система документов стратегического планирования, национальная безопасность, нормативно-правовое обеспечение, информационная безопасность, вызовы и угрозы

Afinogenov D.,
Doctor of Political Sciences, 3rd Class Full State Councilor of the Russian Federation,
Expert of the Russian Academy of Sciences

Polyakova T.,
PhD in Law, Associate Professor, Head of Sector of Information Law of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences, 3rd Class Full State Councilor of Justice of the Russian Federation

THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS: ISSUES AND PROSPECTS

In the article the issues of public administration efficiency increase are based on the optimization of the system of strategic planning documents in the Russian Federation. Special attention is paid to the principles of the system documents, organizational and legal measures aimed at achieving the optimal size of the system, excluding their duplication, as well as on the development of a methodology of decision-making on formation of the strategic planning documents on the directions of implementation of strategic national priorities.

Based on the analysis of the studied collectively developed the strategic planning documents the conclusion is justified about the necessity of development of scientifically-based concepts of "system of strategic planning documents" and the methodology of formation and optimization of this system as the most important legal instruments and institutional mechanisms for strategic planning.

Keywords: public administration, strategic planning, system of strategic planning documents, national security, normative-legal support, information security, challenges and threats

Как цитировать статью: Афиногенов *Д.А.*, Полякова Т.А. Система документов стратегического планирования: проблемы и перспективы // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 22–32

В условиях появления новых вызовов и угроз национальной безопасности особого внимания заслуживают вопросы развития национальной системы документов стратегического планирования. Сегодня организационно-правовое и управленческое обеспечение развития Российской Федерации и национальной безопасности является неотъемлемой и важнейшей частью процесса стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Центральном звеном в организационно-правовом обеспечении государственной деятельности в настоящее время становятся документы стратегического планирования, которые правомерно можно считать ключевыми элементами формирования и реализации государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] (далее – ФЗ-172), являющимся базовым в данной сфере, указано, что правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Одновременно реализация государственной политики обеспечения национальной безопасности осуществляется через соответствующие документы стратегического планирования, которые формируются по стратегическим национальным приоритетам и сферам обеспечения национальной безопасности на федеральном, региональном, отраслевом и муниципальном уровне, а также посредством издания актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Можно констатировать, что, несмотря на отсутствие специальной методологии, определенная регуляторная среда, которая может быть классифицирована как система документов стратегического планирования в сфере реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности, активно формируется. Однако этот процесс происходит во многом спонтанно и требует продолжения научных исследований в этой области и выработки унифицированных научно обоснованных подходов.

Следует отметить, что законодательство в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации не дает четкого определения, что должна представлять из себя система документов стратегического планирования, каковы принципы ее построения и развития, механизмы корректировки и контроля. Так, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ограничивается определением дефиниции «документ стратегического планирования», а также понятиями «государственное и муниципальное управление». Иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности, начиная с Федерального закона «О безопасности» (2010 г.), также не рассматривают систему документов стратегического планирования как отдельный объект управленческой деятельности.

Вместе с тем в соответствии Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011г. №590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» [2] Совет Безопасности организует проведение экспертизы документов стратегического планирования, проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также подготовку соответствующих заключений для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности.

Такая задача Совета Безопасности, как важнейшего органа подготовки решений Президента Российской Федерации, свидетельствует обусилении тенденции перехода к системному стратегическому управлению на государственном уровне на всех направлениях развития и обеспечения безопасности в Российской Федерации, в том числе за счет повышения качества соответствующих документов стратегического планирования. И это дает основание полагать, что формирование системы документов, как объекта управляющего воздействия органов государственной власти, представляется обязательной и неотъемлемой частью самого процесса государственного управления.

Анализ показывает, что в настоящее время в Российской Федерации в рамках реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на федеральном уровне утверждены (приняты) такие ключевые документы стратегического планирования как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Концепция внешнеполитической деятельности Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Стратегия развития информационного общества и др.

Одним из последних документов стратегического целеполагания в сфере экономического развития стала утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [3], как документ, определяющий вызовы и угрозы экономической безопасности Российской Федерации, а также цели, основные направления и задачи государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.

В целом на федеральном уровне уже разработано и утверждено соответствующими органами государственной власти более 250 документов стратегического планирования. В этот массив документов входят 2 долгосрочных прогноза, 7 доктрин, 28 основ государственной политики в различных сферах, более 50 стратегий [4], а также комплекс планово-организационных документов, связанных с обороной страны, обеспечением государственной и общественной безопасности, концепции, стратегии, государственные и федеральные целевые программы как отраслевого, так и регионального характера.

Анализ тенденций разработки массива документов стратегического планирования по стратегическим национальным приоритетам, а также учет практики расширения масштабов разработки таких документов, в том числе в электронном формате дает основание полагать, что формирование системы документов в соответствие с требованиями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [5] и упорядочивание их по стратегическим национальным приоритетам целесообразно считать самостоятельной частью процесса стратегического планирования.

Обращает внимание, что в соответствии с требования Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в настоящее время существенно активизировался процесс разработки документов стратегического планирования на муниципальном, региональном и отраслевом уровне.

Для практики государственного управления рассмотрение процесса формирования системы документов стратегического планирования как неотъемлемой части процесса стратегического планирования, имеющего свою логику построения и закономерности развития, имеет важное теоретическое и практическое значение.

Представляется, что с теоретической точки зрения важное значение имеет методологическое обоснование понятия «система документов стратегического планирования», а также введение в научный оборот соответствующей дефиниции, разработка общих принципов функционирования и развития такой системы, методологии принятия решений по формированию тех или иных документов стратегического планирования. Как показывает практика, научная разработка унифицированного понятийного аппарата имеет ключевое, системное значение.

По мнению авторов, под системой документов стратегического планирования необходимо понимать совокупность концептуальных, программно-плановых, прогнозных и иных планирующих документов стратегического планирования, разрабатываемых органами государственной власти на основе единой методологии в интересах решения долгосрочных стратегических задач развития с учетом национальной безопасности при минимальном расходовании государственных ресурсов.

Рассматривая вопрос формирования системы документов стратегического планирования с практических позиций, следует отметить, что эта система, по сути, зеркально отражает все позитивные и негативные стороны более крупных и общих систем – системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Значение и роль последних трудно переоценить, особенно в сложных условиях современной политической и военно-стратегической обстановки, которые выдвигают повышенные требования к научной обоснованности, качеству и результативности как отдельных документов стратегического планирования, так и всей системы документов в целом.

На этом направлении особенно важно, что организационно-правовые основы формирования адекватной новым вызовам и угрозам национальной безопасности Российской Федерации системы документов стратегического планирования должны основываться на четкой логике последовательности согласованной разработки документов стратегического планирования на различных уровнях.

В современных условиях политической, макроэкономической и информационной нестабильности повышаются требования к управленческим процессам, к вопросам подготовки и реализации управленческих решений, к четкой регламентации действий всех участников процесса обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. При этом качество документов стратегического планирования, как организационной основы процесса государственного управления, адекватность системы документов для противодействия новым вызовам и угрозам Российской Федерации являются важнейшим фактором оценки эффективности государственного управления.

А именно этот вопрос в условиях, когда ситуация во взаимоотношениях России и Запада достигла высшей точки напряженности, имеет определяющее значение.

Сложность ситуации хорошо видна по оценке члена научного совета Российского совета по меж-

дународным делам С.М.Рогова, сделанной на Примаковских чтениях в июле 2017 года, «…мы оказались втянутыми в новую холодную войну всерьез и надолго» [6].

Не менее жесткая оценка современной ситуации в отношениях между супердержавами – Россией и США, влияющей на обеспечение национальной безопасности, содержалась в выступлениях ряда зарубежных участников. Так, профессор Колумбийского университета Роберт Легвольд заметил, что над российско-американскими отношениями «нависла черная грозовая туча» и «мы в глубокой яме». А такой известный эксперт, как Генри Киссинджер, почетный участник Примаковских чтений, указал, что для всего человечества станет катастрофой конфликт между двумя ядерными сверхдержавами и сегодня в глобальном мире взаимодействие между Россией и США играет решающую роль [7].

По консолидированному мнению участников названных консультаций, перспективы отношений России с США и Западом весьма пессимистичны. Между Российской Федерацией и США будет усиливаться военное противостояние. Более опасный характер может принять военное соперничество в Сирии. Прогнозируется выход США из Договора по ракетам средней и меньшей дальности. Одновременно повышается риск воздействия на Российскую Федерацию новых вызовов и угроз, которые будут сосредоточены в сфере энергетики и высоких технологий, в области неконтролируемой миграции, в информационной и экологической сферах [8].

Ситуация осложняется тем, что Президент США 2 августа 2017 года подписал закон №3364«Противодействие противникам Америки посредством закона о санкциях», предусматривающий целый пакет новых ограничений в отношении России, что надолго закрывает возможность конструктивных отношений между Москвой и Вашингтоном.

В этой связи недопустимо снижение возможностей Российской Федерации по парированию внешнеполитических вызовов и угроз, связанных с недостаточной управленческой культурой в данной области, которая выражается, в частности, и в спонтанности формирования национальной системы документов стратегического планирования.

Для выработки адекватной современным условиям философских и методологических подходов формирования государственного «пакета документов» стратегического планирования целесообразным представляется ряд направлений деятельности по оптимизации и сбалансированности существующей системы документов стратегического планирования, направленных не только на парирование существующих угроз, а также преодоление дисбалансов и противоречий в международных отношениях.

Полагаем, что сегодня необходимы системные решения по упорядочению самого процесса формирования целостной и иерархически выверенной системы документов стратегического планирования в области национальной безопасности. Учитывая, что основу этой системы составляет Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, прежде всего указанные в ней стратегические национальные приоритеты, авторами предлагаются для оптимизации процесса подготовки документов стратегического планирования и формирования единой системы исходных данных (ЕСИД).

Такая система могла бы представлять из себя набор новых для данной сферы (или стратегического национального приоритета) угроз, вызовов и рисков, максимальные ограничения финансовых средств и ресурсов на парирование этих вызовов и угроз, оптимальные (необходимые) временные рамки реагирования на вызовы и угрозы, а также совокупность ограничений (демографического, технологического, финансового, ресурсного, информационного, нормативно-правового характера), которые следует учитывать при формировании той или иной политики в рамках документов стратегического планирования.

Кроме того, ЕСИД должна предусматривать, что формирование документов стратегического планирования в сфере как обеспечения национальной безопасности, так и социально-экономического развития, необходимо жестко привязывать к содержательной части задач, определенных в Стратегии национальной безопасности и Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Представляется также целесообразным расширение перечня принципов стратегического планирования, определенных Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», так как указанные в законе базовые принципы не в полной мере учитывают потребности в сфере управления с точки зрения формирования системы документов стратегического планирования.

Так, полагаем, что при формировании документов стратегического планирования следует опираться на принцип необходимости и обязательности для государственного управления того или иного типа и вида документа стратегического планирования. При этом следует исходить из анализа содержательной части стратегического национального приоритета, имея ввиду, что любой стратегический национальный приоритет, отраженный в Стратегии национальной безопасности, реализуется по целому ряду направлений.

Например, для приоритета «государственная и общественная безопасность» – это вопросы борьбы с терроризмом и экстремизмом, реализация миграционной политики и политики в области борьбы с наркотиками, обеспечение общественной безопасности,

пресечение незаконного оборота оружия, противодействия коррупции и ряд иных направлений. При этом каждое из направлений деятельности органов государственной власти в рамках реализации приоритета должно регламентироваться тем или иным документом стратегического планирования.

Вместе с тем анализ массива документов стратегического планирования реализации стратегического национального приоритета показывает, что это требование практически выполнено. Принята Стратегия противодействия экстремизму, реализуются Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз техногенного, природного характера и террористических актов до 2020 года, утверждены Президентом России Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации и Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Реализуется утвержденный Президентом России Национальный план противодействия коррупции и План строительства и развития федеральных органов государственной охраны на 2011 – 2015 годы, Государственная программа «Обеспечение государственной безопасности» (утверждена распоряжением Правительства России от 4 февраля 2013 г. № 119-р [9]) и ряд иных документов.

Вместе с тем ситуация, связанная с разработкой других документов стратегического планирования, направленных на обеспечение реализации иных стратегических национальных приоритетов, складывается более сложно. Так, в настоящее время в области культуры утверждена Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р, в которой анализируется современное состояние и основные проблемы государственной культурной политики, предусматриваются угрозы и риски национальной безопасности в области культуры, формирует современную модель культурной политики Российской Федерации [10].

Стратегия предусматривает приоритетные направления, основными из которых являются усиление и расширение влияния российской культуры в иностранных государствах; сохранение единого культурного пространства как фактора национальной безопасности и территориальной целостности России; активизация культурного потенциала территорий и сглаживание региональных диспропорций; повышение роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики; сохранение культурного наследия и создание условий для развития культуры; формирование новой модели культурной политики и ряд иных.

Однако реализация части этих направлений предусмотрена, например, Основами государственной культурной политики, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808,[11] а также содержится в Федеральной целевой программе «Культура России (2012-2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186 [12].

Проблема же заключается в том, что ряд направлений, таких как усиление и расширение влияния российской культуры в иностранных государствах, повышение роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики не опираются на программно-целевые документы. Как следствие, нет ясности о статусе бюджетного и внебюджетного финансирования данных направлений

Вместе с тем, как справедливо замечает Н.Л. Шарандина, Федеральный закон«О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет правовые основы стратегического планирования в РФ, придает нормативную силу механизму реализации бюджетной политики и принятия решений в сфере публичных финансов.

И именно стратегическое планирование, позволяющее трансформировать стратегические решения в бюджетные показатели, а также наличие четких и непротиворечивых процедур принятия решений на всех уровнях публичной власти являются необходимыми условиями проведения бюджетной политики.

Несоблюдение таких условий, в том числе в сфере реализации стратегического национального приоритета «Культура» может негативно отражаться на имидже России на международном уровне и наносить ущерб национальной безопасности Российской Федерации. Следовательно, опираясь на принцип необходимости и обязательности, можно сделать вывод о целесообразности формирования по указанным направлениям реализации приоритета «культура» отдельных документов стратегического планирования.

Таким образом, критерием необходимости формирования того или иного документа стратегического планирования в рамках реализации приоритета может стать потребность органов государственной власти в формировании государственной политики (стратегии реализации государственной политики) на том или ином направлении обеспечения национальной безопасности (реализации стратегического национального приоритета), если это не сделано утвержденными ранее документами.

Исключительно важным для формирования системы документов стратегического планирования представляется закрепление принципа сбалансированности. Практика государственного строительства показывает, что нередко идентичные документы стратегического планирования, разрабатываемые

федеральными органами исполнительной власти, имеют разный правовой статус.

Существенным недостатком нормативно-правового обеспечения стратегического планирования является то, что в разрабатываемых в настоящее время по поручениям Правительства Российской Федерации отраслевых стратегиях развития (стратегия развития транспорта, стратегии развития образования, науки и инноваций и ряд других), а также в стратегиях развития субъектов Российской Федерации, реализуемых по линии Минэкономразвития России, отсутствуют вопросы обеспечения национальной безопасности. Следовательно, на цели безопасности, имея в виду необходимость реализации на практике философии(смысла) безопасности, заложенной в Стратегии национальной безопасности – «безопасность через развитие», не предусматриваются ни средства федерального бюджета, ни средства регионов.

Применительно к системе документов реализация данного принципа означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Кроме того, анализ существующей системы документов стратегического планирования показывает отчетливую тенденция отхода от базового принципа обеспечения безопасности через опережающее социально-экономического развитие, определенного Стратегией национальной безопасности Российской Федерации к возврату, в управленческой практике, к искусственному разделению проблем обеспечения национальной безопасности на вопросы обеспечения безопасности в социально-экономической сфере и вопросы обеспечения безопасности в сфере собственно обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим нивелируется не только требование Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части, прежде всего, полномочий участников стратегического планирования, но и нарушаются конституционные нормы, закрепленные, в частности, ст. 80 Конституции Российской Федерации.

В этой связи при формировании системы документов стратегического планирования особенно важно соблюдение принципа единства и целостности, что в наибольшей степени отвечает задачам защиты национальных интересов Российской Федерации в сложных условиях нарастания вызовов и угроз безопасности Российской Федерации.

Документы стратегического планирования на федеральном уровне в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования сегодня в значительной степени являются разработанными в области научно-технологического развития. Вопросы научно-технологического развития России затрагиваются, в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации [13]. Минобрнауки России разработана «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 [14].

Следует отметить, что в настоящее время подготовлен и проходит экспертизу проект нового федерального закона «О науке, научно-технической и инновационной деятельности»[1], в котором ценность науки определяется способностью отвечать на большие вызовы и, что особенно важно, приоритетные направления развития науки и технологий должны быть ориентированы на результат. Предлагаемой новеллой является положение о невозможности измерения эффективности в науке, поскольку только результативность может меняться.

Вместе с тем соотнесение понятия инновационное и научно-технологическое развитие носит сегодня междисциплинарный характер, хотя такое направление как инновационное развитие России или инновационное развитие отрасли не содержится в Федеральном законе «О стратегическом планировании».

В «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года»[2], указано, что долгосрочный прогноз научно-технологического развития Российской Федерации является одним из ключевых элементов системы управления экономическим и научно-технологическим развитием страны, наряду с основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 11.01.2012 г.) и Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации № 2227-р от 8 декабря 2011 г.).

В целях эффективной реализации Стратегии инновационного развития в ней предусмотрено установление четкой иерархии документов стратегического планирования, определяющих политику в сфере науки и инноваций. Между тем таких положений в ФЗ-172 не содержится, а используется понятие «документы стратегического планирования в области научно-технологического развития». В связи с этим актуальным и требующим научных исследований остается вопрос о соотношении понятий «научно-техно-

[1] Сегодня действует Федеральный закон «О науке и научно-технической политике Российской Федерации» в котором наука воспринимается как знание и представляет ценность сама по себе.

[2] Подготовлен Минэкономразвития России и утвержден 3 января 2014 г. Правительством Российской Федерации,

логическое развитие» и «инновационное развитие» и целесообразности их одновременного включения в систему документов стратегического планирования на уровне стратегий и прогнозов.

Исследование проблематики формирования системы документов стратегического планирования, позволяет отметить, что для развития всех сфер социально-экономической деятельности обязательным условием в современном мире становится применение информационно-телекоммуникационных технологий. Сегодня рост конкурентоспособности России в экономике и социальной сфере, в сфере обороны и международной сфере во многом связан с наращиванием технологий, базирующихся на новых цифровых и платформенных решениях, особенно это очевидно в кредитно-финансовой области. Это прозвучало в выступлении Президента России В.В.Путина на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума 2017 года: «Цифровая экономика– это неотдельная отрасль, по сути, это основа, которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, госуправления, коммуникаций между людьми, а следовательно, задаёт новую парадигму развития государства, экономики и всего общества»[15]. (выбрал другую цитату, та которая была это не цитата Президента РФ на выступлении, а слова в интервью Первого Заместителя Председателя Правительства РФ Игоря Шувалова на ПМЭФ 2017).

Принятые в Российской Федерации до 2017 года документы стратегического планирования (Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 – 2020 годы и на перспективу до 2025 года, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Дорожная карта «Развитие отрасли информационных технологий», Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы) предусматривают меры, направленные на стимулирование развития информационно-телекоммуникационных технологий и их использование в различных секторах экономики.

Вместе с тем с позиций полноты и достаточности системы документов стратегического планирования, предусмотренные в них меры по цифровизации экономики не охватывают весь круг задач, которые необходимо решить для создания цифровой экономики в Российской Федерации. По мнению ряда экспертов, цифровая экономика – это модель взаимодействия всех участников экономических процессов, основанная на использовании современных электронных каналов связи и способов учета и хранения информации, с использованием электронного документооборота Для роста цифровой экономики необходимо развивать национальный ИТ-сектор, стимулировать создание инновационных технологий, сотрудничать для их развития на международном уровне.

В Программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р, [16] отмечено, что в России в настоящее время урегулировано большинство вопросов, возникающих в рамках использования информационно –телекоммуникационных технологий в различных сферах деятельности. Однако регуляторная и нормативная среда имеет ряд недостатков, в частности при создании существенных барьеров на пути формирования новых институтов цифровой экономики, развитии информационно – телекоммуникационных технологий и связанных с ними видов экономической деятельности.

При этом документы стратегического планирования и информационно-аналитические документы становятся новым и все более важным активом и являются средством прямого воздействия на законодательный процесс, на процесс выбора политических, экономических и иных решений. Отмечается, что принятые в Российской Федерации к 2017 году документы стратегического планирования предусматривают меры, направленные на стимулирование развития ИКТ и их использование в различных секторах экономики. Вместе с тем данные меры не охватывают весь круг задач, которые необходимо решить для перехода на качественно новый уровень использования информационно-телекоммуникационных технологий во всех отраслях российской экономики, позволяющий говорить о создании цифровой экономики в Российской Федерации.

Требуется определенная трансформация государственного управления на цифровой основе, что предполагает и согласование между собой стратегических целей, обеспеченных ресурсами, существенную реорганизацию государственного аппарата на основе «цифрового правительства», изменение культуры управления, прежде всего за счет системы кадровых лифтов и продвижения на основе достигнутых результатов.

Очевидно, будет меняться и форма реализации этих направлений, прежде всего и в сторону цифровизации госуслуг. Это приведет и к трансформации формы системы документов стратегического планирования, которые сегодня существует как в бумажном, так и в электронном виде, к масштабному применению цифровых технологий на каждом этапе государственного и муниципального управления.

В частности, за счет перехода на преимущественно электронный обмен документами (информацией) между госорганами, внедрения технологии «блокчейн» (blockchain) – как эффективной системы организации распределенной базы данных, а также за счет автоматизации определенных административных процедур и типовых процессов, системы автоматизированной поддержки принятия решений будет повышена эффективность принятия решений. Особенно это касается экономической и финансово-банковской сферы.

Что касается документов программно-планового порядка, как важнейшего блока системы документов стратегического планирования, то исходим из того, что государственная программа Российской Федерации определяется законом как документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, инструментам государственной политики, обеспечивающей в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

При этом утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950 (в редакции распоряжений Правительства Российской Федерации от 15.12.2012 № 2394-р, от 25.04.2013 № 678-р, от 10.076.2013 № 1181-р, от 12.10 2013 № 1864-р.). Перечень государственных программ [17] содержит 42 программы, однако реальное финансовое обеспечение имеет не более одной четверти из них. Указанный Перечень программ составлен как по принципу реализации стратегических национальных приоритетов, так и по принципу ответственности профильных министерств и ведомств, реагирования на важнейшие угрозы экономической и социальной безопасности, необходимости развития ряда базовых отраслей промышленности и ТЭК России, обеспечения сбалансированного регионального развития и государственного управления. Однако единого принципа стратегического целеполагания при формировании пакета государственных программ в настоящее время не заложено.

В целом проведенный анализ организации стратегического планирования в российских органах исполнительной власти показал, что оно в настоящее время сводится преимущественно к формированию государственных программ, федеральных целевых программ и проектов на межгосударственном, президентском, правительственном, межведомственном, межрегиональном и других уровнях. При этом не всегда возможно выявить устойчивые признаки, в соответствии с которыми можно четко разграничить стратегические документы в соответствии с их наименованием. Как правило, все они включают анализ ситуации, выявление проблем, постановку задач (целей) и основные направления их решения и различаются главным образом степенью детализации стратегии достижения запланированных (желаемых) результатов и степенью конкретизации при описании результатов.

Важной представляется также проблема выбора типа документа стратегического планирования для решения задач обеспечения национальной безопасности. В настоящее время массив документов стратегического планирования, обеспечения национальной безопасности, весьма разнообразен. При этом анализ показывает, что вопросы, требующие решения текущих задач в рамках той или иной государственной политики, зачастую отражаются в проектах стратегий и доктрин, в тоже время нередко вопросы стратегического и долгосрочного характера включаются в планы и программы.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вынуждены самостоятельно решать вопрос о том, какой же тип и вид документа стратегического планирования наиболее целесообразен и эффективен в определенной ситуации. Однако унифицированных подходов к выбору типа документа стратегического планирования отечественная политическая наука пока не выработал.

В связи с этим для целей обеспечения национальной безопасности наиболее важное значение приобретает выбор критериев, по которым для институционального оформления тех или иных проблем обеспечения национальной безопасности выбираются те или иные типы документы стратегического планирования.

По мнению авторов, если речь идет о необходимости описывать систему взглядов в той или иной предметной области, указывать общие направления и тенденции развития ситуации и не ставить задачу выработки конкретных мер для органов государственной власти по реализации указанной системы взглядов, оптимальным вариантом документа представляется Концепция. Вместе с тем сегодня в сфере обеспечения национальной безопасности практически все меньше остается предметных областей, требующих для своей институализации такого типа документа стратегического планирования как «концепция», так как в рамках практически каждого стратегического национального приоритета система концептуальных взглядов сегодня выработана.

Что касается документа типа Стратегия, то необходимость ее формирования возникает в случае, если с точки зрения концептуальных воззрений предметная область описана, но государственная по-

литика ее реализации (т.е. системы действий и мер, объединенных общим замыслом в едином контуре управления в тех или иных временных параметрах, с той или иной степенью ответственности участников стратегического планирования) не выработана.

Если же речь идет об отдельном направлении обеспечения национальной безопасности, оптимальным документом стратегического планирования, регулирующим правоотношения в данной области, могла бы стать Стратегия в сфере обеспечения национальной безопасности. Такой подход в настоящее время практикуется Минпромторгом России, который запланировал формирование в 2017-2018 г.г. стратегии развития целого ряда отраслей промышленности.

Следует также учитывать, что если рассматриваемая сфера (направление деятельности) затрагивает соответствующую область государственной деятельности (например, региональную политику, военную политику, военно-техническую, экономическую политику, в области развития информационного общества,), то соответственно, в качестве оптимального документа стратегического планирования, регулирующего правоотношения в данной области, могли бы стать Основы государственной политики в той или иной сфере обеспечения национальной безопасности.

При этом исходим из того, что государственная политика Российской Федерации может рассматриваться как деятельность органов государственной власти и управления федерального и регионального уровня по реализации стратегических национальных приоритетов в целях достижения политических, социально-экономических и иных показателей развития общества и государства, обеспечивающих поддержание требуемого уровня национальной безопасности и динамики социально-экономического развития страны.

Как видно из данного определения, указанная политика должна увязываться с реализацией стратегических национальных приоритетов, опираться на базовые принципы, иметь собственную логику реализации и ответственные структуры (органы) ее формирования и проведения в жизнь. Ключевой постулат политики в области зашиты национальных интересов – ее комплексный характер и прямая связь процессов обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

«Доктрина», как тип документа стратегического планирования, разрабатывается в случае, если требуется формирование государственной политики на определенном направлении деятельности общества или государства. При это наиболее характерной чертой является то, что доктрины разрабатываются в случае, если в предметном поле обеспечения национальной безопасности участвует то или иное «силовое» ведомство. Исключение составляет только Доктрина продовольственной безопасности и Доктрина информационной безопасности Российской Федерации [18]. Сформулированные доктринальные взгляды являются основой для выработки государственной политики на определенном направлении развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, реализация в практике государственного управления изложенных выше методологических рекомендаций будет способствовать повышению его эффективности.

И еще на один вопрос, связанный с формированием единой системы документов стратегического планирования Российской Федерации, хотели бы обратить внимание. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 г. № 631 утверждены Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования.

Однако следует учитывать, что не все документы стратегического планирования носят открытый характер, в связи с чем указанный реестр требует своего развития. Полагаем целесообразным формирование сегмента реестра документов стратегического планирования ограниченного доступа (закрытого), ответственность за наполнение и ведение которого целесообразно возложить на аппарат Совета Безопасности РФ, учитывая необходимость анализа полноты указанного реестра документов стратегического планирования с точки зрения, прежде всего, достижения стратегических национальных приоритетов.

Соответствующие предложения представляется целесообразным внести в ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» при его корректировке в части формирования реестра документов стратегического планирования ограниченного доступа.

Как следует из данной статьи, принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определило только ключевые аспекты формирования государственной политики в этой области. Целый ряд практических направлений деятельности, в том числе совершенствование нормативной правовой базы для реализации данного закона, вопросы формирования системы документов стратегического планирования, вопросы развития методологии оценки состояния национальной безопасности и введения в практику государственного управления механизмов критеральной оценки достижения стратегических национальных приоритетов остаются пока недостаточно разработаны и нуждаются в дальнейших исследованиях и выработке научных подходов.

Список литературы

1. Свод Законов Российской Федерации, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378.
2. Свод Законов Российской Федерации, от 9 мая 2011, №19, ст.2721.
3. Свод Законов Российской Федерации, 15.05.2017, № 20, ст. 2902.
4. *Полякова Т.А., Афиногенов Д.А.* Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации. Вестник Академии права и Управления № 4 (45) 2016.
5. Свод Законов Российской Федерации, 4.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.
6. Электронный ресурс – URL: http://www.mk.ru/politics/2017/06/29/na-primakovskikh-chteniyakh-govorili-o-rossiyskoamerikanskikh-grozovykh-tuchakh.html (дата обращения: 17.08.2017).
7. *С. Филатов* «Международная жизнь».30.06.2017.
8. *Дынкин А.А.* Глобальные проблемы и международная безопасность. Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Выпуск 5. Москва. Издательство «Известия». 2012. с. 60-64.
9. Свод Законов Российской Федерации, 11.02.2013, № 6, ст. 597.
10. Свод Законов Российской Федерации, 14.03.2016, № 11, ст. 1552.
11. Свод Законов Российской Федерации, 29.12.2014, № 52 (часть I), ст. 7753.
12. Свод Законов Российской Федерации, 26.03.2012, № 13, ст. 1516.
13. Официальный сайт Президента Российской Федерации: Послание Президента Федеральному Собранию URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379 (дата обращения: 16.08.2017).
14. Свод Законов Российской Федерации, 5.12.2016, № 49, ст. 6887.
15. Официальный сайт Президента Российской Федерации: Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума *URL:* http://www.kremlin.ru/events/president/news/54667 (дата обращения 17 августа 2017 г.).
16. Свод Законов Российской Федерации, 07.08.2017, № 32, ст. 5138.
17. Свод Законов Российской Федерации, 22.11.2010, № 47, ст. 6166.
18. *Полякова Т.А.* Актуальные правовые проблемы теории и практики обеспечения информационной безопасности, Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: сб.докладов Международной научно-практической конференции, Москва, 7 апреля 2016г. М.:МГЮА 2016.С.9-22.
19. *Афиногенов Д.А.* Методологические аспекты применения принципов стратегического планирования в сфере государственного управления: Монография / М.: Триумф, 2012. С.5.
20. *Афиногенов Д.А., Воронин В.В.* Некоторые практические вопросы нормативно-правового совершенствования системы документов стратегического планирования в Российской Федерации. // Бюллетень научно-методических материалов ВАГШ ВС РФ. 2013. № 69. с. 24-36.

Reference list

1. The Code of Laws of the Russian Federation, 30.06.2014, №. 26 (Part I), Art 3378.
2. The Code of Laws of the Russian Federation, Dated of 9 May, 2011, №. 19, P. 2721.
3. The Code of Laws of the Russian Federation, 15.05.2017, № 20, Art. 2902.
4. *Polyakova T,* Afinogenov, D. The role of strategic planning in improving public administration system in the Russian Federation. Bulletin of the Academy of Law and Management №. 4 (45) 2016.
5. The Code of Laws of the Russian Federation, 4.01.2016, № 1 (Part II), Art. 212.
6. Electronic resource: URL: http://www.mk.ru/politics/2017/06/29/na-primakovskikh-chteniyakh-govorili-o-rossiyskoamerikanskikh-grozovykh-tuchakh.html (date of access: 17.08.2017).
7. *S. Filatov* "International life.". 30.06.2017.
8. *Dynkin A.* The global problems and internation security. Scientific issues of national security of the Russian Federation. Issue 5. Moscow. The Publishing House "Izvestia". 2012. P. 60-64.
9. The Code of Laws of the Russian Federation, 11.02.2013, № 6, Art. 597.
10. The Code of Laws of the Russian Federation, 14.03.2016, № 11, Art. 1552.
11. The Code of Laws of the Russian Federation, 29.12.2014, № 52 (Part I), Art. 7753.
12. The Code of Laws of the Russian Federation, 26.03.2012, № 13, Art. 1516.
13. Official website of the President of the Russian Federation: message from the President of the Federal Assembly URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379 (date of access: 16.08.2017).
14. The Code of Laws of the Russian Federation, 5.12.2016, № 49, Art. 6887.
15. Official website of the President of the Russian Federation: Plenary session of the St. Petersburg international economic forum, URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/54667 (date of access: August 17, 2017).
16. The Code of Laws of the Russian Federation, 07.08.2017, № 32, Art. 5138.
17. The Code of Laws of the Russian Federation, 22.11.2010, № 47, Art. 6166.
18. *Polyakova T.* Current legal issues of the theory and practice of information security, information law: actual issues of theory and practice: Collection of reports of International scientific-practical conference, Moscow, April 7, 2016. M.:MSLA 2016.P.9-22.

19. *Afinogenov D.* Methodological aspects of applying the principles of strategic planning in public administration: Monograph / M.: Triumph, 2012. P. 5.
20. *Afinogenov D., Voronin V.* Some practical issues of legal system improvement of strategic planning documents in the Russian Federation. // Bulletin of scientific-methodical materials Military Academy of the General Staff of the Armed Forces of Russia. 2013. № 69, P. 24-36.

УДК 34.023

Дорская А.А.,
доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права
Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

ИНДИВИД, СЕМЬЯ, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЭВОЛЮЦИИ ПОНЯТИЙ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

В статье анализируется изменение юридического содержания понятий индивид, семья, общество и государство в памятниках российского права различных эпох. Раскрываются такие причины эволюции данных понятий, как коллективное общежитие как способ выживания общества и конкретного человека, практически отеческое почитание власти населением, государственная, церковная и общественная поддержка семьи, интернационализация права. Показано, что основными характеристиками правового положения личности вплоть до 1917 г. являлись сословность, половой признак, отношение к собственности, вероисповедание. Приоритетная защита государственных интересов в ущерб личным рассматривается как одна из доминант истории российского права. Изменения в российском законодательстве последнего века анализируются с точки зрения развития системы защиты прав человека. Рассмотрено государственное значение понятия семьи, сделан вывод о том, что семья на протяжении всех веков российской истории являлась важнейшим элементом государственно-общественной организации. Становление современного понимания категории «общество» связывается со Смутным временем. Развитие понятия «государство» раскрывается в контексте эволюции представлений о персонификации власти к её институционализации. Анализируется значение патерналистской теории власти в истории права России. Сделан вывод об особенностях юридического содержания понятий индивид, семья, общество и государство в российской правовой традиции, отличной в данном случае от западноевропейской.
Ключевые слова: индивид, личность, семья, общество, государство, сословность, гражданство

Dorskaya A.,
Doctor of Law, Professor, Head of Chair of International Law of the Herzen State Pedagogical University of Russia

NDIVIDUAL, FAMILY, SOCIETY, STATE: HISTORICAL-LEGAL ANALYSIS OF THE EVOLUTION OF CONCEPTS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

The article analyzes the change in the legal content of individual, family, society and state concepts in the monuments of Russian law of different epochs. Collective dormitories as a way of survival of society and a particular person, practically paternal veneration of power by the population, state, church and public support of the family, internationalization of law are disclosed as reasons for the evolution of these concepts. It is shown that the basic characteristics of the legal position of the individual up to 1917 were class, sex, attitude to property, religion. Priority protection of state interests to the detriment of personal interests is regarded as one of the dominants of the history of Russian law. Changes in the Russian legislation of the last century are analyzed from the point of view of the development of the system for the protection of human rights. The state significance of the concept of family is considered, the conclusion is made that the family throughout the centuries of Russian history was the most important element of the state-public organization. The formation of a modern understanding of the category «society» is associated with the Time of Troubles. The development of the concept of «state» is revealed in the context of the evolution of ideas about the personification of power to its institutionalization. The significance of the paternalistic theory of power in the history of Russian law is analyzed. The conclusion is made about the peculiarities of the legal content of the concepts of the individual, the family, society and the state in the Russian legal tradition, which is different in this case from the West European one.
Keywords: individual, person, family, society, state, class, citizenship

Как цитировать статью: Дорская А.А. Индивид, семья, общество, государство: историко-правовой анализ эволюции понятий в дореволюционной России // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 33–38

Содержание понятий «индивид», «семья», «общество» и «государство» в течение веков существенно менялось в российском праве. Смысл категорий зависел от целого ряда причин, среди которых особо необходимо выделить представления о коллективном общежитии как способе выживания общества и конкретного человека, практически отеческое почитание власти населением, государственную, церковную и общественную поддержку семьи, интернационализацию права и т.д.

В Древнерусском государстве и в удельный период к основным характеристикам индивида, прежде всего, относились: принадлежность к определённой социальной группе, т.к. именно в этот период формировался сословный принцип организации общества; отношение к роду, семье; половой признак; отношение к вере (язычник или христианин). Важной характеристикой индивида также было его свободное или холопское состояние. С одной стороны, в большинстве случаев холопы не являлись субъектами права, и ответственность за их правонарушения нёс господин. Достаточно вспомнить статью 16 Краткой редакции Русской Правды, согласно которой если холоп ударил свободного мужа и убежал в хоромы своего господина и тот его не выдавал, то холопа предписывалось взять, а господин должен был заплатить за него 12 гривен [1]. Однако, с другой стороны, статья 103 Пространной редакции Русской Правды предусматривала, что холопка может выйти замуж, и даже, если это произошло без разрешения господина, брак всё равно признавался действительным, правда, супруг холопки мог сам попасть при этом в холопство [2]. Т.е. холопы обладали частичной правосубъектностью.

Понятие семьи во многом базировалось на византийских правовых источниках (Номоканон, Эклога, Прохирон и другие), которые были восприняты на Руси вместе с христианством, и неразрывно связывалось с категорией собственности. Обязательным условием создания новой семьи являлось собственное хозяйство. Даже женатый мужчина имел только частичную дееспособность вплоть до отделения от отца своим домом. В Русской Правде под семьёй понимались не только супруги, родители и дети, но и братья и сёстры, которым первоначально в Краткой правде разрешалось даже участвовать в кровной мести (статья 1).

В древнерусском обществе существовала жёсткая стратификация, в зависимости от отношения к собственности выделялись привилегированные и непривилегированные субъекты права. Достаточно длительное время занял процесс становления представлений о государственном и общественном единстве. Как отмечает З.В. Асадов, исследуя категорию «свои – чужие», к чужим в Киевской Руси относились иностранцы, представлявшие далёкие, загадочные страны, соседние, в основном, тюркские народы, осуществлявшие набеги на Русь (от печенегов и кыпчаков до булгар и монголо-татар), а также представители других русских волостей, которые воевали друг с другом за захват больших территорий влияния [13, с.184].

Понятие государства было персонифицировано в личности великого князя киевского, а в удельный период – в том числе, в других князей. Выборы великих князей, безусловно, проводились, однако имели определённые ограничения. «Князя, – отмечает О.А. Плотникова, – мог избрать народ. Народ осуществлял свое право, несмотря ни на какие соглашения князей о порядке преемства. При этом народное избрание нуждалось в признании или по крайней мере в молчаливом согласии со стороны других князей, в противном случае они начинали войну против избранника» [20, с.107]. В крайних случаях общество брало на себя ответственность и заменяло неугодного князя. В частности, если население было недовольно великим князем, оно могло начать выборы нового главы государства ещё до ухода старого. Например, когда в 1216 г. в Новгороде ещё княжил Ярослав, новгородцы просили великого князя Всеволода отпустить к ним князем Мстислава [18, с.126].

В Московской Руси такие понятия, как индивид, семья, общество и государство, стали несколько изменяться.

Во-первых, приоритетной стала защита государственных интересов в ущерб личным. Например, появление в Судебнике 1497 г. понятия «лихого ведомого человека» (статья 8 и т.д.) фактически лишало права на защиту лицо, которое либо ранее совершило преступление, либо было «облиховано» 5-6 «добрыми людьми» [3].

Во-вторых, усложнились правовые характеристики индивида. Так, высокая сословная принадлежность теперь приводила не только к расширению прав, но и увеличению обязанностей. По Судебнику 1550 г. наказание было тем больше, чем выше состояние и звание преступника (к примеру, статья 26) [4]. Увеличилось влияние имущественного фактора на правовой статус индивида. Например, по Судебнику 1497 г. различалось положение вдов, которые жили своим хозяйством, и которые находились на иждивении Церкви (статья 59) [3].

В-третьих, тому, что семье стало придаваться огромное, можно сказать государственное, значение свидетельствует целый ряд фактов. При Иване Грозном, с принятием решений Стоглавого собора 1551 г., началось формирование русского семейного права. Ярчайшим свидетельством роли семьи в построении всей государственно-общественной системы свидетельствует изменение принципа дворянской службы в Соборном Уложении 1649 г.: не по службе – поместье, а по поместью – служба (глава XVI) [5]. Таким образом, семейные ценности были положены в основу даже военной службы.

В-четвёртых, именно в Московском государстве понятие «общество» приобрело современное содержание и стало символизировать общероссийскую форму объединения людей. Как известно, с 1549 г. представители общества привлекались к совещанию с царём в формате Земских соборов. Правда, в основном, среди приглашённых были бояре, церковные иерархи, дворяне, дети боярские. Безусловно, Земские соборы были позитивно восприняты обществом, т.к. во втором ополчении под руководством К. Минина и Д.М. Пожарского, являвшегося поистине всенародным, в 1612 г. Земские соборы были воссозданы в виде Совета всей земли. На первом таком Совете, состоявшемся в Ярославле, присутствовали выборные люди из Подмосковья, среднего и нижнего Поволжья, окраинных и северных земель, Поморья, Сибири. Д.М. Пожарский получил на нём титул «По избранию всей земли Московского государства всяких чинов людей у ратных и у земских дел стольник и воевода князь Пожарский», а Кузьма Минин – «выборный всею землёю человек» [14, с.102]. Таким образом, период Смуты способствовал формированию российского общества, которое вынуждено было объединиться для спасения государственности.

В-пятых, понятие государства окончательно было связано с патернализмом. То, что Алексей Михайлович уже воспринимался как отец подданных, не вызывает сомнений. Именно поэтому в Соборном Уложении 1649 г. после главы I «О богохульниках и о церковных мятежниках» (9 статей) следовали главы «О государьской чести, и как его Государьское здоровье оберегать» (22 статьи) и «О Государевом дворе, чтоб на Государевом дворе ни от кого никакого бесчиньства и брани не было» (9 статей) [5, с.70-78]. Патерналистские тенденции проявились, в частности, во взаимоотношениях царя с идейными противниками никонианской реформы Русской Православной Церкви. Как отмечает Е.В. Скрипкина, «несмотря на крушение иллюзий в отношении Алексея Михайловича как идеального государя, Аввакум и его чада духовные никогда не выступали против самодержавия как такового. Алексей Михайлович на протяжении своего царствования оставался лояльным по отношению к Аввакуму, в репрессиях против него не было ничего личного» [21, с.14]. Таким образом, несмотря на противоположные политические убеждения, отношения сторон долгое время не выходили за рамки сыновнего уважения к царю и его отеческого снисхождения.

Именно XVII век стал драматическим для государственно-церковных отношений, и фактически после решений Большого московского собора 1666-1667 гг. процесс подчинения Церкви государству проявлялся в различных сферах. Так, например, в XVII веке два патриарха – Филарет и Никон носили титул «великого господина и государя», причем последний, в основном, с 1653 г. употреблял титул «великий государь», стараясь как бы показать равновеликость светских и духовных властей. Однако Собор 1675 г. установил титулование патриарха по следующей формуле: «Великий господин святейший кир Иоаким, милостию Божиею патриарх Московский и всея России» [19, с.220].

В Российской империи сложные процессы юридической эволюции понятий индивида, семьи, общества и государства продолжились.

Абсолютная власть монарха предполагала определённое «выравнивание» подданных перед властью. Так, в артикуле 1 главы I Артикулов воинских 1715 г. использовался термин «христиане», в статье 157 главы XIX – «преступитель правил» (преступник) [6, с.329,357]. Возможность получения дворянского звания за службу, согласно Табели о рангах 1722 г. нанесла ещё один удар по сословности как главной характеристике правового статуса индивида [7]. Однако до конца сословная составляющая не была преодолена вплоть до 1917 г. Например, статья 24 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. предусматривала различные последствия лишения всех прав состояния для дворян, священнослужителей, почётных граждан, купцов и других категорий населения [8]. Уголовное уложение 1903 г. в статье 25 осталось в рамках данной традиции [11, с.17]. Однако некоторые характеристики правового положения индивида, напротив, приобрели большее значение, чем в Московской Руси. К таковым, в частности, относилось вероисповедание. С одной стороны, Русская Православная Церковь считалась «первенствующей и господствующей», что было закреплено в Своде законов Российской империи, что позволяло православному населению иметь преимущества. Однако, с другой стороны, православные были ограничены в ряде прав, которые предоставлялись другим подданным Российской империи. Например, только православным запрещалось менять веру (уход из православия).

Категория «личность» в законодательстве Российской империи не использовалась. Однако её стали активно использовать российские правоведы в своих работах. Так, В.М. Лобеева отмечает о трудах Б.Н. Чичерина, что он эксплицировал человека как существо созидающее, как субъекта истории и государственности, последовательно отстаивал идею об абсолютной ценности и приоритетности личности в обществе. Личность рассматривается как «корень и определяющее начало всех общественных отношений» (имеется в виду работа: Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998. С.58. – А.Д.). Феномены нравственности и права истолковывались учёным как выражение свободы, а собственность и право трактовались как важнейшие формы материальной и юридической объективации человеческой свободы, создающие не-

обходимые условия цивилизованного и прогрессивного развития отдельного человеческого индивида и социума в целом [15; 16].

Семье в российском законодательстве XVIII – начала XX вв. уделялось значительное место, т.к. активно шёл процесс выделения семейного права из церковного права и формирования его наравне с другими отраслями российского права. Причём между легальными нормами и фактическим состоянием дел возникало множество коллизий. Так, к примеру, в сознании российских крестьян семья оставалась тем институтом, где невозможно разделить собственность. Если согласно законодательству вплоть до Ивана Грозного существовала раздельность имущества супругов, затем решением Стоглавого собора приданое жены стало оформляться на мужа, а Большой Московский собор 1666-1667 гг. вернул принцип раздельности имущества супругов, то крестьянским семьям он был абсолютно чужд. Когда в начале 70-х гг. XIX века Комиссия по преобразованию волостных судов опрашивала крестьянские семьи, практически все супруги заявляли, что имущество у них общее. Кроме того, долг одного из членов семьи с точки зрения обычного права крестьян падал на всех членов семьи, т.к. заем делается на общие потребности семьи, если только не доказывается обратное.

Свод законов Российской империи не давал определения понятия семьи, ограничиваясь такими категориями, как брак, союз родителей и детей, союз родственный, семейственный порядок [10, с.1-21].

Понятие «общество» в Российской империи также не имело законодательного закрепления. Существовали «состояния» для природных обывателей, инородцев и иностранцев, прибывающих в Россию, особенности правового положения представителей которых определялись в томе IX Свода законов Российской империи [9]. Однако слово «общество» стало применяться в некотором смысле как антоним государству, власти. Так, например, когда в 1863 г. началось антирусское восстание в Польше, и туда был направлен М.Н. Муравьёв, известный тем, что во многом благодаря ему на Северо-Западный край с 1 января 1831 г. было распространено общеимперское законодательство, современники считали, что 9/10 петербургского общества было против его назначения, сочувствую восставшим [17, с.8]. Таким образом, началось формирование понятия гражданского общества.

Государство в имперский период институционализировалось в Своде основных государственных законов, в котором помимо определения статуса особы Императора и императорской семьи регулировалась деятельность государственных учреждений [12]. Государственная служба, которая пришла на смену государевой службе ещё при Петре I, способствовала тому, что возник целый класс чиновников, которые, в том числе, стали определённым олицетворением государства.

Таким образом, на протяжении веков в эволюции понятий индивид, семья, общество и государство можно выделить несколько тенденций. Во-первых, индивид всегда рассматривался в контексте семьи, рода. Именно поэтому в российском семейном праве преобладают традиционные ценности, которые оказывают серьёзное сопротивление современным европейским влияниям. Во-вторых, восприятие российским обществом себя как единого целого, видимо, началось с XVII века. Однако это постоянно развивающийся процесс. Объединение общества происходит либо при наличии внешней угрозы, либо в случае противостояния власти. Когда обществу необходимо самоорганизоваться, оно, как правило, использует формы, ранее предложенные властью. В остальные периоды наблюдается значительная фрагментация общества по различным критериям – сословному, имущественному, религиозному, образовательному и т.д. В-третьих, существующая в России тенденция персонификации власти сложилась на протяжении веков и связана с патерналистской традицией. Только с XIX века наблюдается тенденция соединения в общественном сознании государства и государственного аппарата.

Список литературы

1. Краткая редакция Русской Правды // Тихомиров М.Н. Пособие по изучению Русской Правды. М.: Издательство Московского университета, 1953. С. 75-86.
2. Пространная редакция Русской Правды // Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды. М.: Издательство Московского университета, 1953. С. 87-112.
3. Судебник 1497 г. // Судебники XV-XVI веков / Под общ. ред. Б.Д. Грекова. М.-Л.: Издательство Академии Наук СССР,1952. С. 19-21.
4. Судебник 1550 г. // Российское законодательство X – XX веков. В 9 томах. Т.2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Отв. ред. А.Д. Горский. М.: Юридическая литература, 1985. С. 97 – 120.
5. Соборное Уложение 1649 г. // Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 г. М.: Издательство Московского университета, 1961. С.67-431.
6. Артикулы воинские от 26 апреля 1715 г. // Российское законодательство X – XX веков. В 9 томах. Т.4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986. С. 327-365.

7. Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был от 24 января 1722 г. // Российское законодательство X – XX веков. В 9 томах. Т.4: Законодательство периода становления абсолютизма / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986. С. 62-66.
8. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Музей истории российских реформ им. П.А. Столыпина // http://xn--e1aaejmenocxq.xn--p1ai/node/13654 (Дата обращения: 20.07.2017 г.).
9. Свод законов о состояниях // Свод законов Российской империи. Т.IX. СПб., 1899. С.1-208.
10. Свод законов гражданских // Свод законов Российской империи. Т.X. Ч.1. Кн.1: О правах и обязанностях семейственных. СПб., 1900. С.1-32.
11. Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. СПб.: Изд. В.П.Анисимова, 1903. 250 с.
12. Свод Основных государственных законов // Свод законов Российской империи. Т.I. Ч.1. СПб., 1912. С.9-28.
13. *Асадов З.В.* «Свои поганые»: динамика развития социально-психологической оппозиции «свои – чужие» в древнерусском обществе // Наука и Мир. 2014. № 1 (5). С.184-187.
14. *Замыслов В.А.* Восстановление российской государственности // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. 2009. № 9 (236). С.98-110.
15. *Лобеева В.М.* Социальная философия Б.Н. Чичерина: концептуально-системный характер // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 7 (147). С.138-143.
16. *Лобеева В.М.* Социальная философия Б.Н. Чичерина: культурно-конструктивный потенциал идей // Б.Н. Чичерин и традиции философской и социально-политической мысли в России. Материалы Международной научной конференции / Отв. ред. Н.В. Медведев, Н.М. Аверин, А.Н. Алленов. Тамбов: Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, 2013. С.288-291.
17. *Мещерский Н.П.* Памяти графа Михаила Николаевича Муравьёва. М.: Товарищество Типо-литографии Владимир Чичерин в Москве, 1898. 11 с.
18. *Минникес И.В.* Выборы князя в Древнерусском государстве в X-XIV веках: основания и причины // Российский юридический журнал. 2003. № 2 (38). С.123-128.
19. *Никулин И.А.* Преосвященный Игнатий (Римский-Корсаков), митрополит Сибирский и Тобольский / Отв. ред. И.Л. Манькова. Екатеринбург: Екатеринбургская духовная семинария, 2015. 313 с.
20. *Плотникова О.А.* Порядок наследования власти в Древнерусском государстве // Власть. 2007. № 10. С.107-110.
21. *Скрипкина Е.В.* Самодержавие и церковный раскол в России во второй половине XVII в.: царь Алексей Михайлович и протопоп Аввакум. Автореферат дис.... к.и.н. Омск, 2006. 26 с.

Reference list

1. The brief edition of the Russian Truth // Tikhomirov M. Textbook for the study of Russian Truth. M.: Publishing office of Moscow University, 1953. P. 75-86.
2. Extensive edition of Russian Truth // Tikhomirov M. The manual for the study of Russian Truth. M.: Publishing office of Moscow University, 1953. P. 87-112.
3. Code of Laws 1497 // Codes of Laws of XV-XVI centuries / Under the general editorship of B. Grekov. M.-L.: Publishing office of the Academy of Sciences of the USSR,1952. P. 19-21.
4. Sudebnik 1550 // Russian legislation X – XX centuries. In 9 volumes. Vol. 2: The legislation of the period of formation and strengthening of the Russian centralized state / Executive editor by A. Gorskiy. M.: Legal literature, 1985. P. 97 – 120.
5. The Cathedral Code of 1649 // Tikhomirov M., Epifanov P. The Cathedral code of 1649 M.: Publishing office of Moscow University, 1961. P. 67-431.
6. The military articles from 26th of April, 1715 // Russian legislation X – XX centuries. In 9 volumes. Vol. 4: The legislation of the period of formation absolutism / Executive editor A. Man'kov. M.: Legal literature, 1986. P. 327-365.
7. The table of ranks of all ranks, military, state, and court, which is where the class ranks; and that in one class, those who have by seniority of membership in rank among themselves, however, well above the other military, although used, and older who in the class was granted on 24th of January, 1722 // Russian legislation X – XX centuries. In 9 volumes. Vol. 4: The legislation of the period of formation absolutism / Executive editor A. Man'kov. M.: Legal literature, 1986. P. 62-66.
8. The code about punishments of criminal and corrective 1845 // Museum of the history of Russian reforms. P. Stolypin // http://xn--e1aaejmenocxq.xn--p1ai/node/13654 (date of access: 20.07.2017).
9. The Code of laws on the state laws of the Russian Empire. T. IX. SBR., 1899. P. 1-208.
10. Code of civil laws // The laws of the Russian Empire. T. X. Part 1. Book.1: On the rights and responsibilities of nepotism. SBR., 1900. P. 1-32.
11. The new criminal law, the Highest approved March 22, 1903. SPb.: Edited by Anisimov, 1903. 250 p.

12. The Code of the fundamental state laws // The laws of the Russian Empire. T. I., Part 1. SBR., 1912. P. 9-28.
13. *Asadov Z.* "Their filthy": The dynamics of social-psychological opposition "own – alien" in ancient society // Science and World. 2014. №. 1 (5). P. 184-187.
14. *Zamyslov V.* The restoration of the Russian statehood // Scientific-analytical Journal Obozrevatel – Observer. 2009. №. 9 (236). P. 98-110.
15. *Lobeeva V.* The social philosophy of B. Chicherin: Conceptual and systemic in nature // Bulletin of the Tambov University. Series: Humanitarian Sciences. 2015. № 7 (147). P. 138-143.
16. *Lobeeva V.* The social philosophy of B. Chicherin: Cultural-constructive potential ideas // B. Chicherin and the tradition of philosophical and socio-political thought in Russia. Proceedings of the International scientific conference / Executive editors N. Medvedev, N. Averin, A. Allenov. Tambov: Tambov State University named after G. Derzhavin, 2013. P. 288-291.
17. *Meshcherskiy N.* Memory of count Mikhail Nikolayevich Murav'yov. M.: Association Tipo-lithography of Vladimir Chicherin in Moscow, 1898. 11 p.
18. *Minnikes I.* Election of the Prince in the old state X-XIV centuries: reason // The Russian Legal Magazine. 2003. № 2 (38). P. 123-128.
19. *Nikulin I.* Bishop Ignatius (Rimsky-Korsakov), Metropolitan of Tobolsk and Siberia / Executive editor I. Man'kova. Ekaterinburg: Ekaterinburg Theological Seminary, 2015. 313 p.
20. *Plotnikova O.* A. The order of succession of power in the old state // The Power. 2007. № 10. P. 107-110.
21. *Skripkina E.* The Monarchy and the Church split in Russia in the second half of the XVII century: Tsar Alexei Mikhailovich and Avvakum. Synopsis of a thesis of PhD in History. Omsk, 2006. 26 p.

УДК 342.922

Васильев И.А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского государственного университета

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА О СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЛАСТЕРЕ

Современный этап развития отечественной экономики характеризуется синхронизацией образовательной деятельности с производственными процессами. В настоящей статье раскрываются нормативные подходы к договору о совместной деятельности в кластере. Для этого мы рассмотрели создание кластера по договорной модели, без создания нового юридического лица, на основании договора о совместной деятельности, представленного в ряде модельных актов СНГ.

Ключевые слова: инновационная деятельность, договоры в кластере, договор о совместной деятельности, участники кластера

Vasil'ev I.,
PhD in Law, Associate Professor of Chair of Theory and History of State and Law
of the Saint Petersburg State University

THE NORMATIVE REGULATION OF THE JOINT OPERATING AGREEMENT IN THE CLUSTER

The current stage of national economy development is characterized by the education activity synchronization of the business processes. The article describes the normative approaches to the joint operating agreement in the cluster. To the end, we have considered the cluster creation for an agreement model, without establishing a new legal entity, based on the joint operating agreement, which is presented in a number of the CIS model acts.

Keywords: innovation activity, agreement in cluster, joint operating agreement, parties in cluster

Модельный закон об инновационной деятельности (принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 Постановлением 27-16 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) предлагает рассматривать создание инновационных организаций в форме юридического лица и без образования юридического лица – в форме кооперации. К последнему варианту в рассматриваемом акте относятся, в частности, инновационные технологические кластеры (далее – технологические кластеры), объединяющие субъектов образования, науки и производства в целях продвижения научных исследований и разработок и распространения инноваций (ч. 12 ст. 9). Разработчики модельного закона предлагают использовать для создания кластеров договорные модели простого товарищества или «иной формы кооперации, определяемой законодательством государства-участника СНГ». Следовательно, правомочно использовать как предусмотренные российским гражданским законодательством договоры, так и непоименованные виды договоров. Однако описываемая договорная форма создания инновационных организаций может быть распространена не только на технологические кластеры, поскольку запрет на иную интерпретацию модельный закон не устанавливает. Заметим, что в модельном законе кластер наименее детализирован в вопросах особенностей статуса в сравнении с другими инновационными организациями, не имеющими форму юридического лица: консорциумом и инновационно-промышленным комплексом (группой).

В положениях модельного закона технологические кластеры представляются договорными формами кооперации, но при этом не описывается круг договоров, заключаемых участниками между собой после создания кластера для реализации его целей и задач. Вместе с тем, в положениях ст. 26 перечисляются три группы договоров, оформляющих отношения

Как цитировать статью: Васильев И.А. Нормативное регулирование договора о совместной деятельности в кластере // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 39–44

между субъектами инновационной деятельности. Кластер, равно как и иные инновационные организации без формы юридического лица, причисляются модельным законам к **субъектам инновационной деятельности**. В то же самое время **участники кластера**, вне зависимости от их принадлежности к сектору образования, науки или производства, **в число таких субъектов не включаются**. С одной стороны, в положениях закона дается характеристика предметов договоров между субъектами инновационной деятельности, но не предметов договоров участников технологического кластера. С другой стороны, модельный закон пространно описывает круг субъектов соглашения о совместных разработках инновационной продукции, заключаемого между субъектами инновационной деятельности: организации (юридические лица) и предприниматели (физические лица) в области инновационной деятельности, связанной с разработкой и реализацией инновационных проектов. Приведенная формулировка позволяет организациям и компаниям сферы образования, науки и производства одновременно выполнять две роли: (1) создателей кластера – на основании договора о совместной деятельности и (2) субъектов инновационной деятельности. Именно второй статус, по нашему мнению, позволяет компаниям и организациям ориентироваться на предметы договоров, закрепленных в положениях ч. 2 ст. 26 модельного закона: (а) разработка и поставка инновационной продукции (товаров, услуг), в том числе осуществляемые в рамках государственных заказов; (б) выполнение услуг и поручений по обеспечению совместной деятельности (партнерства), связанной с разработкой, освоением производства и распространением инновационной продукции; (в) передача технологий и переуступка права интеллектуальной собственности, связанные с производством инновационной продукции.

На первый взгляд, положения ч. 2 ст. 26 модельного закона не называют в числе предметов для субъектов инновационной деятельности оказание образовательных услуг. И может показаться, что образовательные услуги не включаются даже во вторую модель предмета договорных отношений: основание для разработки, освоения производства и распространения инновационной продукции. Однако, *выполнение услуг и поручений по обеспечению совместной деятельности* (партнерства), *связанной* с разработкой, освоением производства и распространением инновационной продукции (здесь и далее курсив наш – соавторы) предполагает и оказание образовательных услуг. Обеспечение участниками кластера «совместной деятельности, связанной с разработкой инновационной продукции» органично включает подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров компаний производственного сектора в кластере. Таким образом, второй предмет договора – обеспечение совместной деятельности, предлагаемый в ч. 2 ст. 26 модельного закона, охватывает оказание образовательной организацией-участником кластера другим участникам кластера образовательных услуг.

Обеспечение совместной деятельности основывается, как следует из положений ст. 28 модельного закона, на договорной модели «соглашения о совместной деятельности». Данное соглашение представляет долевое участие на условиях простого товарищества или в форме юридического лица. Положения ч. 4 ст. 28 модельного закона в общих чертах характеризуют предмет договора о совместной деятельности. Настоящим предметом могут быть (1) порядок и условия разработки *инновационной продукции* и (2) практическое использование инновационной продукции в интересах участников совместной деятельности. Проанализировав предлагаемые в законе условия договора о совместной деятельности, можно выделить следующие из них. Во-первых, договор должен предусматривать порядок осуществления вкладов участников, условия образования и использования совместного имущества, включая объектов интеллектуальной собственности и средств индивидуализации продукции. Во-вторых, договор регулирует порядок координации или создания органа управления совместной деятельностью. В-третьих, договор определяет порядок заключения договоров и сделок с третьими лицами, связанными с реализацией договора о совместной деятельности. В-четвертых, в договоре должны быть зафиксированы права и обязанности участников совместной деятельности. В-пятых, договор указывает условия осуществления предпринимательской деятельности и ограничения конкурентности. В-шестых, договор включает условия ведения бухгалтерского учета совместной деятельности, порядок распределения прибыли (доходов) и покрытия убытков участников, связанных с осуществлением совместной деятельности, и порядок уплаты налогов и других обязательных платежей. В-седьмых, порядок предоставления, использования и защиты информации в рамках совместной деятельности (конфиденциальность). В-восьмых, в договоре необходимо определить порядок использования персонала участников в рамках осуществления совместной деятельности. В-девятых, существенным условием договора является порядок урегулирования разногласий и споров между участниками совместной деятельности. В-десятых, договор регулирует порядок изменения состава участников и выхода участника из договора о совместной деятельности (партнерства). Наконец, в договоре должны быть зафиксированы срок действия договора и иные условия, принимаемые в рамках договора для обеспечения совместной деятельности.

В отношении понятия инновационной продукции заметим следующее. Глоссарий модельного закона в положениях ст. 2 предлагает считать инновационным продуктом результат инновационный деятельности (инновация), получивший практическую реализацию в виде любого *общественно полезного результата* (включая *новую услугу*). Более детально инновационный продукт описан в положениях Модельного инновационного кодекса для государств-участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 28.11.2014 Постановлением 41-23 на 41-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) (далее – модельный кодекс, кодекс), расширяющего такой продукт до *любой новой или усовершенствованной* продукции, технологии, *услуги*. Достаточно пространное понятие инновационного продукта как результата реализации порядка и условия разработки, предусмотренного договором о совместной деятельности, позволяет распространять его и на образовательную услугу. В федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. (далее – Федеральный закон «Об образовании») содержится указание на несколько инновационных инструментов образовательной деятельности, подкрепляющих правомочность включения образовательных услуг в число инновационных услуг при соблюдении требований к инновационному характеру [1; 2; 8; 10]. Такие требования можно обнаружить в модельном кодексе и к ним относятся: (1) создание с использованием способных к правовой охране результатов интеллектуальной деятельности, (2) обладание более высокими технико-экономическими или иными показателями по сравнению с аналогами, представленными на определенном сегменте рынка, (3) статус конкурентоспособности. Выполнение образовательными услугами отмеченных требований означает распространение на них категории «инновационный продукт» и оказание таких услуг образовательной организацией-участником технологического кластера может являться предметом договора о совместной деятельности не только технологического кластера, но и иных видов кластеров. Настоящий вывод подкрепляется тем фактом, что модельное законодательство предлагает рассматривать не только инновационный технологический кластер, но и инновационно-промышленный кластер, а значит, в целом предполагает участие нескольких видов кластеров в инновационной деятельности.

Модельный кодекс расширяет круг субъектов инновационной деятельности, предлагая рассматривать в их числе инновационно-промышленный кластер. При этом договорное основание для создания кластера остается неизменным, но, в отличие от модели инновационного технологического кластера, учреждение нового юридического лица рассматривается как амбивалентный способ создания инновационно-промышленного кластера. Как отмечается в положениях ч. 3 ст. 48 кодекса, в числе основных субъектов кластера должны присутствовать «научные организации и *учреждения образования*». Вкупе с направленностью кластера на осуществление выпуска конкурентоспособной продукции и упрощения доступа к новым технологиям, а также коллективного использования основных средств участников это позволяет сделать вывод о неотъемлемом наличии в числе задач кластера осуществления образовательной деятельности и оказания образовательных услуг соответственно. Достижение таких целей может быть обусловлено разработкой, принятием и реализацией основных и (или) дополнительных образовательных программ для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров участников кластера. В качестве подтверждения можно привести положения ст. 25 кодекса, оставляющие открытым содержание инновационной деятельности, и предлагающие включать в такую деятельность «выполнение иных работ (оказание иных услуг), *необходимых для осуществления инновационной деятельности*». При этом, как нам представляется, образовательная организация, являющаяся участником кластера, оказывает образовательные услуги организациям и компаниям кластера, реализуя образовательные программы под их потребности.

Возвращаясь к договорному основанию создания кластера, объединяющему модели инновационного технологического кластера и инновационно-промышленного кластера, заметим, что в отношении последнего предлагается рассматривать только договор простого товарищества (без возможности использования иных договоров), являющийся *договором совместной деятельности*. Предметом такого договора должно являться осуществление скоординированной деятельности в интересах всех участников кластера. Условия договора существенно зависят от конкретных участников кластера, но в их числе следует рассматривать порядок организации и проведения совместных разработок и проектов, реализацию образовательных, рекламных мероприятий, проведение маркетинговых исследований, эксплуатацию объектов коллективного пользования. Подчеркнем, что участники кластера, согласно понятийному аппарату, предлагаемому в положениях кодекса, будут относиться к категории «субъекты инновационной деятельности». К этой категории следует причислять и кластер как основанное на договорных отношениях (или имеющее организационно-правовую форму юридического лица) партнерство субъектов инновационной деятельности. Другая категория глоссария кодекса, «участники инновационной деятельности», не может распространяться ни на участников кластера, ни на сам кластер соответственно. В их число

включаются только субъекты, принимающие участие в процессе инновационной деятельности исключительно в статусе инвесторов. Отношения между участниками инновационно-промышленного кластера нормативно причисляются к отношениям между участниками инновационной деятельности. В положениях кодекса отдельно не называются условия договора совместной деятельности, и разработчики ограничились только детализацией договоров в сфере инновационной деятельности, заключаемые между субъектами инновационной деятельности и участниками инновационной деятельности. Таким образом, договор совместной деятельности представлен в кодексе единственной моделью соглашения между участниками кластера, но при этом условия данного договора, в отличие от представленных в модельном законе рекомендаций, в положениях кодекса не детализируются и оставлены на усмотрение сторон.

В целом, договор о совместной деятельности сегодня получил свое распространение для реализации программ развития кластеров, представленных в российском законодательстве. В качестве примера можно привести Приказ Минэкономразвития России от 19.11.2014 № 745 «Об утверждении перечня мероприятий, которые будут учитываться при определении размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров», позволяющий установить заключение договора о совместной деятельности между технопарком как частью инфраструктуры инновационного территориального кластера и научной организацией. При этом установление договорных отношений рассматривается как мероприятие, которое будут учитываться при определении размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ развития пилотных инновационных территориальных кластеров. Настоящий пример позволяет разграничить заключение договора о совместной деятельности участников кластера с соглашением о совместной деятельности для создания кластера. Последнее, как следует из положений Приказа Минздрава России от 26.11.2015 № 844 «Об организации работы по формированию научно-образовательных медицинских кластеров» (вместе с «Положением об организации работы по формированию научно-образовательных медицинских кластеров», «Перечнем научно-образовательных медицинских кластеров»), используется как юридическое основание для создания научно-образовательного медицинского кластера: участник кластера и определяемый Министерством здравоохранения Российской Федерации координатор кластера заключают соглашение о создании кластера. Аналогичный подход к определению места договора о совместной деятельности был продемонстрирован в обоих модельных актах, рассмотренных нами ранее. Модельный закон и модельный кодекс предлагают рассматривать кластер в качестве договорной модели совместной деятельности, создание которой обусловлено заключением участниками соглашения о совместной деятельности. Вместе с тем в процессе деятельности кластера возможно заключение участниками другого договора о совместной деятельности, определяющего осуществление инновационной деятельности.

Мы считаем, что вступление в обозначенные договорные отношения допустимо не только для участников кластера, но также и для участников и организации-координатора кластера. На примере научно-образовательного медицинского кластера мы констатируем именно такой подход законодателя, императивно включившего в круг сторон соглашения о совместной деятельности координатора кластера. Дополнительным подтверждением нашего вывода служит п. 1.3 Положения об организации работы по формированию научно-образовательных медицинских кластеров, утвержденных Приказом Минздрава России от 26.11.2015 № 844, согласно которому «…координатор и участники кластера действуют на основании… Соглашения и *иных договоров, заключаемых между отдельными участниками кластера*». Таким образом, координатор кластера является его участником и поэтому наделен полноправным статусом стороны соглашений о совместной деятельности.

После создания кластера участник может заключить договор об определенной деятельности с внешним по отношению к кластеру субъектом, то есть не участвовавшим в его создании, что было продемонстрировано в вышеотмеченном примере, изложенном в Приказе Минэкономразвития России от 19.11.2014 № 745. Если один из участников кластера заключает с внешней организацией или компанией договор о совместной деятельности, означает ли это включение нового участника в кластер или потребуется внесение изменений в договор о совместной деятельности, являющийся основой создания кластера? Мы приводим пример, но отличающейся тем, что кластер был создан как отдельное юридическое лицо и, следовательно, данная организация выступает стороной упомянутого договора. В данном примере, который представлен в положениях Распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 22.04.2016 № 29-рп (ред. от 10.02.2017) «О программах развития территориальных кластеров Санкт-Петербурга», кластер заключил рамочный договор с образовательной организацией для проведения последней финансовой экспертизы бизнес-проектов, переподготовки специалистов и прохождения обучающимися организации производственной практики в компаниях кластера. Мы считаем возможным рассматривать такой дого-

вор в качестве соглашения о совместной деятельности для уточнения состава участников кластера, созданного без образования юридического лица, при соблюдении следующих условий. Во-первых, если порядок изменения состава участников как предлагаемое в модельном законе условие соглашения о совместной деятельности, заключенного при создании кластера, не препятствует любому из участников заключать договор о совместной деятельности и тем самым расширять состав участников кластера. Во-вторых, если участники при создании кластера определили в соглашении о совместной деятельности координирующий орган управления совместной деятельностью, тогда включение в число участников кластера нового субъекта может происходить по решению данного органа. В отсутствии решения наличие соглашения о совместной деятельности между участником кластера и внешней организацией, компанией не будет влечь расширение перечня участников.

Соглашение о совместной деятельности следует разграничивать с договорами о сотрудничестве. Последние в литературе предлагается заключать в туристском кластере в целях расширения списка внешних контрагентов [7, с. 23]. Однако модель договоров о распределении полномочий между различными участниками кластера вполне идентифицируема как соглашение о совместной деятельности, являющееся основанием для договорного создания кластера [7, с. 23-24]. Распределение полномочий должно осуществляться на стадии заключения субъектами, заинтересованными в создании кластера, соглашения о совместной деятельности. Именно поэтому последующее распределение участниками полномочий в кластере, не являющемся юридическим лицом, органично укладывается в модель соглашения о совместной деятельности.

Большинство исследователей вопроса кластеров сходятся во мнении, что отличительной чертой любого кластера является его инновационная составляющая [6, с. 3]. В процессе проведения исследования, мы убедились в невозможности рассмотрения упомянутого договора исключительно в одном значении. Договором о совместной деятельности могут являться три различающихся в условиях соглашения: (1) о создании кластера; (2) об осуществлении деятельности участников кластера; (3) о включении в кластер нового участника. Упоминание использования российскими организациями и компаниями договора о совместной деятельности как легального основания создания кластера можно увидеть, к примеру, в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 мая 2016 г. № 13АП-8016/2016. Однако, как следует из текста приведенного судебного решения, одной из сторон договора совместной деятельности должно было являться муниципальное образование – публичный субъект. Более подробно вопрос об участии публичных субъектов в качестве участников кластера и соглашения о совместной деятельности мы рассмотрим в одной из последующих статей. Возвращаясь к рассматриваемому вопросу, заметим, что оказание образовательных услуг участником кластера нам представляется предметом договора о совместной деятельности как соглашения об осуществлении деятельности участников кластера, поскольку является не чем иным, как выполнением образовательной организацией своей цели присутствия в кластере – подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для участников. Нельзя забывать о двусторонней связи участников кластера в плоскости образовательной деятельности. Помимо оказания образовательных услуг, для самой образовательной организации будет актуальным использование организаций и компаний кластера как субъектов образовательной системы, то есть принимающих участие в разработке, принятии, реализации образовательных программ (к примеру, участия профессиональных субъектов в обеспечении практики обучающихся). Такие задачи тоже могут являться предметом договора о совместной деятельности как соглашения об осуществлении деятельности участников кластера.

Список литературы

1. *Бабич А.В., Васильев И.А., Дивеева Н.И., Шевелева Н.А.* Сетевая форма обучения – современный способ обеспечения академической мобильности студентов // Петербургский Юрист. 2016. № 4. С. 186-195.
2. *Бабич А.В., Шевелева Н.А., Васильев И.А.* Академическая мобильность обучающихся: действующее правовое регулирование и практика его применения // Закон. 2016. № 11. С. 50-58.
3. *Васильев И.А., Лаврикова М.Ю., Шевелёва Н.А.* Практика использования в Российской Федерации сетевой формы реализации образовательных программ // Экономика, педагогика и право. 2016. Т. 4. С. 2.
4. *Грудцына Л.Ю., Дмитриев Ю.А., Дорская А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный). Сер. Актуальные комментарии. М., 2013.
5. *Дорская А.А.* Рецензия на монографию Н.М. Ладнушкиной, Д.А. Пашенцева, С.И. Феклина «Образовательное право: вопросы теории и практики». Рязань: Концепция, 2017. 240 С.
6. *Цыганков Э.* Острова экономического процветания // ЭЖ-Юрист. 2015. № 5. С. 3.
7. *Швец И.Ю.* Координационные структуры управления территориальных кластерных образований // Туризм: право и экономика. 2016. № 1. С. 19-24.

8. *Шевелева Н.А., Дивеева Н.И., Бабич А.В., Васильев И.А.* К вопросу о понятии академической мобильности научно-педагогических работников // Юридическая наука. 2016. № 6. С. 161-165.
9. *Шевелева Н.А., Лаврикова М.Ю., Васильев И.А.* Базовая кафедра и сетевая форма реализации образовательных программ: проблемы соотношения // Петербургский Юрист. 2016. № 4. С. 196-201.
10. *Шевелева Н.А., Лаврикова М.Ю., Васильев И.А.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития // Закон. 2016. № 5. С. 161-170.
11. *Vasil'ev I.* Network forms of education programs: Russian and Overseas experiences // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2016. № 4. С. 82-88.

Reference list

1. *Babich A., Vasil'ev I., Diveeva N., Sheveleva N.* Network training form – the modern way of ensuring the students' academic mobility // Peterburgskiy Yurist. 2016. № 4. P. 186-195.
2. *Babich A., Sheveleva N., Vasil'ev I.* Students' academic mobility: the current legal regulation and practice of its implementation // Law. 2016. № 11. P. 50-58.
3. *Vasil'ev I., Lavrikova M., Sheveleva N.* The practice of implementation of the educational programs network form in the Russian Federation // Economy, Pedagogy and Law. 2016. Vol. 4. P. 2.
4. *Gruditsyna L., Dmitriev Yu., Dorskaya A.* The commentary to the Federal Law of December 29th , 2012 № 273-FL "On education in Russian Federation" (individual chapters). Recent comments series. M., 2013.
5. *Dorskaya A.* The review of N. Ladnushkina's, D. Pashentsev's, S. Feklin's monograph "Education law: Theory and practice". Ryazan: Kontseptsiya, 2017. 240 p.
6. *Tsygankov E.* The islands of the economic prosperity // EZH-Yurist. 2015. № 5. P. 3.
7. *Shvets I.* Coordination of the territorial clusters management structure formation // Tourism: Law and Economics. 2016. №. 1. P. 19-24.
8. *Sheveleva N., Diveeva N., Babich A., Vasil'ev I.* Revisiting the concept of scientific and pedagogical workers academic mobility // Jurisprudence. 2016. №6. P. 161-165.
9. *Sheveleva N., Lavrikova M., Vasil'ev I.* Basic chair and the network form of educational programs implementation: Issues of correlation // Peterburgskiy Yurist. 2016. № 4. P. 196-201.
10. *Sheveleva N., Lavrikova M., Vasil'ev I.* Network forms of education programs: Russian and Overseas experiences // Law. 2016. № 5. P. 161-170.
11. *Vasil'ev I.* Network forms of education programs: Russian and Overseas experiences // Bulletin of the Saint Petersburg University. Series 14. Law. 2016. № 4. P. 82-88.

УДК 343.9

Красникова Е.В.,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела
Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Павловская Н.В.,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела
Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье приводятся данные свидетельствующие о состоянии коррупционной преступности в Российской Федерации. На основании данных статистики и криминологических исследований оценивается уровень эффективности борьбы с коррупцией. Анализируются недостатки в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями коррупционной направленности.
Ключевые слова: коррупция, статистика, криминологические исследования, правоохранительные органы, коррупционеры

Krasnikova E.,
PhD in Law, Senior Researcher of the Department of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Pavlovskaya N.,
PhD in Law, Senior Researcher of the Department of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

THE TOPICAL ISSUES OF COMBATING CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

There are presented data, showing the corruption criminality status in the Russian Federation. The combating corruption effectiveness level is evaluated on the basis of statistician and criminological research data. There are analyzed imperfections in the enforcement authorities' activities on combating offences of a corruption orientation.
Keywords: corruption, statistics, criminological research, enforcement authorities, corrupt officials

Анализ статистики[1], показывает, что по сравнению с 2015 г. правоохранительными органами было зарегистрировано на 1,4% больше преступлений коррупционной направленности (в 2016 г. зарегистрировано 32 924 преступления коррупционной направленности, а в 2015 г. – 32 455). Число выявленных лиц, совершивших коррупционные преступления, в 2016 г. незначительно (на 1,5%) снизилось по сравнению с 2015 г. (16 680 и 16 926 соответственно).

В структуре коррупционной преступности попрежнему доминирует дача взятки (ст. 291 УК РФ) – 29,5 %. Достаточно много дел, связанных с различными видами коррупционных мошенничеств (ст. 159, 159.1-159.6 УК РФ) – 21,2 % г. Заметную долю составляют коррупционные хищения (ч. 3,4 ст. 160 УК РФ) – 16,8 % в 2016 г. Тогда как получение взятки (ст. 290 УК РФ) – это всего 12,4 % дел рассматриваемой категории.

Между тем следует отметить, что отмечаемое статистикой увеличение количества зарегистрированных преступлений коррупционной направленности за прошедший год, нельзя оценивать исключительно как реальный рост коррупционной преступности. Как показывают многолетние исследования Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, нередки случаи искусственного влияния на

[1] Экспресс-информация по России о состоянии преступности и результатах расследования преступлений (форма 494) и о состоянии преступности и результатах выявления и раскрытия преступлений (форма 451) за январь-декабрь 2016 г.

Как цитировать статью: Красникова Е.В., Павловская Н.В. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 45–49

статистические показатели о состоянии коррупционной преступности [1].

Следует согласиться с учеными-криминологами, которые отмечают, что статистика не является объективным показателем криминологических тенденций [2] преступности, этот факт из года в год подтверждается данными криминологических исследований, проведенных в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [3].

Для выявления реальных тенденций коррупции в 2015-2017 г.г. авторами по специально разработанной анкете были опрошены 586 лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение преступлений коррупционной направленности в 26 субъектах Российской Федерации, а также проанкетированы 2028 прокуроров во всех субъектах Российской Федерации.

Больше половины опрошенных осужденных (57,4%) считают, что взятки берут почти все чиновники. Согласны с тем, что взятки берут половина чиновников или около того – 25% респондентов; в то, что взятки берут треть чиновников и меньше верят 9,7 % опрошенных осужденных; в то, что менее 20 % должностных лиц берут взятки – верят 8,3 %.

Граждане нашей страны также считают, что коррупция остается распространенным явлением. Так, по данным исследования, проведенного «Левада - Центром» в 2016 г. 18 % респондентов считают, что в коррупцию вовлечены «почти все должностные лица», 44 % – что «значительное число», 25 % – что «некоторое число», менее 1 % – что в России почти никто из должностных лиц не вовлечен в коррупцию [4].

Как видно из приведенных данных, мнение лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы за совершение коррупционных преступлений, несколько отличается от мнения других россиян. По мнению осужденных, распространение коррупции более значительно. Можно предположить, что коррупционеры несколько больше осведомлены о коррупционных процессах в нашем обществе, чем другие категории граждан, поэтому их мнение представляется более «экспертным» в данной сфере.

Большое значение для успешного противодействия коррупции имеет обеспечение высокой эффективности борьбы с ней. В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под борьбой с коррупцией следует понимать деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. Однако в настоящее время в деятельности правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений коррупционной направленности имеются серьезные недостатки, о чем свидетельствует как анализ статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации, так и проведенное исследование.

Например, растет число уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, возвращенных прокурорами для производства предварительного следствия. В 2016 г. прокурорами возвращено 926 таких дел (что больше, чем в 2015 г., на 17%). Для изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых в 2016 г. возвращено 265 дел (что больше, чем в 2015 г., на 56%). Для пересоставления обвинительного заключения, акта прокурорами возвращено 144 дела, что больше чем в 2015 г. на 22%. В последние годы увеличивается число прекращенных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. Так, в 2014 г. прекращено 1656 таких дел и это на 12,5 % больше чем в 2013 г., в 2015 г. уже 1802 или на 9% больше, чем в 2014 г., в 2016 г. – 2004 (на 11 % больше, чем в 2015 г.).

После снижения в 2014-2015 г. в 2016 г. вновь увеличилось число лиц, производство по делу о которых прекращено за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование которых прекращено за непричастностью: в 2014 г. – 482 таких лица (на 17,32 % меньше, чем в 2013 г.), в 2015 г. – 453 (на 6,01 % меньше, чем в 2014 г.), в 2016 г. – 467 (на 3,09 % больше, чем в 2015 г.).

Точно так же изменилась динамика числа оправданных и лиц, дела о которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также уголовное преследование прекращено за непричастностью: в 2014 г. – 165 таких лиц (на 15,38 % меньше, чем в 2013 г.), в 2015 г. – 110 (на 33,33 % меньше, чем в 2014 г.), в 2016 г. – 152 (на 38,18 % больше, чем в 2015 г.).

В прошедшем году на 1 % увеличилось количество преступлений коррупционной направленности, уголовные дела о которых прекращены (4016 в 2016 г. против 3979 в 2015 г.). Кроме того, на 2,8% возросло количество преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены (1432 в 2016 г. против 1393 в 2015 г.), причем 38,3 % (в 2015 г. – 29,1 %) из них приостановлены в связи с тем, что подозреваемый или обвиняемый скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам (п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ).

Результаты опроса прокуроров, об эффективности борьбы с коррупцией показали следующее: примерно равное число прокуроров оценивают уровень эффективности реагирования правоохранительных органов на коррупционную преступность как удовлетворительный или низкий. Так, 39,5 % опрошенных указали, что современное состояние организации работы правоохранительных органов позволяет противодействовать только особо опасным и очевидным коррупционным преступлениям (удовлетворительный уровень); а 38 % – что современное

состояние организации работы правоохранительных органов позволяет противодействовать только незначительной части коррупционных преступлений (низкий уровень). Еще 16% опрошенных отметили, что правоохранительные органы способны противодействовать большинству коррупционных преступлений (высокий уровень). По 3,2 % выбрали крайние варианты ответов: оптимальный уровень (современное состояние организации работы правоохранительных органов позволяет противодействовать абсолютно всем коррупционным преступлениям) и неудовлетворительный (современное состояние организации работы правоохранительных органов вообще не позволяет осуществлять противодействие коррупционной преступности).

Уровень реагирования на коррупционную преступность судебной системы опрошенные эксперты оценивают несколько выше, чем правоохранительных органов. Свыше одной трети опрошенных (38,4 %) считают, что сложившаяся судебная практика назначения наказания за коррупционные преступления в большинстве случаев адекватна тяжести совершенных преступлений, а доля справедливых приговоров по делам данной категории превышает 80 % (высокий уровень). Чуть меньшее число опрошенных (35,3 %) считает, что сложившаяся судебная практика назначения наказания за коррупционные преступления не в полной мере соответствует тяжести совершенных преступлений, а только половина из вынесенных приговоров являются справедливыми (удовлетворительный уровень). Еще 13,6% респондентов указали, что сложившаяся судебная практика назначения наказания за коррупционные преступления не соответствует тяжести совершенных преступлений, а доля справедливых приговоров не достигает 30 % (низкий уровень). По мнению одной десятой части опрошенных (10,0 %) сложившаяся судебная практика назначения наказания за коррупционные преступления всегда адекватна тяжести совершенных преступлений, суды всегда выносят справедливые приговоры (оптимальный уровень). Незначительное число экспертов (2,7 %) указало, что сложившаяся судебная практика назначения наказания за коррупционные преступления неадекватна тяжести совершенных преступлений, суды никогда не выносят справедливые приговоры (при этом чаще отмечалось, что приговоры слишком мягкие).

Интересно, что более одной трети опрошенных осужденных считают, что справедливое наказание за совершение коррупционных преступлений в России назначается в исключительно редких случаях (так ответили 35,1 % респондентов). Еще примерно столько же человек (32,1 %) ответили, что коррупционеры чаще избегают наказания, чем привлекаются к ответственности за совершение преступления. Согласны с тем, что за совершение коррупционного преступления обязательно последует справедливое наказание, 22,4 % опрошенных осужденных. Еще 10,4 % выбрали вариант «иное».

Более половины опрошенных экспертов (57,1 %) оценили уровень деятельности правоохранительных органов по выявлению коррупционных преступлений как низкий (правоохранительные органы выявляют менее 30 % совершаемых в стране коррупционных преступлений). Около одной трети опрошенных (31,7 %) назвали его удовлетворительным (правоохранительные органы выявляют около половины совершаемых в России коррупционных преступлений). Еще 6,8% респондентов ответили, что правоохранительные органы выявляют абсолютное большинство совершаемых в стране коррупционных преступлений (высокий уровень). Незначительное число опрошенных выбрали крайние варианты ответов: 3,3 % посчитали, что правоохранительные органы вообще не выявляют коррупционные преступления (неудовлетворительный уровень), а 1,1 % – что, напротив, выявляют абсолютно все коррупционные преступления (оптимальный уровень).

По результатам опроса осужденных за совершение коррупционных преступлений, около трети опрошенных (28 %) были абсолютно уверены в том, что им удастся избежать уголовной ответственности за совершенное коррупционное преступление; около половины (48,1 %) – предвидели возможность привлечения к ответственности, но надеялись ее избежать; у 8,6 % была уверенность, что к ответственности привлекут, но это их не пугало; 16,0 % – иное.

При этом те, кто надеялись на то, что им удастся избежать ответственности, рассчитывали на следующее: полагали, что данное преступление сложно будет выявить 47,4 %; полагали, что удастся избежать ответственности, дав взятку – 32,6 %; иные способы указали 26,8 %.

62 % опрошенных коррупционеров известно о случаях, когда правоохранительные органы выявили факт совершения коррупционного преступления, но лицо, совершившее преступление избежало уголовной ответственности и только 38% такие случаи неизвестны.

Почти одинаковое число опрошенных считает, что эффективность деятельности правоохранительных органов по раскрытию коррупционных преступлений низкая (правоохранительные органы раскрывают менее 30 % коррупционных преступлений) или удовлетворительным (правоохранительные органы раскрывают примерно половину коррупционных преступлений) – 39,7 % и 38,3 % респондентов соответственно. Еще 18,7 % опрошенных назвали его высоким (правоохранительные органы раскрывают более 80 % коррупционных преступлений). Незначительное число экспертов (2,0 %) ответило, что правоохранительные органы раскрывают все совершен-

ные в стране коррупционные преступления (оптимальный уровень), еще меньше (1,2 %) – что вообще не раскрывают коррупционные преступления.

Гораздо выше опрошенные прокуроры оценили уровень деятельности правоохранительных органов по расследованию коррупционных преступлений. Так, 40,2 % опрошенных считают, что правоохранительные органы, расследуя дело о коррупционном преступлении, примерно в половине случаев объективно устанавливают истину и выносят справедливое процессуальное решение (удовлетворительный уровень), а 38,8 % – что так происходит в большинстве (более 80%) случаев (высокий уровень). Низким его назвали только 13,8% опрошенных (правоохранительные органы, расследуя дело о коррупционном преступлении, устанавливают объективную истину по делу и выносят справедливое процессуальное решение менее чем в 30 % случаев). Оптимальным уровень расследования коррупционных преступлений назвали 6,3 % опрошенных, а неудовлетворительным – 0,8 %.

Среди факторов, затрудняющих деятельность сотрудников правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, опрошенные прокуроры отметили, в первую очередь, недостаточно подготовленный кадровый состав (66,2 % опрошенных); на втором месте – недостаточную численность сотрудников и функциональные возможности правоохранительных органов (40,6 %); на третьем – отсутствие доверия со стороны граждан к правоохранительным органам (30,2 %). Далее идут: коррупция во всех ветвях власти (20,4 %), недостаточный уровень бюджетного финансирования (17,1 %), круговая порука в системе правоохранительных органов (13,2%), иные причины (4,4 %).

По мнению опрошенных экспертов, существенно повысило бы эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией принятие следующих мер: увеличение требований к образовательному, профессиональному и нравственному уровню поступающих на службу в правоохранительные органы (69,8 %); повышение уровня материально-технического обеспечения правоохранительных органов (38,0 %); открытость деятельности правоохранительных органов для населения (16,5%); усиление надзора прокуратуры за законностью деятельности правоохранительных органов (15,8%); переход на электронную форму взаимоотношений правоохранительных органов и граждан, обеспечивающую открытость и прозрачность принимаемых мер реагирования, вплоть до онлайн - трансляции судебных заседаний (14,7 %); иное (8,9 %).

Осужденные за совершение преступлений коррупционной направленности, в свою очередь считают, что для снижения уровня коррупции в России необходимо предпринять следующие меры: создать эффективную систему государственного контроля за действиями чиновников (43,8 %); повысить зарплату чиновникам и служащим (32,2 %); обеспечить большую открытость работы всех организаций и ведомств, чтобы эта работа постоянно находилась под контролем независимых СМИ (29 %); совершенствовать законодательную базу Российской Федерации, направленную на борьбу с коррупцией, а именно на повышение эффективности реализации принципа неотвратимости ответственности (25,4 %); ввести институт конфискации имущества за взяточничество (21,2 %); ужесточить наказание за преступления коррупционной направленности (9,9 %).

Таким образом, проведенное исследование показало, что деятельность правоохранительных органов по противодействию коррупции в последние годы не является достаточно эффективной. О низкой эффективности данной деятельности осведомлены не только эксперты в сфере противодействия коррупции, но и лица, осуществляющие коррупционную деятельность. Так, можно утверждать, что среди коррупционеров распространено мнение о том, что значительному числу лиц, осуществляющих коррупционную деятельность, удается избежать уголовного преследования, несмотря на совершение ими преступлений. Риск привлечения к уголовной ответственности многие коррупционеры оценивают как невысокий. Недостатки в работе правоохранительных органов по выявлению и расследованию коррупционных преступлений повышают экономическую целесообразность коррупционной деятельности и существенно влияют на выбор коррупционного поведения. В связи с этим при разработке мер противодействия коррупции необходимо ориентироваться не только на совершенствование норм антикоррупционного законодательства, но прежде всего на совершенствование организации работы правоохранительных органов по реализации уже содержащихся в законе норм и положений.

Список литературы

1. *Евланова О.А., Илий С.К., Коимшиди Г.Ф., Красникова Е.В., Шекк ЕА.* Состояние коррупционной преступности в Российской Федерации в 2015 г. // Безопасность бизнеса. 2016. №3. С. 40-50.
2. *Лунеев В.В.* Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 280.
3. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры 2016 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Аккад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. 124 с.

4. Представления о масштабах коррупции и личный опыт / Официальный сайт «Левада-Центр» // [Электронный ресурс] URL: http://www.levada.ru/2016/04/06/predstavlemva-o-masshtabah-korruptsii-i-lichnvi-opvt / (дата обращения 15.02.2017 г).

Reference list

1. *Evlanova O., Iliy S., Koimshidi G., Krasnikova E., Shekk E.* The status of corruption criminality in the Russian Federation in 2015 // Business Security. 2016. №3. P. 40-50.
2. *Luneev V.* The criminality of XX century: Global, regional and Russian trends. M. Volters Kluver, 2005. P. 280.
3. The justice and law enforcement status in the Russian Federation and prosecution agencies' activities in 2016: Information-analytical note / Under the general editorship of rector of Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Doctor of Law, professor O. Kapinus. M.: Academy of Prosecutor General's Office of the Russian Federation, 2017. 124 p.
4. Presentments of the corruption extent and personal experience / Official website of the "Levada-Center" // [Electronic resource] URL: http://www.levada.ru/2016/04/06/predstavlemva-o-masshtabah-korruptsii-i-lichnvi-opvt / (date of access: 15.02.2017 г).

УДК 340.132.3

Кузакбирдиев С.С.,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права филиала Московского института государственного управления и права в Тюменской области

СВОЕВРЕМЕННОСТЬ ПРЕТВОРЕНИЯ В ЖИЗНЬ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ КАК СУЩЕСТВЕННЫЙ ПРИЗНАК РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ПРАВА

В юридической литературе принято раскрывать понятие рассматриваемого государственно-правового явления посредством выделения и характеристики его признаков, что позволяет отличить его от иных, в том числе смежных явлений. Однако так сложилось, что ни в научных, ни в учебных изданиях практически не принято выделять признаки реализации норм права. Автор данной статьи, придерживаясь в целом общего для юридической науки подхода, считает возможным и необходимым раскрывать и понятие реализации права, выделяя и характеризуя свойственные ей признаки. В связи с этим в настоящей статье своевременность претворения в жизнь правовых предписаний охарактеризована и обоснована им как один из существенных, отличительных признаков реализации норм права.

Ключевые слова: реализация норм права, претворение в жизнь предписаний правовых норм, своевременность, сроки давности, сроки действительности, сроки действия, процессуальные сроки

Kuzakbirdiev S.,
PhD in Law, Associate Professor, Head of Chair of Theory and History of State and Law of the Tyumen Branch of Moscow Institute of Public Administration and Law

TIMELINESS OF THE IMPLEMENTATION OF LEGAL REQUIREMENTS AS AN ESSENTIAL FEATURE OF IMPLEMENTATION OF THE RULES OF LAW

Usually in the legal literature the concept of the considered state and legal phenomena is revealed through the allocation and characteristics of its features, making it possible to distinguish one phenomenon from other ones, even if they are adjacent. However, the usual practice is that neither scientific nor academic publications do not distinguish the characteristics of the implementation of the rules of law. The author of the article, adhering to a generally common scientific approach, considers it possible and necessary to reveal the concept of the implementation of the rule of law, identifying and describing its characteristic features. In this regard, timeliness of the implementation of legal requirements is characterized and substantiated as one of the significant and distinctive feature of the implementation of the rules of law by the author of the article.

Keywords: implementation of rules of law, implementation of requirements of legal norms, timeliness, statute of limitations, terms of validity, terms of validity, procedural terms

Одним из отличительных признаков реализации норм права является то, что она представляет собой своевременное претворение в жизнь предписаний правовых норм. Суть указанного признака состоит в том, что правовая норма реализуется тогда, когда ее установления, предписания своевременно воплощаются в жизнь. Своевременность претворения норм права в жизнь обусловлена различными факторами:

1) действием правовых норм во времени;

2) установленными сроками совершения предусмотренных действий;

3) сроками проведения мероприятий;

4)сроками, связанными с возрастом человека;

5) сроками действительности полученных результатов;

6) сроками действия документов;

7) сроками действия исключительных интеллектуальных прав;

Как цитировать статью: Кузакбирдиев С.С. Своевременность претворения в жизнь правовых предписаний как существенный признак реализации норм права // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 50–56

8) сроками действия договоров, соглашений, контрактов;

9)сроками давности;

10) процессуальными сроками.

Своевременность реализации норм права и действие правовых норм во времени.«Вопрос о действии правовой нормы во времени имеет большое практическое значение. От его правильного решения довольно часто зависит, какой закон – новый или старый – будет применяться к конкретным отношениям, как будут осуществляться его предписания. От этого нередко зависит, какие обязанности и права будут иметь стороны в правоотношениях, сроки их осуществления и многое другое» [18, с. 40].

Реализовать норму, по общему правилу, можно только с момента ее вступления в силу и до утраты ею юридической силы. Реализация, в том числе применение правовой нормы, не вступившей в силу, а равно утратившей силу, является незаконной, акты реализации и применения права – недействительными, подлежащими отмене. Так, например, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ [10] согласно статье 1 Федерального закона от 13 июня 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» [11] введен в действие с 1 января 1997 года. А Уголовный кодекс РСФСР, утвержденный Законом РСФСР от 27 октября 1960 года «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР», согласно статье 2 указанного Федерального закона признан утратившим силу с 1 января 1997 года. Следовательно, нормы Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 года реализовать, применять до 1 января 1997 года было недопустимо, т.к. они еще не вступили в силу, а нормы Уголовного кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года реализовать, применять (по общему правилу) с 1 января 1997 года стало недопустимо, т.к. они уже утратили силу.

При право реализации важно знать и то, что с действием правовых норм во времени тесно связаны их ретроактивность и ультраактивность. Ретроактивность нормы – это распространение действия нормы права на отношения, возникшие до его принятия и вступления в силу. По общему правилу закон (нормативный правовой акт), а равно нормы, содержащиеся в нем, обратной силы не имеют. Таковыми являются правовые нормы, устанавливающие или отягчающие ответственность, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение субъектов права (участников правоотношений). Однако есть исключения из этого правила. Правовые нормы, устраняющие или смягчающие ответственность, устанавливающие гарантии защиты субъективных прав участников правоотношений, имеют обратную силу. Закон (нормативный правовой акт), а равно нормы, содержащиеся в нем, также имеют обратную силу, если это предусмотрено самим актом.

Ультраактивность нормы, нормативного акта – «это явление, по своему характеру противоположное обратной силе нормативного правового акта. Здесь старый нормативный акт, отмененный новым, в какой-то мере продолжает действовать и после утраты им юридической силы» [17, с. 246]. «С ультраактивностью нормы, – как отмечает Д.Н. Бахрах,–можно встретиться довольно часто. Обычно старой нормой с более мягкой санкцией руководствуются при назначении уголовного, административного наказания за правонарушения, совершенные до вступления в силу нормы, увеличившей санкцию» [18, с. 48]. Так, например, как уже было отмечено, с 1 января 1997 года Уголовный кодекс РСФСР утратил силу. Однако в отношении лиц, совершивших до 1 января 1997 года умышленное убийство без отягчающих обстоятельств, суды и после наступления этой даты, руководствуясь положением части 1 статьи 9 Уголовного кодекса РФ, согласно которому преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, и, принимая во внимание более мягкий характер санкции старого уголовного закона, выносили приговор и назначали наказание в соответствии со статьей 103 Уголовного кодекса РСФСР. Санкция данной нормы предусматривала лишение свободы на срок от трех до десяти лет, в отличие от санкции части 1 статьи 105 Уголовного кодекса РФ, предусматривающей лишение свободы на срок от шести до пятнадцати лет.

Обозначенные теоретические и нормативные положения показывают, что своевременность реализации норм права зависит от действия правовых норм во времени, т.к.реализовать правовые нормы, по общему правилу, можно с момента их вступления в силу и до утраты ими юридической силы. Исключение при этом составляют нормы, обладающие ретроактивностью и ультраактивностью.

Своевременность реализации норм права и установленные сроки совершения предусмотренных действий. В нормативных правовых актах, регламентирующих различные общественные отношения, виды деятельности, часто предусматривается совершение субъектами права возможных или необходимых действий в установленные сроки, до определенной даты. Очевидно, что реализация юридических возможностей или обязанностей адресатов соответствующих правовых норм будет иметь место только тогда, когда они в нормативно определенные сроки совершат предусмотренные действия.

В целях обеспечения доказательности обозначенного тезиса обратимся к соответствующим нормативным положениям. Так, например, согласно статье 57 Налогового кодекса РФ сроки уплаты налогов, сборов, страховых взносов устанавливаются применительно к каждому налогу, сбору, страховому взносу. Исполнившим, реализовавшим обязанность

по уплате налогов, сборов, страховых взносов является только тот налогоплательщик (плательщик сбора, плательщик страховых взносов), который в установленный срок уплатил соответствующую сумму налога, сбора, страхового взноса в бюджет. А при уплате налога, сбора, страховых взносов с нарушением срока уплаты налогоплательщик (плательщик сбора, плательщик страховых взносов) уплачивает пени в порядке и на условиях, предусмотренных Налоговым кодексом РФ [8].

В рамках характеристики сроков совершения предусмотренных действий как факторов, обусловливающих своевременность реализации норм права, следует подчеркнуть, что законодатель соблюдению сроков совершения требуемых правом действий придает особое значение, что подтверждается закреплением в Кодексе РФ об административных правонарушениях31 статьи (5.15, 5.28, 5.36, 5.56, 5.64, 5.67, 7.31.1, 7.32.1, 7.32.5, 7.34, 8.41, 13.26, 15.3, 15.4, 15.5, 15.8, 15.13, 15.15.11, 15.15.13, 15.15.14, 15.32, 15.33, 15.33.2, 16.12, 16.16, 16.22, 18.18, 18.20, 19.5, 19.31, 20.11), устанавливающей административную ответственность за нарушение сроков совершения предусмотренных законодательством действий, 12 статей (5.21, 8.32.1, 8.46, 13.15.1, 13.38, 14.36, 15.15, 15.15.1, 15.26.4, 15.26.5, 19.7.13, 21.3), устанавливающих административную ответственность за несвоевременное совершение предусмотренных законодательством действий [7].

Приведенные нормативные положения показывают, что своевременность реализации норм права зависит от соблюдения участниками правоотношений установленных сроков совершения предусмотренных действий.

Своевременность реализации норм права и сроки проведения мероприятий. Реализация норм права, связанных с проведением мероприятий общегосударственного, регионального, муниципального или локального уровня, возможна только в соответствующие сроки их проведения. В частности, это касается референдумов, выборов.

Как известно, референдумный процесс включает в себя следующие стадии: выдвижение инициативы проведения референдума; назначение референдума; формирование комиссий референдума; образование участков референдума; составление списков участников референдума; информационное обеспечение референдума; голосование; подсчет голосов участников референдума, установление итогов голосования и результатов референдума; опубликование (обнародование) итогов голосования и результатов референдума; вступление в силу решения, принятого на референдуме. И в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусмотренные действия могут осуществляться только в пределах тех сроков, которые определены применительно к каждой из указанных стадий [1].

Предусмотренные законодательством о выборах действия также могут осуществляться только в пределах тех сроков, которые определены применительно к каждой из стадий избирательного (выборного) процесса.

Изложенное показывает, что своевременность реализации норм права зависит и от соблюдения сроков (периода) проведения соответствующего мероприятия.

Своевременность реализации норм права и сроки, связанные с возрастом человека. Претворение в жизнь предписаний правовых норм зависит и от сроков, которые связаны с возрастом человека. Законодательство содержит положения, касающиеся возрастных сроков, в пределах которых человеку предоставляется возможность реализации правовых предписаний, связанных с получением образования, служебно-трудовой деятельностью и т.п.

Возрастные сроки, связанные с получением общего образования. Согласно части 1 статьи 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев. Получение начального общего образования в образовательных организациях начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет. Согласно части 5 статьи 66 указанного закона требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее [15]. Из смысла приведенных норм вытекает, что в принципе сроки реализации правовых предписаний на получение общего образования таковы: дошкольного уровня – в возрасте от двух месяцев до шести лет и шести месяцев, школьного уровня – в возрасте от шести лет и шести месяцев до восемнадцати лет.

Возрастные сроки, связанные со служебно-трудовой деятельностью. Согласно российскому законодательству к трудоспособным лицам относятся мужчины в возрасте от 16 до 59 лет включительно, женщины – от 16 до 54 лет включительно. Вместе с тем на государственную гражданскую службу [13, ст. 21], военную службу [12, ст.ст. 22, 34, 35], государственную службу иных видов, например, на службу в органы внутренних дел [14, ст. 17] вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. При этом предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 65 лет [13, ст. 25.1],

на военной службе в зависимости от воинских званий 65, 60, 55 и 50 лет (для военнослужащих женского пола 45 лет) [12, ст. 49], на службе в органах внутренних дел в зависимости от специальных званий 65, 60, 55 и 50 лет [14, ст. 88]. С лицом, достигшим предельного возраста пребывания на гражданской, военной службе, государственной службе иного вида, срок службы с его согласия может быть продлен: гражданскому служащему до достижения возраста 70 лет [13, ст. 25.1], военнослужащему в зависимости от воинского звания до достижения возраста 70 и 65 лет [12, ст. 49], сотруднику органов внутренних дел в зависимости от специального звания до достижения возраста 70, 65, 60 и 55 лет[14, ст. 88]. Отсюда вытекает, что реализовать правовые предписания в сфере служебно-трудовых отношений граждане могут в пределах возрастных сроков от 16 до 70 лет.

На основе изложенного следует отметить, что своевременность реализации норм права зависит и от сроков, связанных с возрастом человека, в пределах которых он может претворять в жизнь соответствующие правовые предписания.

Своевременность реализации норм права и сроки действительности полученных результатов. Воплощение в жизнь предписаний правовых норм законодательство связывает и со сроками действительности полученных, достигнутых результатов. Так, например, согласно части 2 статьи 70 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» результаты единого государственного экзамена при приеме на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета действительны четыре года, следующих за годом получения таких результатов [15]. Это означает, что право на прием на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета по результатам ЕГЭ их обладатели могут реализовать в течение четырех лет, следующих за годом получения таких результатов. С истечением указанного срока результаты ЕГЭ становятся недействительными, использование их оказывается невозможным.

Своевременность реализации норм права и сроки действия документов. Претворение в жизнь предписаний правовых норм зависит и от сроков действия документов, в том числе удостоверяющих личность, подтверждающих наличие определенного права и т.п.

Основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на территории России, является паспорт гражданина РФ. Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828, определены следующие сроки действия паспорта гражданина: от 14 лет – до достижения 20-летнего возраста; от 20 лет – до достижения 45-летнего возраста; от 45 лет – бессрочно [16, п. 7]. Очевидно, что, если гражданин, у которого срок действия паспорта не истек, может реализовать нормы, предоставляющие ему правовые возможности, то гражданин, у которого срок действия паспорта истек, лишается возможности реализации некоторых правовых предписаний. В частности, он не может заключать договоры (письменной формы), совершать сделки (за исключением мелких бытовых сделок), приобретать билеты на самолет, поезда дальнего следования, поезда пригородного сообщения с указанием мест и т.п.

По всем иным документам, подтверждающим наличие определенных прав (например, разрешение на хранение и использование оружия, свидетельство оправе на получение социальной выплаты, государственный жилищный сертификат), соответствие деятельности государственным стандартам (например, свидетельство о государственной аккредитации) также устанавливаются сроки их действия. Лица, обладающие ими, могут реализовать свои права в пределах сроков их действия.

Изложенное показывает, что своевременность реализации норм права связана и со сроками действия документов.

Своевременность реализации норм права и сроки действия исключительных интеллектуальных прав. Осуществление предписаний правовых норм законодательство связывает и со сроками действия исключительных интеллектуальных прав. Согласно пункту 1 статьи 1230 Гражданского кодекса РФ [4] исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации действуют в течение определенного срока, за исключением случаев, предусмотренных Гражданским кодексом РФ. Следовательно, гражданин или юридическое лицо, обладающие исключительным правом на результат интеллектуальной деятельности или на средство индивидуализации (правообладатель), вправе использовать и распоряжаться таким результатом или таким средством в течение определенного законом срока. В пределах тех же сроков другие лица не могут использовать результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации без согласия правообладателя, за исключением случаев, предусмотренных Гражданским кодексом РФ.

В целом своевременность реализации правовых норм, связанных с институтом исключительного права, зависит от сроков действия исключительного права на произведение, исключительного права на исполнение, исключительного права на фонограмму, исключительного права на сообщение радио- или телепередачи, исключительного права изготовителя базы данных, исключительного права публикатора на произведение, исключительных прав на изобретение, полезную модель, промышленный образец, исключительного права на селекционное достижение,

исключительного права на топологию, исключительного права на товарный знак.

Своевременность реализации норм права и сроки действия договоров, соглашений, контрактов. В целях обеспечения реализации предписаний правовых норм, регулирующих различные отношения (трудовые, гражданско-правовые и др.) законодательство предусматривает заключение договоров, соглашений, контрактов. Для этого в сфере трудовых отношений заключаются коллективные договоры [9, ст. 40], соглашения [9, ст. 45], трудовые договоры [9, ст. 56]. Первые два вида правовых актов заключаются на срок не более трех лет (стороны имеют право продлевать их действие на срок не более трех лет) [9, ст.ст. 43, 48]. Трудовые договоры могут заключаться на неопределенный срок, на определенный срок не более пяти лет (срочный трудовой договор) [9, ст. 58], если иной срок не установлен Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами.

Между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иного вида или гражданским служащим, военнослужащим, сотрудником органов внутренних дел или иного правоохранительного органа заключаются служебные контракты, контракты о прохождении военной службы, контракты о прохождении службы в органах внутренних дел или ином правоохранительном органе на неопределенный срок или определенный срок.

Очевидно, что реализовать правовые предписания в соответствии с заключенными коллективными договорами, соглашениями, трудовыми договорами, контрактами участники трудовых, служебно-трудовых отношений могут в пределах сроков их действия.

Реализация норм гражданского права обеспечивается путем заключения гражданско-правовых договоров. Согласно статье 425 Гражданского кодекса РФ [3] законом или договором может быть предусмотрено, что окончание срока действия договора влечет прекращение обязательств сторон по договору. Отсюда вытекает, что участники такого договора исполняют, реализуют свои обязательства, основанные на соответствующих гражданско-правовых нормах, только до окончания срока его действия. Однако окончание срока действия договора не освобождает стороны от ответственности за его нарушение.

Таким образом, своевременность реализации норм права зависит и от сроков действия заключенных договоров, соглашений, контрактов.

Своевременность реализации норм права и сроки давности. Институт сроков давности (исковой давности, давности привлечения к ответственности), как и институт действия правовых норм во времени, для право реализации имеет важное практическое значение.

Значение сроков исковой давности. Обеспечить защиту права по иску лица,право которого нарушено, можно только в пределах срока исковой давности. Так, например, согласно статье 195 Гражданского кодекса РФ общий срок исковой давности составляет три года, а согласно статье 196 данного же акта для отдельных видов требований законом могут устанавливаться специальные сроки исковой давности, сокращенные или более длительные по сравнению с общим сроком. Следовательно, по общему правилу предъявление иска возможно в течение трех лет, а по отдельным видам требований – в сроки, сокращенные или более длительные по сравнению с общим сроком.

Значение сроков давности привлечения к ответственности. Ответственность, в том числе уголовная и административная, возможна только в пределах сроков их давности. Из смысла статьи 78 Уголовного кодекса РФ вытекает, что лицо, совершившее преступление, привлекается к уголовной ответственности, если не истекли со дня совершения им преступления небольшой тяжести – два года, преступления средней тяжести – шесть лет, тяжкого преступления – десять лет, особо тяжкого преступления – пятнадцать лет. Из смысла статьи 4.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях вытекает, что лицо, совершившее административное правонарушение, привлекается к административной ответственности, если со дня совершения им соответствующего административного правонарушения не истекли два месяца (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – три месяца), один год, два года, три года, шесть лет.

Приведенные нормативные положения показывают, что своевременность реализации норм права, предусматривающих предъявление исковых требований, привлечение к ответственности, зависит от сроков исковой давности, давности привлечения к ответственности.

Своевременность реализации норм права и процессуальные сроки. Институт процессуальных сроков, как и институты давности, действия правовых норм во времени, для правореализации имеет важное практическое значение. Реализовать предписания правовых норм, предусматривающих право на совершение процессуальных действий, можно только в те сроки, которые определены процессуальными нормами либо индивидуально-правовыми предписаниями уполномоченных органов, например, судов.

Согласно части 2 статьи 107 Гражданского процессуального кодекса РФ процессуальные сроки определяются датой, указанием на событие, которое должно неизбежно наступить, или периодом. В последнем случае процессуальное действие может быть совершено в течение всего периода [5]. Ана-

логичные нормы закреплены в части 2 статьи 92 Кодекса административного судопроизводства РФ [6], в части 2 статьи 113 Арбитражного процессуального кодекса РФ [2].

Согласно части 1 статьи 109 Гражданского процессуального кодекса РФ право на совершение процессуальных действий погашается с истечением установленного федеральным законом или назначенного судом процессуального срока. Нормы о погашении, утраты права на совершение процессуальных действий в связи с истечением процессуальных сроков содержатся также в части 1 статьи 94 Кодекса административного судопроизводства РФ, части 1 статьи 115 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Сроки совершения процессуальных действий определяются не только указанными кодексами, но и иными нормативными актами. Так, например, согласно части 1 статьи 392 Трудового кодекса Российской Федерации «работник имеет право обратиться в суд за разрешением индивидуального трудового спора в течение трех месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении – в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки». Приведенные нормы показывают, что осуществление работником права обращения в суд в соответствующих случаях возможно только в трехмесячный или месячный срок. Пропуск указанных сроков не по уважительным причинам влечет невозможность реализации права работника обратиться в суд за разрешением индивидуального трудового спора, а также спора об увольнении.

Таким образом, своевременность реализации норм права, предусматривающих право на совершение процессуальных действий, зависит от соблюдения процессуальных сроков.

С учетом изложенного следует подчеркнуть, что одним из существенных, отличительных признаков реализации норм права является своевременность претворения в жизнь предписаний правовых норм. При этом своевременность право реализации связана с различными рассмотренными в настоящей статье правовыми факторами. Без их учета обеспечить своевременную реализацию правовых норм невозможно. А несвоевременное осуществление требований правовых норм означает временное (во времени) отклонение от программы, предусмотренной нормой, что влечет определенные правовые последствия: в одних случаях – привлечение к ответственности, применение мер взыскания или наказания, в других случаях – невозможность реализации предоставленных прав, льгот.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ: ред. от 18 июня 2017 г. «О референдуме Российской Федерации».
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ: ред. от 1 июля 2017 г.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: ред. от 18 июля 2017 г.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г.
11. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ: ред. от 13 июля 2015 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ: ред. от 26 июля 2017 г. «О воинской обязанности и военной службе.
13. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации.
14. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ: ред. от 3 апреля 2017 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ: ред. от 29 июля 2017 г. «Об образовании в Российской Федерации».
16. Положение о паспорте гражданина Российской Федерации: утв. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828: ред. от 18 ноября 2016 г.

17. *Алексеев С.С.* Общая теория права: в двух томах. Т. II. М.: Юрид. лит., 1982. 360 с.
18. *Бахрах Д.Н.* Конституционные основы действия правовой нормы во времени // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 40-53.

Reference list

1. Federal Constitutional Law of June 28, 2004 №5-FCL: As amended in June of 18, 2017 "On the Referendum of the Russian Federation".
2. Arbitration Procedural Code of the Russian Federation of July 24, 2002 № 95-FL: As amended in July 29, 2017.
3. The Civil Code of the Russian Federation (Part One) of November 30, 1994 № 51-FL: As amended July 29, 2017.
4. The Civil Code of the Russian Federation (Part Four) of December 18, 2006 № 230-FL: As amended in July of 1, 2017.
5. The Civil Procedure Code of the Russian Federation of November 14, 2002 № 138-FL: As amended in July of 29, 2017.
6. The Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation of March 8, 2015 №21-FL: As amended in July of 29, 2017.
7. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 №195-FL: As amended in July of 29, 2017.
8. The Tax Code of the Russian Federation (Part One) of July 31, 1998 №146-FL: As amended in July of 18, 2017.
9. The Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 №197-FL: As amended in July of 29, 2017.
10. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 №63-FL: As amended in July of 29, 2017.
11. Federal Law of June 13, 1996 № 64-FL: As amended in July of 13, 2015 "On the introduction of the Criminal Code of the Russian Federation".
12. Federal Law of March 28, 1998, № 53-FL: As amended in July of 26, 2017 "On Military Duty and Military Service".
13. Federal Law of July 27, 2004 № 79-FL: As amended in July of 29, 2017 "On the state civil service of the Russian Federation".
14. Federal Law of November 30, 2011 № 342-FL: As amended in April of 3, 2017 "On the service in the bodies of internal affairs of the Russian Federation and the introduction of amendments to certain legislative acts of the Russian Federation".
15. Federal Law of December 29, 2012 №273-FL: As amended in July of 29, 2017 "On Education in the Russian Federation".
16. Regulations on the passport of a citizen of the Russian Federation: The formation of the Government of the Russian Federation of July 8, 1997 № 828: As amended in November of 18, 2016.
17. *Alekseev S.* The general theory of law: In two volumes. T. II. M.: Yuridicheskaya Literatura, 1982.360 p.
18. *Bakhrakh D.* Constitutional bases of the legal norm in time // Journal of Russian Law. 2003. № 5. P. 40-53.

УДК 341.1

Тихомиров С.Н.,
кандидат юридических наук, профессор Академии военных наук, старший научный сотрудник отдела глобальных экономических проблем и внешней политики Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений РАН им. Е.М. Примакова, член Научного совета РАН по прикладной геофизике

БЕСПРАВНАЯ СТРАТЕГИЯ

Цель данного исследования – показать неэффективность современных стратегий пассивного противостояния угрожающей геоэкологической тенденции и привлечь внимание общественности к созданию и применению эффективных технологий защиты от опасных неконтролируемых экологических процессов. Увеличение количества и масштабов разрушения от геофизических явлений на Земле связано с проблемой народонаселения и экономической безопасностью, которая требует общей координации усилий разных государств в этих областях. Цель соответствующей конфронтации порождает необходимость участия многих стран в интеграции их интеллектуальных активов и материальных ресурсов и это может служить новым фактором глобализации. В этом контексте следует учитывать многолетнюю деятельность международной организации – Международная стратегия ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий (МСУОБ ООН) – а также созыв регулярных международных форумов в ее рамках. Решения и деятельность созданных исполнительных структур создают основу для управления рисками на глобальном уровне, предназначенную для обеспечения стабильности в условиях стихийных бедствий и температурных изменений путем совместных достижений в рамках стратегий ООН: Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, инициатива ООН «Повестка дня на XXI век» и Парижская Рамочная конвенция ООН по изменению климата. Но, согласно общему результату, после 15 лет реализации данных инициатив без уполномоченных институтов и правовых обязательных решений, она не оказала значимого эффекта. Анализ основных документов и возможностей типичных современных средств предупреждения опасных и необычных явлений природы и своевременного реагирования на них свидетельствует о том, что существующие институциональные рамки сотрудничества в чрезвычайной ситуации и потенциал сопротивления, используемые в настоящее время, не могут остановить динамичное увеличение человеческих жертв и экономический ущерб, причиненный природой. Для эффективной защиты от стихийных бедствий и последствий от геофизических процессов, проводимой некоторыми странами, необходимо иметь не рекомендуемую, а обязательную систему ее регулирования. Необходимо разработать политический план развития новой сферы международного сотрудничества и создания путей его нормативной и институциональной базы для реализации национальных интересов. Для рассмотрения этого проблемного аспекта, который недостаточно изучен, необходимо способствовать объективной оценке критической ситуации в борьбе с постоянно растущей угрозой, носящей глобальный и неизбежный характер. В то же время, в основе концепции геодинамики, а так же в основе социальной необходимости, важной задачей является ускоренное создание институциональных и законодательных положений, направленных на усиление глобального управления рисками стихийных бедствий.

Ключевые слова: стихийные бедствия, международное право, ООН, международная стратегия уменьшения опасности бедствий

Tikhomirov S.,
PhD in Law, Professor of the Academy of Military Sciences, Senior Researcher of the Department of Global Economic Problems and Foreign Policy of the National Research Institute of World Economy and International Relations named after E. Primakov of the Russian Academy of Sciences, Member of the Research Board on Applied Geophysics of the Russian Academy of Sciences

POWERLESS STRATEGY

The goal of this investigation is to show the inefficiency of the present-day strategy of passive confrontation with a threatening geo-ecological tendency, and to attract attention to creation and application of active defense technologies for dangerous environmental processes running out of control. The increase in quantity and scale of destroying geophysical events on the Earth relates to the problem of population and economic safety that require common coordination of protective efforts by

different states. The objective of appropriate confrontation generates a need of many countries' participation, integration of their intellectual asset and material resources, and serves as a new factor of globalization. In this context, one should take into consideration a long-term global company – the UN International Strategy of Disasters Risk Reduction – and also convocation of regular world forums in its course. Their resolutions and activities of executive structures established create a base for managing risks at the global level, assigned to provide development stable to disasters and temperature changes by joint achievements of the UN projects triad: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, Agenda XXI and the Paris Agreement on Climate Change. But, according to the actual overall result after 15 years of the Strategy's realization without authorized institutes and legal obligatory decisions, it has not given a meaningful effect. The analysis of its main documents and possibilities of typical present-day warning and reaction means demonstrates that both the existing institutional framework of cooperation in the emergency sphere and the resistance potential used nowadays cannot stop a dynamic increase in human victims and economic damage caused by nature. For efficient protection from natural disasters and consequences of neglected modifications of geophysical processes carried out by some countries, it is necessary to have not a recommendable, but an obligatory system of its regulation. A political plan of developing a new area of international cooperation and creating ways of its normative and institutional base construction for the future national interests is needed. Consideration of this problem aspect, which has not been researched enough, should promote objective evaluation of the critical situation in the fight against the consistently increasing threat which has global and inevitable character. At the same time, amid both geodynamics and social necessity, it is essential to accelerate creation of institutional and legislative regulations, to enhance global natural disaster risk management.

Keywords: natural disasters, international law, UN, international strategy for disaster reduction

Стихийные бедствия и бедствующая экономика: circulus vitiosus

За прошедшие полвека количество и масштабы чрезвычайных ситуаций природного характера в мире существенно возросли. Только в течение двух последних десятилетий число зарегистрированных стихийных бедствий удвоилось с приблизительно 200 до более чем 400 в год [1]. Отчасти отмечаемое удвоение можно объяснить увеличением объема представленных сведений, но в главном и основном явление сформировали такие взаимообусловленные факторы, как растущая разрушительность этих ударов и повышение уязвимости общества. Отрицательное действие данного процесса можно признать тотальным: он создаёт или осложняет неопределённо широкий спектр проблем различного характера и величины. То, что наблюдается сегодня, заставляет говорить о динамичном усилении угрозы для жизни и благосостояния огромного числа людей на Земле, преимущественно, тех, которые живут в бедных странах, а, следовательно, – для устойчивого развития в целом[1].

Указывая на заявившую о себе опасность, необходимо добавить, что внимание международного сообщества привлечено, прежде всего, к катастрофам, охватывающим обширные географические районы, имеющим исключительно тяжелые и широко распространенные последствия для населения и хозяйства. Однако большинство бедствий, происходящих в мире, довольно ограничены по площади и причиненному вреду. Как правило, преодолением таких локальных проблем занимаются местные общины и территориальные органы власти, подчас, не только без какой-либо поддержки со стороны центрального правительства (не говоря уже о помощи международных организаций), но и без его ведома. Эти во многих случаях повторяющиеся, малоизвестные бедствия причиняют в сумме весьма значительный ущерб, который продолжает увеличиваться, что в совокупности с явным учащением крупных стихийных катастроф свидетельствует о вполне сформировавшейся неблагоприятной глобальной тенденции.

Природные катаклизмы дестабилизируют общественные и одними из первых – производственно-распределительные, гражданско-правовые отношения, зачастую серьезно подрывая экономические и социальные перспективы, отчего борьба с этой угрозой является одним из главных условий решения провозглашенных ООН задач в области развития [3, сс. 6-8]. Степень уязвимости населения и жизнеобеспечивающей инфраструктуры для опасных геосферных процессов зависит, в основном, от уровня хозяйственного развития затронутого государства.

В развивающихся странах абсолютная величина ущерба экономике, наносимого стихией, ниже, чем

[1] Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции 64/200 от 21 декабря 2009 г. "Международная стратегия уменьшения опасности бедствий" особо отмечает, что "уменьшение опасности бедствий, в том числе снижение уязвимости для стихийных бедствий, является важным сквозным элементом, способствующим достижению устойчивого развития" [2, преамбула].

Как цитировать статью: Тихомиров С.Н. Бесправная стратегия // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 57–66

в развитых, хотя причиненные реальные потери составляют более значительную долю ресурсной базы; страхованием он возмещается неудовлетворительно, гуманитарная помощь его не компенсирует. Последствия же катастроф, связанные с гибелью людей и ухудшением условий жизни, – более тяжелые, нежели в национальном хозяйстве лидеров. Как показывает опыт, развивающиеся страны, сталкиваясь с многочисленными разрушительными экологическими факторами и периодическими бедствиями, рискуют в борьбе с ними истощить целевые ресурсы и даже подорвать свои традиционные механизмы производства и распределения. Что касается международной поддержки, то она явно недостаточна.

На Мальдивских островах, согласно правительственным данным, потери после памятной цунами 2004 г. составили свыше 62% валового внутреннего продукта (ВВП). Для восстановления правительство запросило внешнюю помощь в объеме более 1.5 млрд долл., однако получена была только небольшая часть от этой суммы: в соответствии с решением Исполкома Международного валютного фонда, принятым от 4 марта 2005 г., Мальдивам на преодоление последствий удара океана выделялось всего 6.3 миллионов долл. В подобной ситуации оказалась и Шри-Ланка, которой, с той же целью этим же постановлением, при стоимости работ 1.5–1.6 млрд. долл., предоставлялось лишь 157.5 миллионов. Правда, Всемирным банком островному государству, кроме того, был выдан кредит в размере 75 млн. долл. и гранты на сумму 150 млн. долл. [4, с.13].

Развитым странам, напротив, стихийные опасности наносят в абсолютном измерении намного больший хозяйственный урон, чем развивающимся. Это объясняется, прежде всего, высокой стоимостью повреждаемой материальной, в том числе производственной, базы, но отчасти и тем, что в индустриальных районах разрушения от экстремального природного явления часто усугублены деструктивным воздействием техносферы. Наибольшей угрозой здесь являются инциденты, создаваемые на потенциально опасных объектах: предприятиях атомной энергетики, химической промышленности, нефтегазового комплекса, гидроэнергетических узлах и т. п. Удары стихии по такого рода инфраструктурным элементам могут вызвать тяжелые катастрофы вторичными поражающими эффектами. Однако в масштабе сильной экономики даже крупный катаклизм приводит к неразорительным убыткам, которые, к тому же, возмещаются давно отлаженными страховыми системами. Потери среди населения при этом минимальны [5, pp.165-175; 6, p. 79]. Нагляден 2007 г. в Европе, когда там произошло 66 стихийных бедствий: это 27% мирового экономического ущерба от опасных явлений природы, но лишь 1% человеческих жертв стихии, зарегистрированных на Земле за этот период [1] .

Развитые страны, подверженные тем же, что развивающиеся, а нередко даже большим геоэкологическим и, в особенности, техногенным рискам, как правило, благодаря возможностям своего хозяйства, самостоятельно борются с катастрофами и восстанавливают причиненный вред. Мощная экономика позволяет государству сохранить устойчивость и в мощных потрясениях – как политических, так и природных. Для примера, который может служить дидактическим образцом, надо вспомнить чрезвычайную ситуацию удара цунами по атомной электростанции "Фукусима".

Япония занимает третье место в мире по ВВП (как номинальному, так и рассчитанному по паритету покупательной способности), четвертое – по экспорту и шестое – по импорту. Денежная единица, – иена, – одна из трех "международных" валют; рынок облигаций занимает второе место после США; рынок акций – также один из самых больших в мире. Экономический организм глобального лидера, крупнейшего мирового кредитора, в состоянии собственными средствами, не увеличивая объема внешних займов, устранять тяжелые нарушения своего функционирования, так как обладает валютными резервами в размере 886 млрд долл. Кроме того, в то время накопленный валовый долг государства, оцененный ОЭСР в 213% ВВП, почти целиком (около 95%) находился внутри страны, – обстоятельство, практически исключающее отток капитала из Японии [7]. Согласно правительственным данным, объявленным Токио в июне 2011 г., "великое северо-восточное землетрясение" причинило прямой ущерб в размере более 430 млрд. долл., что составляло, однако, только 7% годового ВВП[2] [8]. Крупнейшее природно-техногенное бедствие снижало в 2012 фин. г. прирост валового внутреннего продукта лишь на 0.5% (с предполагавшихся 2.3% до 1.8%), но, по мнению экспертов, "укрепляло иммунитет" японской экономической системы и давало импульс ее дальнейшему развитию[3].

Правда, немногие страны могут так стойко выдержать подобный удар, как эти высокоразвитое хозяйство и сплоченная нация. Стихийные бедствия усиливаются и подрывают экономику, ослабленная экономика делает стихийные бедствия еще более разрушительными для населения и объектов своей инфраструктуры. Продолжая движение во времени, замкнувшийся *circulus vitiosus* увеличивает человече-

[2] Для сравнения: согласно первым российским и американским официальным прогнозам, ожидаемые убытки составляли примерно 6-7% ВВП в наиболее пострадавших районах Японии и 2-3% – по стране в целом, при прогнозируемом снижении прироста валового внутреннего продукта на 0.2% [9; 10].

[3] Рассчитано по: [11; 12, с.74].

ские жертвы, материальные убытки, экологический вред, провоцирует социальную эрозию.

"Стратегическая оборонная инициатива" Объединенных Наций

Масштаб и динамизм рассматриваемой проблемы требуют адекватных ответных мер, опирающихся на организационную базу, которая располагает средствами, способными обеспечить ее решение. Сегодня роль такой основы выполняет всемирная кампания, предпринятая ООН как попытка без жесткой правовой регламентации, мягким рекомендательным регулированием, с помощью повсеместных акций, методического руководства и пропаганды научных знаний снизить число вызванных чрезвычайными ситуациями людских и экономических потерь, общественных конфликтов. На начальном этапе, с 1990 по 1999 г., Объединенные Нации осуществили программу мероприятий Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий *(International Decade for Natural Disaster Reduction)*. Проект предполагал стимулировать:

– поиск возможности устойчивого развития в условиях глобального увеличения количества и тяжести катастроф;

– политическое влияние, оказываемое в интересах борьбы с бедствиями;

– обмен накопленной информацией и передачу специальных технологий;

– оценку риска и уязвимости населения и инфраструктуры;

– раннее предупреждение.

Самые важные из дальнейших шагов во взятом направлении определила преемница декады – провозглашенная Организацией Объединенных Наций Международная стратегия уменьшения опасности бедствий (*International Strategy for Disaster Reduction)*. Реализация "стратегической оборонной инициативы" ООН началась в 2000 г. с целью сократить число человеческих жертв, объем ущерба хозяйству, социальной сфере и окружающей среде посредством создания и использования потенциала противодействия техногенным и природным катастрофам. К достижению указанного ведет выполнение следующих задач:

– сформировать всеобщее понимание, что уклонение от угрозы должно стать неотъемлемым слагаемым устойчивого развития;

– добиться, чтобы органы власти государств принимали на себя обязательства, вытекающие из международных рекомендаций по ее уменьшению;

– содействовать на всех уровнях (местном, национальном, региональном, глобальном) разностороннему сотрудничеству в сфере снижения риска, а также образованию и совершествованию деятельности ассоциаций этого профиля;

– повысить научное знание о чрезвычайных ситуациях и их последствиях.

Через пять лет после начала проведения Международной стратегии не сдержанный ею рост потерь от разрушительных явлений природы, который демонстрировали, в частности, невиданные землетрясение и цунами в Индийском океане, послужил главной причиной созыва Всемирной конференции ООН по уменьшению опасности бедствий *(UN World Conference on Disaster Risk Reduction)*. Форум Объединенных Наций принял Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 гг. [13, pp.8-39]. По замыслу, это – "дорожная карта" для сохранения людей и созданных ими ценностей, руководствуясь рекомендациями которой, участники намерены были "добиваться в течение ближайших 10 лет (то есть до 2015 г. – **Прим. авт**.) следующего ожидаемого результата: существенного сокращения числа человеческих жертв, а также социального, экономического и экологического ущерба для общин и стран вследствие бедствий"[4].

В документе закреплены три стратегические задачи[5]:

1) оптимизация учета риска природных и техногенных катастроф в проектах устойчивого развития и политике государств;

2) создание и укрепление институтов, механизмов и в целом потенциала противодействия опасности;

3) комплексный подход к ее снижению при составлении и отработке программ защиты.

Приоритеты, заявленные хиогскими предписаниями[6], были таковы:

– обеспечивать на национальном и местном уровне первоочередное внимание деятельности, связанной с чрезвычайными ситуациями, а также поддержке осуществляющей ее системы учреждений и организаций;

– выявлять, оценивать и отслеживать факторы риска, совершенствовать раннее предупреждение;

– использовать знания, инновации и образование для создания культуры безопасности на всех уровнях;

– устранять основные условия возникновения угрозы;

– повышать экстренную готовность в интересах результативного реагирования.

Национальным институтам власти "японский путеводитель" предлагался в качестве юридически не

---

[4] См. Раздел B "Ожидаемый результат" Части II "ВКУОБ: Цели, ожидаемый результат и стратегические задачи" [13, п. 11].

[5] См. Раздел "Стратегические задачи" Части II "ВКУОБ: Цели, ожидаемый результат и стратегические задачи" [13, п. 12].

[6] См. Раздел B "Приоритетные направления действий" Части III "Приоритетные направления действий на 2005–2015 гг." [13, п. 14].

обязывающего плана по повышению эффективности управления рисками, который ведет к целям в области развития. Предусматривалось, что выполнение программных указаний должно было согласовывать и активизировать усилия на всех ступенях – от муниципальной до глобальной, – формировать политическую волю субъектов власти, нести образовательно-просветительские функции и в итоге – переломить неблагоприятную общемировую тенденцию. Однако уже в сентябре 2008-го, через три года после принятия нормативного акта, руководящего посредством рекомендаций, в докладе Генерального секретаря ООН о ходе осуществления стратегии указывалось, что "международное сообщество не укладывается в график достижения к 2015 г. поставленной в Хиогской рамочной программе цели существенного снижения ущерба, причиняемого бедствиями. В этой связи существует настоятельная необходимость в крупном наращивании усилий и ресурсов" [14, resume]. В августе 2011-го, спустя ещё три года, на 66-й сессии Генассамблеи Организации Объединенных Наций было констатировано: "Нарастание опасности бедствий обгоняет экономический рост, тем самым создавая препятствия на пути развития и достижения Целей развития тысячелетия. "[15, resume] Обстановка, сложившаяся в итоге, вызвала на 69-й сессии ООН в сентябре 2014г., по существу, признания Генерального секретаря в стратегическом поражении: "Представленные в докладе прогнозы *отрезвляют* (выделено автором. – **Прим. авт**.), учитывая те огромные трудности, с которыми сталкиваются правительства и сообщества в деле управления рисками на существующих на сегодняшний день уровня. [16, п. 11] Общий объем потерь, понесенных в результате бедствий, возрастает с *пугающей* (выделено автором. – **Прим. авт**.) скоростью и сказывается на глобальных усилиях, направленных на искоренение нищеты и обеспечение устойчивого развития. [16, п. 12] Если не обеспечить эффективное управление рисками бедствий, то увеличение потерь, понесенных в результате бедствий, и их последствия могут свести на нет все успехи в области развития, достигнутые в ходе реализации целей в области устойчивого развития. [16, п. 17].»

Неудавшийся десятилетний проект, неизменно отрицательные итоги в период проведения стратегии и на предшествующем ей этапе последовательно доказывают несостоятельность используемого здесь "мягкого" регулирования. Несмотря на это, в марте 2015 г., как главный документ международной борьбы с "жесткой" угрозой провозглашена разработанная на основе и в продолжение необязательного и невыполненного хиогского плана такая же нестрогая новая Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. [17]. Так как завершенная декада 2005-2015 необходимого и желаемого фактически не принесла, новые ожидания собравшихся в Японии на очередную, третью, всемирную конференцию были, по сути, старыми, неудовлетворенными: "Эта рамочная программа призвана обеспечить с опорой на Хиогскую рамочную программу действий достижение в ближайшие 15 лет следующего результата: существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей, и неблагоприятных последствий для экономических, физических, социальных, культурных и экологических активов людей, предприятий, общин и стран" [17, п. 16].

Теперь для достижения этого повторно запрограммированного и ставшего поистине долгожданным положительного баланса, решаемая проблема дифференцирована в документе на семь целевых задач. Они сформулированы с самым широким введением оценочного понятия "значительно", не менее спорного, чем уже длительно употребляемое, но еще не определенное "существенно":

1) к 2030 г. значительно снизить смертность в результате бедствий;

2) к 2030 г. значительно сократить общее количество пострадавших;

3) к 2030 г. уменьшить хозяйственные потери относительно мирового ВВП;

4) к 2030 г. значительно снизить ущерб важнейшим объектам инфраструктуры;

5) к 2020 г. значительно увеличить число государств, принявших национальные и местные стратегии уменьшения опасности;

6) значительно расширить сотрудничество по теме с развивающимися странами путем предоставления помощи для выполнения программы;

7) значительно ускорить распространение информации о риске чрезвычайных ситуаций.

На этот раз участникам рекомендуют сосредоточить свои действия на четырех приоритетных направлениях:

– изучение условий возникновения бедствий;

– совершенствование организационно-правового управления риском;

– поднятие потенциала противодействия посредством инвестиций;

– повышение готовности к защите и использование восстановительных мероприятий в целях устойчивого развития.

Как следует из акта, принятого в Сендае, начатый проект будет с учетом национальных условий, в соответствии с внутригосударственным законодательством и международными обязательствами, в духе преемственности и последовательности реализовывать положения по уменьшению опасности бедствий, декларированные в конце XX в. и подтверж-

денные на первых двух саммитах: сначала в Иокогаме (1994 г.), а затем в Хиого (2005 г.).

Третья всемирная конференция подвела итог пройденного по хиогскому курсу и предложила перспективу сендайской программы. Как оценивает сегодня положение сам автор не оправдывающей надежд стратегии, то есть Организация Объединенных Наций?

«Спустя 25 лет после провозглашения Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий и спустя 10 лет после одобрения документа "Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг.: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин" Генеральной Ассамблеей глобальный риск бедствий по-прежнему нарастает быстрее, чем сокращается. Экономические потери достигли уровня, составляющего в среднем от 250 до 300 млрд долл. США в год, что оказывает крайне негативное воздействие на стабильный экономический рост в странах с низким и средним уровнем дохода и подрывает достижения в области развития в уязвимых общинах» [18, п. 1]. Реальная картина служит аргументом этому малооптимистичному заявлению, которое сделал Пан Ги Мун в своем докладе на юбилейной 70-й сессии Генассамблеи о результатах стратегической инициативы ООН.

Современные тенденции

В настоящее время самую высокую частотность имеют природные катастрофы, вызванные изменениями водного и/или температурного режима. Отмечается долгое непрерывное увеличение количества наводнений и наносимого ими вреда. Показательно двадцатилетие 1985–2005 гг., когда их число возросло с примерно 50 до более чем 200, а причиненный экономический ущерб распространился на новые обширные территории. Активным фактором и фоном происходящего, наряду с подъемом уровня Мирового океана, является повышение опасности катаклизмов, возникающих из-за участившихся сильных ураганов,. Развитие "катастрофического" гидрологического тренда, поддержанное этими обстоятельствами, склоняет к мнению, что наблюдаемое следует считать не временным отклонением от нормы, а, как уже отмечалось в статье, устойчиво растущей угрозой для огромного числа людей, особенно тех, которые не защищены твердыми экономическими и социальными гарантиями. Например, почти две трети мегаполисов, каждый с населением более 5 млн. человек, либо полностью, либо частью своей площади расположены в наводняемых низинах, и в таких условиях находится 21% горожан наименее развитых стран. В опасных прибрежных районах, высота которых составляет лишь несколько метров над нулевой отметкой, насчитывается около 634 млн. жителей, – немного менее десятой части всей земной популяции, – и три четверти этих низко лежащих территорий занимают подверженные затоплениям устья рек в Азии или незначительно возвышенные над уровнем моря острова малых государств, то есть регионы со слабой экономикой [1].

Неуклонно увеличивается вероятность засух, что способствует обострению глобальной продовольственной проблемы. Рост их числа и продолжительности, уменьшая объем естественного полива и водных ресурсов, расшатывает аграрное производство, отчего расширяются группы риска, которым угрожает голод. Так, в Сахелианской части Африки, где земледелие и скотоводство категорически обусловлены природным орошением, учащение затяжного безводия, разрушая сложившиеся системы выращивания пищевых культур и разведения животных, постепенно подрывает традиционное жизнеобеспечение местных племен. В некоторых же странах континента из-за снижения количества осадков и продления засушливых периодов выработка сельскохозяйственных продуктов, по прогнозам, сократится не менее чем вдвое уже к 2020 г.

Рассматривая отрицательное влияние засух на международные рынки, надо обратить внимание на то, что недостаточное увлажнение почвенного покрова, в итоге, становится одной из главных причин беспрецедентного снижения мировых запасов продовольствия и ожидаемого дальнейшего сокращения его поставок. Увеличение частотности и длительности засух, имея следствием неурожаи, приводит к уменьшению экспортного предложения и, тем более, гуманитарной помощи, а, значит, к подорожанию основных продуктов питания у импортеров и их нехватке у благополучателей. Происходящее отсюда ограничение потребления будит социальную нестабильность в странах, жестко зависящих от внешнеторговых и донорских поступлений, а также общественную напряженность в государствах, не имеющих развитого агропромышленного комплекса.

Сегодня чрезвычайная ситуация природного характера часто порождает или усугубляет экологическую и/или демографическую проблемы. Обе способны вызывать, осложнять друг друга, и, хотя они, чаще всего, не представляют непосредственной угрозы для жизни людей, имеют как ближайшие, так и отдаленные неблагоприятные гуманитарные последствия. К примеру, опасный геофизический процесс (оползень, почвенная эрозия, затопление и др.) наносит серьезный ущерб месту обычного проживания, чем толкает пострадавшую общину на вынужденную миграцию, превращая ее членов в дважды потерпевших, – согласно терминологии ООН, "экологических мигрантов"[7]. Единичные катастрофы и поправимый

[7] "Экологические мигранты – это лица, которые вынуждены

урон ведут к временному перемещению, однако их повторения и рост невозмещаемых потерь заставляют искать районы для безвозвратного переселения. Многочисленная мобилизация, в свою очередь, сопровождается антропогенными видами вреда и истощения естественных ресурсов (обезлесением, чрезмерным потреблением воды, выбиванием пастбищ и т. п.), а освоение новых территорий, – стойким ухудшением состояния окружающей среды, опустыниванием и усилением там борьбы за доступ к природным запасам вплоть до вооруженных конфликтов[8].

Отмечается, что одни стихийные бедствия, в частности, те, что обусловлены температурными и гидрологическими изменениями, нередко влекут за собой разнохарактерные другие. Так, в результате наводнений расширяются районы, охваченные инфекциями, передающимися через воду, а потепление и продление засух уже увеличило вероятность эпидемий малярии в ряде африканских регионов. Если не будут поставлены более надежные барьеры, могут возникнуть новые виды массовых заболеваний – таких как лихорадка денге, число зараженных которой к восьмидесятым годам XXI в. увеличится на 2 млрд человек[1].

Комментируя сегодняшние тенденции рассматриваемой проблемы, следует указать, что десятилетия, прошедшие со времени принятия начальных постановлений (1987 г.), повлияли на сам ее характер, в частности, акцентировали два актуальных аспекта. Во-первых, непрерывное увеличение количества катастроф и тяжести наносимого ими вреда населению, экономике, окружающей среде может стать труднопреодолимой преградой всеобщему развитию. В четвертой части Преамбулы Хиогской декларации говорится: "Мы убеждены, что стихийные бедствия серьезно подрывают за весьма короткий срок результаты инвестиций в развитие и, следовательно, остаются одним из серьезнейших препятствий на пути к достижению устойчивого развития и искоренению бедности. Мы также отдаем себе отчет в том, что инвестиции в развитие, не обеспечивающие надлежащий учет рисков стихийных бедствий, способны усиливать уязвимость. Поэтому решение проблемы бедствий и уменьшение их опасности с целью создания возможностей для обеспечения и усиления устойчивого развития стран есть одна из наиболее важных задач, стоящих перед международным сообществом" [21]. Внушительный объем ущерба побудил авторов отразить в Сендайском документе глубокое значение защиты от чрезвычайных ситуаций для экономической, социальной и экологической стабильности, – декларировать уже в качестве руководящего принципа: "Снижение риска бедствий является *необходимым условием* (выделено автором. – **Прим. авт.**) обеспечения устойчивого развития" [17, п. 19, пп.(h)].

Во-вторых, четкая корреляция общемирового роста опасности катастроф и продолжающегося повышения температуры на Земле шаг за шагом ведет к признанию причинно-следственной связи между этими процессами. В ООН глобальное потепление уже ставят в ряд "основных факторов" и "коренных причин", которые создают угрозу природных катаклизмов: "Повестка дня в области противодействия изменению климата также неразрывно связана с рамочной программой по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 г., учитывая, что изменение климата является одним из основных факторов риска, который играет все более важную и решающую роль" [16, п. 19].

К двум предыдущим замечаниям надо добавить, что сейчас тесная связь трех всеобщих проблем, – бедствий, развития и адаптации, – а также сложность получения ожидаемого результата, надолго отсроченного третьим японским саммитом, вызывают необходимость усиления предпринимаемых мер эффектом взаимной поддержки согласующихся и стимулирующих продвижение друг друга глобальных проектов ООН: рамочной программы по уменьшению опасности бедствий, повестки дня в области развития и соглашения о климатических ограничениях.

"Бесправная" стратегия

"Несмотря на значительный прогресс в распространении во всем мире культуры снижения риска бедствий, достигнутый в последнее десятилетие в ходе реализации Хиогской рамочной программы действий, *международное сообщество стремительно приближается к тупиковой ситуации* (выделено автором. – **Прим. авт.**), поскольку экономические потери растут и во многих частях мира уровень смертности остается неизменно высоким," – говорится в юбилейном докладе [18, п. 2]. В этих меняющихся условиях обнаруживает себя неуклонное снижение возможности государств обеспечивать свою безопасность одними только национальными средствами предупреждения и реагирования. "Важное значение для эффективного управления риском бедствий имеет эффективное и полноценное глобальное партнерское взаимодействие и дальнейшее укрепление международного сотрудничества, включая выполне-

покинуть места своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны либо пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф" [19, п. 10 Приложения 2].

[8] Использование природных ресурсов становится "важным звеном в той цепочке причин, которые есть у любого конфликта, и способно в определенных случаях сыграть роль катализатора" [20, p. 291].

ние развитыми странами их соответствующих обязательств по официальной помощи в целях развития", – указывает руководящий принцип 1) плана на ближайшие пятнадцать лет, Сендайской рамочной программы [17, п. 19], которая, в свою очередь, приняла от Хиогской и более ранних предшественниц эту идейную установку к достижению стратегических целей и результата.

Стойкое увеличение числа и силы ударов природы медленно, но верно отягчая проблему самозащиты, направляет государства к совместному сопротивлению угрожающей экологической тенденции. Вместе с тем, расширение внешних связей в целях решения внутренних задач, приводящее к росту взаимозависимости в мире, – это неоспоримый закон прогресса и одно из основных условий безопасности современного общества. Таким образом, следование принципиальной идее кооперирования есть сугубо закономерное движение в сторону глобализации борьбы с катастрофами.

Вызванному и природным, и общественным факторами поступательному процессу, разумеется, необходима соответственно развивающаяся нормативная и институциональная база. Но здесь, несмотря на то, что после многолетней борьбы с потерями их нарастающие размеры "пугают" уже не только авторов ее стратегии, "отрезвляемое" этим политическое сознание и слабо координируемые им ответные шаги не успевают за геодинамикой, которая безостановочно потребляет самый невозобновляемый из ресурсов, отпущенных на поиск вариантов уклонения от угрозы, – время. Сейчас уже понятно, что закладной камень базового строительства, – развернутый ООН амбициозный, но "бесправный" всемирный проект, – с помощью того потенциала, каким в настоящее время его пытаются реализовать, неоднократно обещанных "существенных" снижения числа жертв и сокращения объема ущерба дать не может. Предпринимаемое стоит, пожалуй, признать "попыткой с негодными средствами", что будет оценкой и важнейшим из тех инструментов, которыми организовано выполнение оказавшегося непосильным проектного задания. Не имея юридической императивности, руководящие постановления, принятые в ходе длительной и масштабной кампании, остаются, по сути, призывами доброй воли, а главные издающие их органы – "съездами идейной солидарности". Давая повод для критики эффективности необязательных норм и неполномочных институтов, какими, преимущественно, и представлена исследуемая тематика на мировом уровне, отрицательный итог тридцатилетнего периода подталкивает к формированию здесь на их основе комплекса нормативных и институциональных регуляторов, действенность которых обеспечивается механизмами права[9]. А также способствует неизбежному глубокому изменению в восприятии происходящего. "Стремительное приближение к тупиковой ситуации" на указанном "дорожными картами" пути с "мягкими" правилами движения и "ограниченными возможностями" управления, о чем доложил Объединенным Нациям ведущий политик, заставит государства для защиты своих территорий и населения строить обусловленный естественными и экономико-социальными предпосылками глобальный режим снижения риска не рекомендательным, а обязательным. В какой мере эта система всеобщей безопасности будет удовлетворять интересам России, значительно зависит от внимания, которое страна уделит развитию правового регулирования новой области международных отношений.

Список литературы

1. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. http://emdat.be/emdat_db/ (date of access: 18.07.2017).
2. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during Sixty-fourth session. Volume I. Resolutions 15 September – 24 December, 2009. General Assembly. Official Reports: Sixty-fourth session. Supplement 49 (A/64/49). New York, United Nations, 2010. 611 p.
3. Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration. 8th of September, 2000. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during fifty-fifth session. Volume I. Resolutions 5 September – 23 December, 2000. General Assembly. Official Reports: Fifty-fifth session. Supplement 49 (A/55/49). New York, United Nations, 2001. 626 p.
4. *Бражников Ю.В., Какуша В.Н.* и др., ред. Уроки цунами. Москва, Департамент международной деятельности МЧС России, 2005. 45 с.
5. *Gere J.M., Shan H.C.* Terra Non Firma. Understanding and Preparing for Earthquakes. New York, W.H. Freeman and Company, 1984. 203 p.

[9] При этом, по обновленной с Сендае концепции, регулирование должно учитывать взаимосвязь трех указанных ранее всемирных проектов Организации Объединенных Наций и согласовываться с касающимися бедствий положениями планов ООН по борьбе с голодом, охране здоровья, природопользованию.

6. Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Pittsburgh, UNDP, 2007. 399 p.
7. Information of the Japan Ministry of Finance. http://www.mof.go.jp (date of access:18.07.2017).
8. Japan Monthly Statistics, 2011, July. http://www.stat.go.jp (date of access: 18.07.2017).
9. *Чичкин. А.* 200 долларов за баррель. Российская газета, 17.03.2011.
10. Japan's 2011 Earthquake and Tsunami: Economic Effects and Implications for the United States. https://fas.org/sgp/crs/row/R41702.pdf (date of access: 18.07.2017).
11. The 147th Short-Term Forecast for the Japanese Economy (2011/7-9–2013/1-13). www.jcer.or.jp (date of access: 18.07.2017).
12. *Леонтьева Е.Л.* Япония. Экономическая динамика и ликвидация последствий удара стихии. Россия и мир: 2012. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Москва, ИМЭМО РАН, 2011. 157 с.
13. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January, 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March). 42 p.
14. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/63/351.2008.10 September). 21 p.
15. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/66/301.2011.12 August). 23 p.
16. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/69/364.2014.3 September). 22 p.
17. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai, Japan, 14–18 March, 2015. (Doc. UN A/CONF.224/L.2.2015.7 April). 35 p.
18. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/70/282.2015.4 August). 18 p.
19. Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighboring States. Geneva, 30–31 May, 1996. (Doc. CISCONF / 1996 / 6. 1996. 4 July). 40 p.
20. Word Commission on Environment and Development. Our Common Future (Brundtland Report). Oxford, New York, Oxford University Press, 1987. 300 p.
21. Resolution 1. Hyogo Declaration. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18–22 January, 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March). 42 p.

Reference list

1. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. http://emdat.be/emdat_db/ (date of access: 18.07.2017).
2. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during Sixty-fourth session. Volume I. Resolutions 15 September – 24 December, 2009. General Assembly. Official Reports: Sixty-fourth session. Supplement 49 (A/64/49). New York, United Nations, 2010. 611 p.
3. Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration. 8 September 2000. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during fifty-fifth session. Volume I. Resolutions 5 September – 23 December, 2000. General Assembly. Official Reports: Fifty-fifth session. Supplement 49 (A/55/49). New York, United Nations, 2001. 626 p.
4. *Brazhnikov Yu., Kakusha V.* and etc. The lessons of the tsunami. Moscow, Department of International Cooperation of EMERCOM of Russia, 2005. 45 p.
5. *Gere J.M., Shan H.C.* Terra Non Firma. Understanding and Preparing for Earthquakes. New York, W.H. Freeman and Company, 1984. 203 p.
6. Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Pittsburgh, UNDP, 2007. 399 p.
7. Information of the Japan Ministry of Finance. http://www.mof.go.jp (date of access: 18.07.2017).
8. Japan Monthly Statistics, 2011, July. http://www.stat.go.jp (date of access: 18.07.2017).
9. *Chichkin A.* 200 US dollars per barrel. Rossiiskaya Gazeta, 17.03.2011].
10. Japan's 2011 Earthquake and Tsunami: Economic Effects and Implications for the United States. https://fas.org/sgp/crs/row/R41702.pdf (date of access: 18.07.2017).
11. The 147th Short-Term Forecast for the Japanese Economy (2011/7-9–2013/1-13).
12. *Leont'eva E.,* Japan. Economic dynamics and liquidation of consequences of the disaster. Russia and the world: 2012. The economy and foreign policy. The annual forecast. Moscow, IMEMO, 2011. 157 p.
13. Resolution 2. Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18-22 January, 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March). 42 p.

14. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/63/351.2008.10 September). 21 p.
15. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/66/301.2011.12 August). 23 p.
16. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/69/364.2014.3 September). 22 p.
17. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Sendai, Japan, 14–18 March 2015. (Doc. UN A/CONF.224/L.2.2015.7 April). 35 p.
18. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction. Report of the Secretary-General. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/70/282.2015.4 August). 18 p.
19. Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighboring States. Geneva, 30–31 of May, 1996. (Doc. CISCONF / 1996 / 6. 1996. 4 July). 40 p.
20. Word Commission on Environment and Development. Our Common Future (Brundtland Report). Oxford, New York, Oxford University Press, 1987. 300 p.
21. Resolution 1. Hyogo Declaration. Report of the World Conference on Disaster Reduction. Kobe, Hyogo, Japan, 18–22 January, 2005. United Nations. General Assembly. (Doc. UN A/CONF.206/6.2005.16 March). 42 p.

УДК 343.3/.7

Шекк Е.А.,
старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

К ВОПРОСУ О ЛАТЕНТНОСТИ ПРИТОНОСОДЕРЖАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена рассмотрению вопросов латентности преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ. В статье приведены результаты авторского исследования о причинах латентности притоносодержательства в современных условиях и сделаны определенные выводы. Как показывают результаты эмпирического исследования проблемы, латентность притоносодержательства образуют как естественная, так и искусственная латентность.

Ключевые слова: притон, наркотик, латентность, опрос, исследование

Shekk E.,
Senior Researcher of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

REVISITING THE HANGOUT HOLDING LATENCY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article is considered to the issues consideration of offences latency under Article 232 of the Criminal Code of the Russian Federation. In this article there presented results of the author's research on the causes of the hangout holding latency in the current conditions and the certain conclusions have been drawn. As the results of empirical research of the issue, the hangout holding latency comes from both natural and artificial latency.

Keywords: hangout, drugs, latency, survey, investigation

Согласно статистическим данным за период 1997-2016 гг. соотношение числа преступлений, предусмотренных ст. 232 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), уголовные дела о которых были окончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде и числа не раскрытых (впервые приостановленных) составляет в среднем 96,9%. Этот показатель позволяет говорить о высокой результативности работы правоохранительных органов в отношении *выявленных* преступлений. Так, в 1997 г. при 939 зарегистрированных преступлениях по ст. 232 УК РФ – 809 были окончены расследованием или разрешены в отчетном периоде (раскрываемость составляет 98,8 %). В 2016 г. аналогичные показатели составили 1520 и 1569 преступлений соответственно (раскрываемость в данном случае составила 95,0 %). Сопоставление этих показателей за весь указанный период позволяет констатировать, что при увеличении числа зарегистрированных преступлений одновременно пропорционально увеличивалось число оконченных расследованием преступлений данной категории (см. таблицу 1).

Более наглядно описанную динамику можно проиллюстрировать на диаграмме (см. рисунок 1), где видно, что даже в пиковые периоды 2004, 2006, 2011-2012 гг. динамики чисел зарегистрированных и расследованных преступлений имеют идентичный тренд и число раскрытых всегда лишь немного меньше выявленных, что, прежде всего, свидетельствует о регистрации преступлений в условиях очевидности, то есть когда вероятность раскрытия выявленного преступления весьма велика.

Такой высочайший процент раскрываемости также указывает на необходимость рассмотрения проблемы, скрывающей истинные масштабы распространения анализируемого преступления, – ***его латентности***.

Как известно, под латентной преступностью понимается «совокупность преступлений, как ранее не известных правоохранительным органам, в том числе и тех, о совершении которых граждане и организации в государственные органы не обращались, так и фактически известных правоохранительным органам уголовно-наказуемых деяний, но не нашедших

Как цитировать статью: Шекк Е.А. К вопросу о латентности притоносодержательства в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 67–71

Таблица 1

Динамика числа зарегистрированных, раскрытых и не раскрытых преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ в России за 1997-2016 гг.

	Зарегистрировано преступлений в отчетном году	Преступления, уголовные дела о которых закончены расследованием либо разрешены в отчетном периоде	Осталось преступлений, уголовные дела по которым в отчетном периоде впервые приостановлены	Раскрываемость, в %
1997	939	809	10	98,8
1998	1032	987	9	99,1
1999	1033	974	21	97,9
2000	992	944	12	98,7
2001	814	763	19	97,6
2002	424	429	12	97,3
2003	356	315	12	96,3
2004	730	680	12	98,3
2005	3143	2692	75	97,3
2006	4509	4322	103	97,7
2007	5098	4817	161	96,8
2008	5466	5160	157	97,0
2009	6414	5881	240	96,1
2010	6554	6156	244	96,2
2011	7077	6506	254	96,2
2012	6104	6215	255	96,1
2013	4391	4304	197	95,6
2014	2707	2591	153	94,4
2015	2200	2148	114	95,0
2016	1520	1569	82	95,0

Рис. 1. Динамика числа зарегистрированных, раскрытых и не раскрытых преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ в России за 1997-2016 гг.

отражения в официальной уголовно-правовой (судебной) статистике о преступности»[1].

Для определения коэффициента латентности в научной литературе используются различные расчеты. Однако единого мнения ученым достигнуть до сих пор не удается. Некоторыми авторским коллективами проводились вычисления коэффициентов латентности для определенных видов преступлений. Так, авторский коллектив научного издания «Латентная преступность в Российской Федерации: 2001-2006» под ред. С.М. Иншакова» [2] исходит из следующей формулы расчета фактической преступности ФП = ЛП + РП, где ФП – фактическая преступность, ЛП – латентная преступность, РП – зарегистрированная преступ-

ность. При этом авторы рассчитывают коэффициент латентности по формуле Кл = ФП/РП.

Для рассматриваемого вида преступлений коэффициент латентности, согласно приведенным авторским коллективом расчетам, равен 5,26 [3]. Если использовать эту величину, можно посчитать, какое количество преступлений составляют латентную часть преступности, связанной с организацией и содержанием притонов и, соответственно, цифру фактической преступности. Так, например, в 2006 году было зарегистрировано – 4509 преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ. При подсчете с использованием указанного коэффициента получается, что тогда же фактически было совершено как минимум 23717 таких преступлений. Латентная часть в этом году составила по этим расчетам 19208 преступлений. В 2016 году соответственно 1520, 7995 и 6475 преступлений.

Принято различать два основных вида латентной преступности: **первый** – неизвестная правоохранительным органам, **второй** – неучтенная правоохранительными органами в уголовно-правовой статистике. Такого мнения придерживаются многие специалисты, посвятившие свои исследования этой проблеме [4].

Естественная латентность – это отсутствие сведений о совершенном уголовно-наказуемом деянии в статистической отчетности и отсутствие правового решения по факту совершения уголовно-наказуемого деяния, обусловленные отсутствием информации о криминальном происшествии у правоохранительных органов.

Искусственная латентность – отсутствие сведений о совершенном уголовно-наказуемом деянии в статистической отчетности, вызванное нарушением правоохранительными органами установленных правил регистрации и учета преступлений [5].

Научные исследования свидетельствуют, что регистрационная дисциплина ухудшается, количество выявляемых правонарушений не приводит к их снижению, растет не только естественная, но и искусственная часть латентной преступности [6].

Как показывают результаты эмпирического исследования проблемы, латентность преступлений, предусмотренных ст. 232 УК РФ, образуют как естественная, так и искусственная латентность.

О качественных характеристиках естественной латентности позволяют судить результаты опросов, проведенные в г. Москве и Московской области, Алтайском крае и Воронежской области. По специально разработанной анкете было опрошено более 500 человек различных возрастных групп.

Анализ результатов исследования показал, что почти каждый пятый опрошенный респондент осведомлен о существовании наркопритонов в своем или соседнем доме, либо в своем районе.

Так, на вопрос: *Известно ли Вам о существовании притона для потребления наркотиков в конкретном месте (в вашем или соседнем доме, в вашем районе)?* были получены следующие ответы:

– не известно – 74,0 %;

– известно – 26,0 %.

Важно отметить, что о фактах организации или содержания притонов больше всего осведомлены лица в возрасте от 19 до 25 лет (45,39 %). Меньше положительных ответов на этот вопрос дали граждане в возрасте от 26 до 35 лет (24,8 %). Лица в возрасте от 46 до 55 лет составили в общей массе положительно ответивших – 11,35 %. Остальные возрастные группы представлены в пределах 10 %. Отдельно следует отметить, что среди прочих групп респондентов около пяти процентов (4,54 %) опрошенных несовершеннолетних осведомлены о существовании притонов в месте их проживания.

Из приведенных выше результатов опросов можно сделать некоторые выводы.

Первый: хотя осведомленность о функционирующих поблизости от их места жительства притонах в разных возрастных группах различна, следует считать, что эта информация достаточно широко распространена. Население всех возрастных групп в большей или меньшей степени проявляет осведомленность в этом вопросе.

Второй: весьма велика вероятность, что эта информация негативно воздействует на несовершеннолетних и молодежь (показавшую наибольшую осведомленность), а также и на иные возрастные группы населения. Не исключено, что многие из тех, кто положительно ответил на анализируемый вопрос, сами посещали притоны, в том числе и с целью потребления наркотических средств. Следует считать, что возникновение интереса у молодежи и тем более несовершеннолетних к подобным местам подразумевает высокий риск их вовлечения в потребление наркотиков.

Особую тревогу вызывает тот факт, что, как убедительно свидетельствует исследование, социальная активность граждан в реализации своих знаний о совершении преступлений этого вида чрезвычайно низка. На вопрос: *Если Вы лично сталкивались с проблемой существования притона для потребления наркотиков рядом с местом Вашего проживания, то обращались ли Вы в правоохранительные органы?* были получены следующие ответы:

– да обращался, в полицию, к участковому – 4,25 %

– да, обращался в органы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) – 17,7 %

– не обращался – 78,0 %.

При обсчете ответов на этот вопрос учитывались только те анкеты, в которых респонденты подтвердили, что знают места функционирования притонов для потребления наркотиков.

Также необходимо отметить, что в период проведения опроса работала ФСКН России. Для данного вопроса не имеют существенного значения административно-штатные изменения, связанные с ликвидацией ФСКН России в настоящее время.

Таким образом, большинство граждан, обладающих информацией о противоправном поведении лиц, организующих и содержащих притоны для потребления наркотиков, не обращались вообще в правоохранительные органы. Несложно подсчитать, что три из четырех фактов организации либо содержания притонов для потребления наркотиков, известных населению, остались вне поля зрения правоохранительных органов. Эти факты не нашли отражения в официальной статистической отчетности и составляют пласт так называемой *естественной латентности* указанного деяния.

Исследуя причины нежелания граждан доводить до сведения правоохранительных органов известную им информацию о притонах, в которых в немедицинских целях потребляются наркотические средства, исследование выявило следующие криминологически значимые факторы: в 11,44 % случаев мотивация населения была такова, что обращение в правоохранительные органы не даст никакого результата; в 28,78 % случаев это было опасение мести со стороны преступников; в 55 % случаев необращения у респондентов существовала уверенность, что правоохранительным органам хорошо известно о функционировании данного притона. Следует отметить, что в 4,79 % случаев респондентами были указаны иные причины нежелания обращаться в правоохранительные органы, которые можно условно группировать на «безразличие», «нежелание помогать правоохранительным органам» и «нежелание вступать во взаимодействие с правоохранительной системой».

Как видно, по результатам опроса наиболее часто отмечается заведомая осведомленность правоохранительных органов о существовании притонов – это мнение высказали более половины опрошенных (55 %). Данное положение подтверждает тезис о недостаточной активности правоохранительных органов в выявлении наркопритонов для потребления наркотиков, даже при имеющейся у них информации. Причем осознание этого факта населением негативно воздействует на его гражданскую активность. Это обстоятельство является косвенным подтверждением высокого уровня *искусственной латентности* данного вида преступлений.

Опасение мести со стороны содержателей притонов или их посетителей в качестве причины необращения в правоохранительные органы высказали более 28 % опрошенного населения, осведомленные о местах употребления наркотиков в своем доме или районе. Данные исследования показывают, что указанное соображение не является умозрительным, ничем не подкрепленным суждением. Дело в том, что лица, организующие притон, его содержащие, а тем более его посещающие, нередко являются наркоманами. Наркотическая зависимость – это социально опасная болезнь, сопровождающаяся неадекватным поведением, наличием абстинентного синдрома и прочих закономерных поведенческих изменений личности. В связи с этим граждане, проживающие в непосредственной близости от мест сборищ наркоманов, могут регулярно наблюдать таких лиц, замечать их неадекватное, в том числе и агрессивное поведение. Благоприятные, относительно безопасные условия для употребления наркотических средств, психотропных веществ, создаваемые в притоне, вынуждают потребителей наркотических средств приходить по известному им адресу снова и снова. По результатам интервью с сотрудниками правоохранительных органов, в том числе участковыми уполномоченными полиции, на вопрос: «Если организатор или содержатель притона осужден, притон фактически перестал существовать, какова реакция наркоманов-посетителей этого притона?» был получен следующий ответ: «Нередко наркоманы еще долгое время приходят к этому дому, звонят в домофон, стучат в окна к соседям и всячески их беспокоят…». В уголовных делах, изученных автором, зафиксированы случаи поломки домофона наркоманами, приходящими в притон, драк в самом притоне, воровства и т.п. Вполне объясним, в таком случае, страх опрошенных лиц за свое здоровье, имущество, а возможно и жизнь. В этой связи стоит обратить внимание на следующий момент. До 2015 г. для такого рода обращений можно было воспользоваться *анонимной службой ФСКН России*. В настоящее время такая служба отсутствует. Представляется, чтобы оправдались надежды, возлагаемые на анонимную связь между населением и правоохранительными органами, требуется предпринять *дополнительные усилия по ее восстановлению в системе полиции и дальнейшей популяризации.*

Каждый девятый респондент считает, между тем, что обращение в правоохранительные органы не даст никакого результата. Подобная мотивировка пассивности граждан распространена и по другим категориям преступлений. Справедливости ради нужно отметить, что респонденты не указали ни одного факта отказа правоохранительными органами в принятии у них заявлений по известным им фактам функционирования притонов для потребления наркотиков. Хотя результаты опроса показали, что из общего числа обращений в полицию или ФСКН лишь в 12,76 % случаев было возбуждено уголовное дело, и содержатель (организатор) притона был привлечен к уголовной ответственности. В более половины случаев респонденты отмечают, что какие-то мероприятия

были проведены, но эффекта они не имели (53,9 %). Каждый четвертый опрошенный (24,8 %) считает, что никаких мер вообще принято не было, притон продолжает существовать. Небольшая часть опрошенных отметили, что по результату их заявления были приняты ряд мер, в результате чего притон перестал существовать (3,54 %).

Исследование выявило еще один немаловажный момент. Согласно результатам опроса, граждане, которые лично сталкивались с проблемой существования наркопритона рядом с местом своего проживания, в 73 % случаев делились этой информацией со своими близкими. В частности, 29,78 % опрошенных рассказали о притоне родственникам, а 43,26 % – друзьям или знакомым. На фоне данных о массовом необращении граждан в правоохранительные органы, результаты этого опроса могут быть интерпретированы как еще одно подтверждение уровня недоверия к правоохранительной системе.

В ходе проведения интервью с сотрудниками правоохранительных органов, в том числе МВД, ФСКН и прокуратуры на вопрос: «*Каковы, по Вашему мнению, причины необращения граждан за помощью в правоохранительные органы по фактам организации либо содержания притонов для потребления наркотиков?*» основной причиной было названо безразличие людей по отношению к общественным нормам морали и правилам поведения. Второй по значимости причиной интервьюированные назвали нежелание граждан соприкасаться с правоохранительной системой каким бы то ни было образом. Выявленные расхождения в оценке пассивности граждан ими самими и работниками правоохранительных органов показывают, что последние недостаточно критично относятся к своей работе, не видят ее существенных недоработок и упущений.

Таким образом, *низкая социальная активность граждан, порождающая естественную латентность рассматриваемого вида посягательств, не только вполне объяснима, но и во многом может быть связана с недостатками деятельности самой правоохранительной системы.* Недостаточная эффективность, по мнению опрошенных граждан, деятельности правоохранительных органов в этом направлении заставляет сомневаться в необходимости что-то делать самому. При этом, безусловно, весьма важным направлением совершенствования противодействия притоносодержательству является повышение уровня правосознания граждан, обуславливающее активность их участия в предупреждении рассматриваемых преступлений.

Список литературы

1. *Гаврилов Б.Я.* Латентная преступность: понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики. М., 2007. С. 25.
2. Латентная преступность в Российской Федерации: 2001-2006. Под ред. С.М. Иншакова. М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 11-12.
3. По материалам науч. издания «Латентная преступность в Российской Федерации» под ред. С.М. Иншакова. М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 147.
4. Криминология: учебник для ВУЗов / под общ ред. д.ю.н., проф. А.И. Долговой. 3-е изд., перераб и доп. М.: Норма, 2005. С. 122-131.
5. *Шиханов В.Н.* Достоверность уголовной статистики в системе контроля преступности (по материалам Иркутской области): дисс. … канд. юрид. наук. М. Институт государства и права РАН, 2006. С. 57.
6. *Чайка Ю.Я.* Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2015 году» 27.04.2016 // URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearences/appearences/1078222/ (дата обращения: 14.09.2017).

References list

1. *Gavrilov B.* Latent criminality: Concepts, structure, of latency factors and measures to ensure the reliability of crime statistics. M., 2007. P. 25.
2. Latent crime in the Russian Federation: 2001-2006. Under the editorship of S. Inshakov. M., UNITI-DANA: Law and Right, 2007. P. 11-12.
3. According to the published proceedings "The latent criminality in the Russian Federation". Under the editorship of S. Inshakov. M., UNITI-DANA: Law and Right, 2007. P. 147.
4. Criminology: Textbook for higher education institutions / Under the general editorship of Doctor of Law, Professor. A. Dolgova. 3rd edition revised and enlarged. M.: Norma, 2005. P. 122-131.
5. *Shikhanov V.* Reliability of crime statistics, in crime control system (According to the information of the Irkutsk region): Thesis of PhD in Law. M. Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2006. P. 57.
6. *Chayka Yu.* The Report at a meeting of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation "About the State of legality and law enforcement in the year of 2015" 27.04.2016 // URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearence/1078222/ (date of access: 14.09.2017).

УДК 34.03

Скребнева Н.А.,
преподаватель кафедры судебной медицины и медицинского права
Московского государственного медико-стоматологического университета им. А.И. Евдокимова

ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ПУБЛИЧНОМ И ЧАСТНОМ ПРАВЕ

В статье рассматриваются общие и особенные черты юридической ответственности в публичном и частном праве, для выявления которых впервые автором были систематизированы следующие критерии сравнения: признаки, цели, функции, принципы, субъективное основание, защищаемые интересы, правовое пространство возникновения юридической ответственности, характер и метод правового регулирования, общественная опасность совершаемых правонарушений и тяжесть последствий, предусмотренных за их совершение. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что общим в юридической ответственности в публичном и частном праве являются: признаки, цели, функции, принципы (кроме принципов ответственности только за виновные деяния и презумпции невиновности), защищаемые интересы. К особенностям ответственности в публичном и частном праве следует относить субъективное основание, правовое пространство возникновения юридической ответственности, характер и метод правового регулирования, общественную опасность совершаемых правонарушений и тяжесть последствий, предусмотренных за их совершение.

Ключевые слова: юридическая ответственность, публичное право, частное право, признаки юридической ответственности, цели юридической ответственности, функции юридической ответственности, принципы юридической ответственности, субъективное основание юридической ответственности, публичные интересы, частные интересы, правовое пространство возникновения юридической ответственности, метод правового регулирования, общественная опасность правонарушений, негативные последствия совершения правонарушений

Skrebneva N.,
Lecturer of Chair of Legal Medicine and Medical Law
of the Moscow State Medical-Dental University named after A. Evdokimov

THE GENERAL AND THE PARTICULAR IN LEGAL RESPONSIBILITY IN PUBLIC AND PRIVATE LAW

The article examines general and special features of legal responsibility in public and private law, for the first time the author has systematized the following comparison criteria: signs, goals, functions, principles, subjective basis, protected interests, legal space for the emergence of legal responsibility, the nature and method of legal regulation, the public danger of committing offenses and the severity of the consequences envisaged for their commission. As a result of the conducted research, the author comes to the conclusion that the common in legal responsibility in public and private law are: signs, goals, functions, principles (except the principles of responsibility only for the guilty acts and the presumption of innocence) and protected interests. To the specifics of responsibility in public and private law should be attributed subjective basis, the legal space for the emergence of legal responsibility, the nature and method of legal regulation, the public danger of committing offenses and the severity of the consequences provided for their commission.

Keywords: legal responsibility, public law, private law, features of legal responsibility, objectives of legal responsibility, functions of legal responsibility, principles of legal responsibility, subjective basis of legal responsibility, public interests, private interests, legal space for legal responsibility emergence, method of legal regulation, public danger of offenses, negative consequences of committing offenses

Как цитировать статью: Скребнева Н.А. Общее и особенное в юридической ответственности в публичном и частном праве // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 72–81

Существование публичного и частного права в системе права Российской Федерации, бесспорно, оказывает значительное влияние на все существующие в ее структуре правовые категории; в том числе, и на юридическую ответственность. Будучи цельным явлением, юридическая ответственность, тем не менее, имеет как общие, так и определенные особенности своего проявления в публичных и частных отношениях, исследование которых, безусловно, имеет как теоретическое, так и практическое значение. Таким образом, мы считаем необходимым установить критерии сравнения, в соответствии с которыми возможно выявить общее и особенное в юридической ответственности в публичном и частном праве.

Для достижения указанной цели мы сочли целесообразным использовать следующие критерии сравнения: признаки, цели, функции, принципы, субъективное основание, защищаемые интересы, правовое пространство возникновения юридической ответственности, характер и метод правового регулирования, общественная опасность совершаемых правонарушений и тяжесть последствий, предусмотренных за их совершение. Данные критерии ранее не были систематизированы в соответствующем виде в рамках одного исследования, и на некоторые из них не было обращено должного внимания.

Первым критерием сравнения являются признаки юридической ответственности.

Признаки являются неотъемлемой частью любого явления, по которым его можно узнать и определить, соответственно как в публичном, так и в частном праве юридическая ответственность обладает одинаковыми признаками, которые отражают ее сущность.

Следует отметить, что, несмотря на разнообразие подходов к определению понятия юридической ответственности и ее классификации, относительно признаков данной категории в науке сложился достаточно единообразный взгляд.

Так, Л.А. Морозова выделяет следующие признаки юридической ответственности: 1) содержанием юридической ответственности является мера государственного принуждения; 2) наличие вины как необходимое условие возникновения юридической; 3) выражается в виде отрицательных последствий для правонарушителя; 4) совершенное правонарушение является единственным основанием для привлечения к юридической ответственности; 5) юридическая ответственность представляет собой правоохранительное правоотношение между государством и правонарушителем; 6) реализуется в специальной процессуальной форме, предусмотренной правовыми нормами; 7) всегда имеет публичный характер[19].

И.Н. Сенякин относит к признакам юридической ответственности следующие: 1) ее основанием является государственное принуждение; 2) является последствием совершенного правонарушения и сопряжена с общественным порицанием; 3) проявляется в конкретных негативных последствиях для правонарушителя (личных, материальных, организационно-физических); 4) реализуется в процессуальной форме [26].

Подобным образом рассматривает признаки юридической ответственности и М.Н. Марченко, по его мнению, к таковым относятся: 1) обязательное наличие связи с государственным принуждением, реализацией предусмотренных нормами права санкций; 2) возникновение как общественного, так и государственно-правового порицания неправомерного поведения лица; 3) юридической ответственности всегда сопутствуют неблагоприятные последствия для правонарушителя личного или имущественного характера; 4) формой юридической ответственности является общественное отношение, возникающее между государством в виде органов государственной власти и лицом, нарушившем предписания закона; 5) в качестве основания для привлечения к юридической ответственности выступает совершенное правонарушение[17].

А.Г. Чернявским выделены следующие основополагающие характеристики юридической ответственности: 1) основанием юридической ответственности является совершенное правонарушение; 2) субъектом юридической ответственности выступает лицо, виновное в совершении противоправного деяния; 3) неотделимость юридической ответственности от государственного принуждения; 4) для юридической ответственности характерно наличие ограничений личного или имущественного характера, применяемых в отношении правонарушителя, с помощью которых реализуются воспитательная и предупредительная функции юридической ответственности; 5) юридическая ответственность применятся при строгом соблюдении правовых норм [29].

А.И. Кожевников перечисляет признаки юридической ответственности в ретроспективном плане, к которым относит: 1) содержание юридической ответственности составляет дополнительная обязанность субъекта правонарушения быть подверженным определенным санкциями правовых норм ограничениям. Главной целью такой ответственности является кара, с помощь которой восстанавливается социальная справедливость и предупреждаются противоправные деяния; 2)негативная юридическая ответственность воплощается в форме правоохранительного отношения между государством и субъектом правонарушения; 3)юридическим основанием ответственности является правовая норма, а фактическим – само правонарушение. Таким образом, юридическая ответственность возникает только за виновное противоправное деяние и автором отрицается наличие ответственности без вины; 4) юридическая

ответственность находится в неразрывной связи с государственным принуждением. При этом автор не отождествляет юридическую ответственность с государственным принуждением, т.к. последнее может существовать без ответственности [13].

С нашей точки зрения целесообразно выделить следующие признаки, свойственные ответственности в публичном и частном праве:

1) юридическая ответственность выражается в применении к правонарушителю мер государственного принуждения уполномоченными субъектами;

2)условием наступления юридической ответственности является наличие состава правонарушения. Мы считаем необходимым отметить, что не само правонарушение, а присутствие всех элементов состава правонарушения (субъекта, объекта, субъективной стороны, объективной стороны) может являться основанием юридической ответственности;

3) юридическая ответственность всегда влечет за собой отрицательные последствия для правонарушителя;

4)формой реализации юридической ответственности является специальное правоохранительное правоотношение, которое воплощается в особой процессуальной форме, предусмотренной законодательством;

5)юридическая ответственность всегда носит публичный характер.

Следующими критериями для сравнения юридической ответственности в публичном и частном праве выступают ее цели и функции.

Независимо от вида или правового пространства реализации юридической ответственности она преследует единые цели.

Длительное время в юридической науке признавалась одна цель юридической ответственности – отмщение правонарушителю. Таким образом юридическая ответственность представлялась на раннем этапе становления государства и права, в период когда основу ответственности составлял принцип талиона: око за око, зуб за зуб.

В настоящее время общепризнанным является более широкий (масштабный) характер целей юридической ответственности, их направленность на интересы человека, государства и общества, исправление и воспитание субъектов правонарушения, предупреждение совершения новых правонарушений и т.д.

Так, Л.А. Морозова выделяет три главные цели юридической ответственности: защита правопорядка; воспитание граждан в духе уважения закона; общая и частная превенция [19].

Некоторыми авторами выделяется основная цель юридической ответственности – восстановление социальной справедливости, и сопутствующие цели, такие как исправление (воспитание) субъекта правонарушения, предупреждение новых правонарушений. Такая классификация целей юридической ответственности выдвигает на первый план интересы общества, а не правонарушителя[23]. Восстановление социальной справедливости отражено в качестве цели наказания в Уголовном кодексе РФ [2].

С целями юридической ответственности неразрывно связаны ее функции. Они находятся во взаимодействии, которое заключается в том, что цели обуславливают функции, а функции конкретизируют и обеспечивают реализацию целей.

Принято выделять следующие функции юридической ответственности: карательная (штрафная), превентивная (предупредительная), компенсационная (правовосстановительная), воспитательная.

Компенсационную или правовосстановительную функцию с точки зрения некоторых ученых предпочтительнее именовать восстановительной функцией, поскольку она имеет более широкое значение и включает в себя правовосстановительную, компенсационную, возместительную подфункции, различающиеся по результату восстановительного действия (С.А. Комаров, Д.А. Липинский).

Тем не менее, подходы к функциям юридической ответственности сложились достаточно единообразные. Дискуссионным является вопрос о принадлежности функций ко всем видам и областям реализации юридической ответственности.

Ряд ученых-цивилистов признает существование лишь восстановительной функции гражданско-правовой ответственности и отрицается ее карательная функция [8,14]. Например, по мнению В.А. Хохлова сущность гражданской ответственности выражается в необходимости восстановить прежнее состояние, существовавшее до правонарушения. Наказание и обременение не входят в содержание и функцию гражданской ответственности, центральное место в которой занимает кредитор и причиненный ему вред, а не должник и его правонарушение [28].

Аналогичной позиции придерживается и Н.В. Витрук, который относит правовосстановительную (защитную) функцию к юридической ответственности в частном праве, а репрессивно-карательную функцию к ответственности в публичном праве [10].

Часть авторов допускает ограниченное присутствие карательной функции гражданской ответственности и полагает, что она реализуется посредством штрафных санкций (неустойка, пеня) [27].

Однако многие ученые являются противниками такого подхода и относят все функции юридической ответственности ко всем ее разновидностям.

По мнению Г.А Прокопович частноправовая ответственность, как и любая юридическая ответственность, выполняет штрафную (наказательную) функцию по отношению к правонарушителю [21].

С точки зрения Т.Н. Радько, В.В. Лазарева и Л. А. Морозовой функция кары (наказания) субъекта правонарушения присутствует во всех разновидностях юридической ответственности. Она имеет место как в случае лишения свободы за совершение преступления, так и в выговоре работника за несоблюдение дисциплины труда или штрафовании гражданина при нарушении правил дорожного движения [23].

Достаточно убедительно данный подход аргументировали С.А. Комаров и Д.А. Липинский. Авторы основывают осуществление карательной функции гражданской ответственности на присутствии осуждения и порицания в решении о привлечении правонарушителя к ответственности, поскольку осуждению всегда присущ элемент кары и оно оказывает негативное воздействие на психику субъекта правонарушения. Восстановительная функция гражданской ответственности реализуется лишь для потерпевшей стороны, а в отношении правонарушителя меры гражданской ответственности ограничивают его имущественную сферу, что выступает последствием проявления карательной функции. (С.А. Комаров, Д.А. Липинский).

Мы также придерживаемся позиции, что независимо от вида или правового поля реализации юридической ответственности (публичное или частное право), она реализует все свои функции. Функции являются продолжением целей и обеспечивают их достижение, поэтому эти категории неотделимы друг от друга. Соответственно, как мы отмечали ранее, будучи цельным явлением, юридическая ответственность обладает едиными целями и функциями, как в частном, так и в публичном праве.

Реализации рассмотренных целей и функций юридической ответственности служат ее принципы, на которых основан этот процесс.

Принципы юридической ответственности представляют собой отражение базовых ценностей гражданского общества, соответственно они в равной степени присущи как юридической ответственности в публичном, так и в частном праве.

Различными авторами выделяется разное количество принципов, но общепризнанными принципами являются неотвратимость, законность, обоснованность, справедливость, целесообразность, гуманизм. Некоторые авторы также добавляют к названным принципам персонифицированность (индивидуальность), ответственность только за виновные деяния [23].

Принципы являются такой же неотъемлемой частью любого явления, как и признаки, цели, функции и на первый взгляд должно быть совершенно очевидно, что все принципы юридической ответственности распространяются на все ее виды, как в публичном, так и в частном праве. Однако в юридической науке данный постулат достаточно неоднозначно рассматривается относительно принципа ответственности только за виновные деяния, и неразрывно связанного с ним принципа презумпции невиновности. Такая неоднозначность весьма обоснованна.

Так, в некоторых случаях Гражданским Кодексом РФ предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда [4]. К таким случаям относятся вред, нанесенный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст.1079), недостатками товара, работы или услуги (ст.1095), компенсация морального вреда (ст.1100). Трудовое законодательство также предусматривает ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении при отсутствии вины [5].

Таким образом, по мнению ряда ученых к субъективным основаниям гражданской ответственности помимо вины относится и риск, как допустимая возможность непредвиденных, но вероятных событий, за которые лицо несет ответственность, и соответственно принимает на себя юридические последствия данных событий, нарушивших права других субъектов [22].

С точки зрения С.В.Курылёва, субъекты, характер деятельности которых может быть связан со случайным причинением вреда, могут минимизировать или практически исключить такие случаи при принятии соответствующих мер предосторожности. Такая ответственность стимулирует деятельность, способную сократить вероятность невиновного причинения вреда [15].

К противникам такого рода ответственности относится Н.С. Малеин, который считает, что нанесение ущерба обществу и личности, обусловленное воздействием природных сил, невменяемых, недееспособных лиц, как и случайное безвинное причинение вреда, отличается опасностью, не имеющей социального качества. В данном случае как таковое деяние не имеет места в силу отсутствия психического отношения (вины) к негативным последствиям. Соответственно право не в состоянии оказывать влияние на состояние, в котором нет сознания и воли и не должно рассматривать его как правонарушение и предусматривать ответственность. Со временем такая ответственность должна быть изжита из законодательства. В качестве правового решения данного вопроса автор предлагает покрытие возникших убытков за счет общества, государства, конкретных юридических или физических лиц. Любой из предложенных вариантов не является ответственностью, а выступает как возмещение случайно возникших убытков [16].

Аналогичной позиции придерживается и Г.А. Прокопович. Гражданское законодательство не сможет обходиться без ответственности за невино-

вные правонарушения пока общество не возьмет на себя ответственность за полную компенсацию случайных убытков. По мнению автора, безвинная ответственность – это проявление зла, направленное на разложение дисциплины и стимулирование беззакония, поскольку если ответственность наступает без вины, то смысл в соблюдении закона отсутствует. Помимо этого такая ответственность, считает Г.А Прокопович, снижает инициативу субъектов права, например в предпринимательской деятельности и противоречит принципам справедливости, равенства, соразмерности ответственности, презумпции невиновности; не соблюдает право частной собственности, право на осуществление предпринимательской деятельности, из чего вытекает ее противоречие целям, функциям и принципам юридической ответственности [21].

В представленных доводах ученых, бесспорно, есть рациональное зерно. Однако прежде чем упразднять какие-либо правовые явления и нормы, необходимо тщательно продумать каким образом они могут быть заменены, чтобы это не способствовало ухудшению уровня правового регулирования.

В настоящее время ликвидация безвиновной юридической ответственности из частного права РФ не представляется возможной, но при этом ее существование непременно должно соответствовать позиции Конституционного суда РФ, в соответствии с которой наличие вины является общепризнанным принципом юридической ответственности во всех отраслях права как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно в законе (постановления от 25 января 2001 года № 1-П, от 17 июля 2002 года № 13-П, от 18 мая 2012 года № 12-П и др.) [6].

Противоречивое отношение сложилось также к принципу презумпции невиновности в юридической ответственности.

Противники этого принципа считают, что он должен быть исключен из научной теории и практики.

Так, К.А. Мокичев рассматривал презумпцию невиновности как надуманное и искусственное явление, в соответствии с которым правоохранительные органы и должностные лица имеют дело с невиновным субъектом. Тогда как без вины ни дознание, ни следствие, ни судебное разбирательство не может быть осуществлено [18].

По мнению С.Г. Олькова принцип презумпции невиновности должен распространяться лишь на «приличных» людей и необходимо возложить обязанность доказывания своей невиновности на обвиняемого [20].

Данные позиции являются очень категоричными и противоречащими основам правового статуса человека, т.к. презумпция невиновности является важнейшей гарантией неприкосновенности личности и обеспечения ее прав и свобод. Кроме того, предложение С.Г. Олькова нарушает конституционный принцип равенства и имеет дискриминационный характер, а критерии для определения «приличности» человека представляются весьма сомнительными.

Большинством ученых презумпция невиновности признается и поддерживается. Сам факт ее закрепления в важнейших международных правовых документах, а также в Конституции РФ, свидетельствует об ее неоспоримом значении. Поэтому в основном спорным относительно данного принципа является вопрос о его распространении на юридическую ответственность, как в публичном, так и в частном праве.

В соответствии с нынешней формулировкой данного принципа в Конституции РФ [1], презумпция невиновности распространяется только на лицо, обвиняемое в совершении преступления, т.е. на уголовную ответственность.

Такого мнения придерживается В.К. Бабаев, относящий презумпцию невиновности к уголовному и уголовно-процессуальному праву [7].

Вместе с тем, аналогичную норму содержит и Кодекс об административных правонарушениях РФ [3], что говорит о существовании презумпции невиновности в административной ответственности.

Что касается юридической ответственности в частном праве, там рассматриваемый принцип не нашел своего отражения.

Тем не менее, некоторыми авторами предлагается расширительное толкование презумпции невиновности. Так, Т.Н. Радько считает, что не только обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке, но и любое лицо, привлекаемое к юридической ответственности [24].

Однако состояние действующего законодательства РФ, а именно формулировка презумпции невиновности в Конституции РФ, наличие обязанности доказывания на каждой из сторон гражданского процесса, наличие безвиновной ответственности в частном праве не дает нам возможности придти к такому выводу и фактически в данном правовом поле применяется презумпция виновности.

Решением настоящего вопроса является совершенствование действующего законодательства, в частности первоочередное уточнение статьи 49 Конституции РФ, в которой закреплена презумпция невиновности.

Такой позиции придерживается и Т.Н. Радько и предлагает редактировать статью Конституции следующим образом «Каждый привлекаемый к юридической ответственности считается невиновным пока…» и т.д. [24].

Таким образом, исходя из состояния действующего законодательства, существования в российском законодательстве случаев привлечения к юридической ответственности в частном праве при отсутствии вины, принцип ответственности только за виновные деяния не в полной мере распространяется на данную область реализации юридической ответственности; принцип презумпции невиновности вовсе не представляется возможным отнести к юридической ответственности в частном праве. Соответственно вышесказанное является основанием для установления первого критерия – субъективного основания (критерия вины), в соответствии с которым юридическая ответственность в публичном и частном праве отличаются друг от друга. В отличие от ответственности в частном праве, ответственность в публичном праве всегда наступает только за виновные деяния.

Особое значение для сравнения юридической ответственности в частном и публичном праве имеет критерий защищаемых интересов. Общепризнанным считается, что публичное право представляет публичные интересы, общества и государства в целом, а частное – частные интересы конкретных субъектов. Аналогичным образом многие авторы разграничивают юридическую ответственность в публичном и частном праве.

Так, по критерию защищаемых интересов, в частности по критерию направленности санкций правовых норм, регулирующих юридическую ответственность, Г.А. Прокопович считает, что санкции, направленные на защиту частных интересов, представляют частноправовую ответственность, а санкции, защищающие публичные интересы относятся к публично-правовой ответственности [21].

А.Д. Руслин также полагает, что в сфере частного права субъект несет ответственность не перед государством, а перед другой стороной правоотношения [25].

Однако некоторые ученые являются противниками такого подхода. По мнению С.А. Комарова и Д.А. Липинского, когда в процессе реализации юридической ответственности учитываются только права потерпевшей стороны, неминуемо забывается другая сторона – государство и общество, которые также терпят ущерб в случае совершения правонарушения. Любое правонарушение причиняет вред законности и правопорядку. Так, в гражданско-правовой ответственности, по мнению авторов, имеет место сочетание публично-правовых и частноправовых интересов. Частный интерес более узкий и заключается в восстановлении имущественной сферы. Публично-правовой интерес более широкий, т.к. содержит в себе восстановление законности, правопорядка, морально-психологического спокойствия, социальной справедливости, авторитета государственной власти и закона (С.А. Комаров, Д.А. Липинский). Подобной позиции придерживается и Л.С. Явич [31].

Мы также считаем, что в частном праве защите подлежат как частные, так и публичные интересы, что исходит из самих целей юридической ответственности (восстановление социальной справедливости, защите правопорядка, предупреждению новых правонарушений и др.), направленных на охрану всеобщих интересов и к достижению которых стремится юридическая ответственность, как в публичном, так и в частном праве. Аналогичным образом, с нашей точки зрения, юридическая ответственность в публичном праве защищает, в том числе, и частные интересы. Так, к задачам уголовного законодательства относятся не только защита общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации (публичных интересов), но и охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности (частных интересов) [2]. В данном случае, возможно, отметить лишь разные акценты направленности правовой охраны – в частном праве юридическая ответственность защищает в первую очередь частные интересы, в публичном – публичные.

Таким образом, по критерию защищаемых интересов юридическая ответственность в частном и публичном праве совпадают, охраняя как частные, так и публичные интересы с разными акцентами направленности правовой охраны.

К ключевым критериям для разграничения юридической ответственности в частном и публичном праве с нашей точки зрения являются не интересы, подлежащие защите, а критерий правового пространства возникновения юридической ответственности.

Такого подхода придерживаются Н.В. Витрук и В.А. Кислухин, которые разграничивают публичную и частную ответственность, основываясь на правовом пространстве, в рамках которого применению подлежит тот или иной вид ответственности. Например, под частноправовой ответственностью В.А. Кислухин понимает ответственность субъекта частноправовых отношений за совершенное им нарушение норм отраслей частного права [12].

В рамках рассматриваемого критерия необходимо отметить, что если юридическим основанием ответственности в публичном праве выступают только нормы публичного права, содержащиеся в изданных государством правовых актах, то в частном праве ответственность также может быть установлена договором. Гражданским правом предусмотрена договорная ответственность в случае нарушения условий договора, которая может быть реализована посредством возмещения убытков, уплаты неустойки и т.д.

В трудовом праве договору также отводится большое значение в вопросе регулирования матери-

альной ответственности. Так, в качестве основания материальной ответственности некоторые ученые рассматривают трудовой договор. По мнению В.Т. Смирнова договорная природа материальной ответственности обусловлена тем, что она возникает в силу нарушения обязательственных отношений между субъектом правонарушения и потерпевшим, которые существовали до факта правонарушения [30].

Существуют и противники такого подхода. С.С. Каринский, напротив, утверждал, что ответственность за ущерб, причиненный работником имуществу работодателя, возникает не на основании трудового договора, а из закрепленной законом обязанности по соблюдению трудовой дисциплины и бережного отношения к имуществу, т.е. на основании нормы права. Договор лишь обеспечивает конкретизацию данных обязанностей [11]. Такого же мнения придерживался С.Н. Братусь [9].

Тем не менее, невозможно игнорировать роль трудового договора в регулировании материальной ответственности, поскольку в нем в соответствии с трудовым законодательством могут быть детализированы условия материальной ответственности сторон трудового договора. При этом договорная ответственность работодателя перед работником не может быть ниже, а работника перед работодателем – выше, чем это предусмотрено Трудовым Кодексом РФ или иными федеральными законами [5].

Соответственно, исходя из критерия правового пространства возникновения, юридическая ответственность в публичном праве наступает только в случае нарушения норм публичного права (административного, уголовного и др.), тогда как ответственность в частном праве возникает при нарушении правовых норм частного права (гражданского, трудового, семейного и т.д.) и условий договора.

На основании предыдущего критерия, учитывая особенности публичного и частного права, возможно выделить особенности юридической ответственности в публичном и частном праве, исходя из критерия характера и метода правового регулирования.

Правовое регулирование юридической ответственности в публичном праве отличается большей конкретизацией и строгостью, что свидетельствует об императивном методе правового регулирования. В целях регулирования юридической ответственности в публичном праве существуют отдельные кодифицированные нормативно-правовые акты, регулирующие только вопросы ответственности, в которых определены конкретные составы правонарушений и преступлений с соответствующими мерами наказания.

Ответственность в частном праве менее конкретизирована, она регулируется кодифицированными нормативно-правовыми актами, отражающими также другие положения частного права и закрепляющие лишь общие основания ответственности без конкретных составов правонарушений и наказаний. Следовательно, правовое регулирование юридической ответственности в частном праве предполагает больше свободы в выборе мер ответственности, что свидетельствует о наличии помимо императивного и диспозитивного метода правового регулирования.

Как справедливо отмечает Г.А. Прокопович, ответственность в частном праве может изменяться. В отдельных случаях закон ограничивает право на полное возмещение убытков (п. 1 ст. 400 ГК РФ). Законом или договором также может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда (п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

Исходя из вышесказанного, к особенным признакам юридической ответственности в публичном и частном праве относятся характер и метод правового регулирования.

Одним из достаточно однозначных, непротиворечивых критериев, в соответствии с которым целесообразно разграничивать юридическую ответственность в публичном и частном праве – это общественная опасность правонарушений, за которые наступает юридическая ответственность и тяжесть (характер) наступаемых последствий за их совершение.

Общественную опасность как черту, характеризующую правонарушение С.М. Зырянов относит к первичны признакам, в соответствии с которыми возможно разграничивать различные виды юридической ответственности. К вторичным признакам для этой цели автор относит порядок установления ответственности, виды и размер наказания, порядок производства, определяющиеся характером деликта [30].

Ответственность в публичном праве предусматривается за более общественно опасные правонарушения, чем ответственность в частном праве, и только в публичном праве предусматривается ответственность за преступления и соответственно, исходя из принципов целесообразности и справедливости юридической ответственности, она несет за собой более тяжкие последствия. Так, если ответственность в частном праве оказывает воздействие на имущественную (гражданская, материальная ответственность) или профессиональную (трудовую) сферу правонарушителя (дисциплинарная ответственность), то ответственность в публичном праве может налагать ограничения или вовсе лишить правонарушителя основополагающих личных прав, таких как право на свободу (при административном аресте, лишении свободы на определенный срок или пожизненном лишении свободы), и даже права на жизнь, поскольку в ряде государств смертная казнь подлежит применению и в настоящее время (США, Япония, Китай, КНР, Египет и др.).

В то же время юридическая ответственность в частном праве отличается тем, что ей присущ принцип полного возмещения причинённого вреда. Так, в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ, субъект правонарушения по общему правилу, должен возместить причиненный вред в полном объёме, включая как реальный ущерб, так и неполученные доходы [4], а в установленных законом случаях – и моральный вред. Трудовым законодательством также предусмотрены случаи полной ответственности работника перед работодателем, а ответственность последнего всегда реализуется в полном объеме [5].

Таким образом, критерии общественной опасности правонарушений и тяжесть (характер) наступаемых за них последствий относятся к особенным чертам юридической ответственности в публичном и частном праве.

Исходя из проведенного исследования, мы пришли к следующим выводам.

Впервые для сравнения юридической ответственности в публичном и частном праве были систематизированы следующие критерии: признаки, цели, функции, принципы**,** субъективное основание, защищаемые интересы, правовое пространство возникновения юридической ответственности, характер и метод правового регулирования, общественная опасность совершаемых правонарушений и тяжесть последствий, предусмотренных за их совершение.

В результате сравнения юридической ответственности в публичном и частном праве выявлены их общие и особенные черты.

Общим в юридической ответственности в публичном и частном праве являются: признаки, цели, функции, принципы (кроме принципов ответственности только за виновные деяния и презумпции невиновности), защищаемые интересы.

К особенностям ответственности в публичном и частном праве относятся: субъективное основание, правовое пространство возникновения юридической ответственности, характер и метод правового регулирования, общественная опасность совершаемых правонарушений и тяжесть последствий, предусмотренных за их совершение.

Необходимо отметить, что аспектам интеграции и дифференциации норм права, регулирующим юридическую ответственность в частном и публичном праве в юридической науке в настоящее время уделяется недостаточно внимания. В основном научные изыскания в области юридической ответственности посвящены ее отдельным положениям, таким как понятие, принципы, цели, функции, виды. Если же объектом исследования выступают публичная или частная ответственность, то, как правило, они рассматриваются в отдельности, без непосредственного сопоставления их общих и различных признаков, либо данное сопоставление не достаточно систематизировано и не охватывает всех необходимых с нашей точки зрения критериев. Данный пробел в исследовании рассматриваемой категории способствует существованию проблем в разграничении, применении юридической ответственности в публичном и частном праве. Настоящее исследование направлено на частичное восполнение существующего пробела, однако бесспорно, необходимы дальнейшие научные разработки в данном направлении.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Российской газета. 31.12.2001. № 256.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Трудовой Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001. № 256.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // Российская газета. 27.02.2013. № 42.
7. *Бабаев В.К.* Презумпция в российском праве и юридической практике / В кн.: Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 327.
8. *Бестугина М.А.* Социальная обусловленность и назначение граждаско-правовой ответственности в современных условиях (теоретический аспект): автореферат дисс. … канд. юрид. наук. М., 1986. С. 19.
9. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). М., 1976 г. С. 156.
10. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. – 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма. С. 380-381.
11. *Каринский С.С.* Об отличии материальной ответственности по трудовому праву от граждаско-правовой ответственности за ущерб // Советское государство и права. 1955. № 5. С. 82-89.
12. *Кислухин В.* А. Виды юридической ответственности: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.
13. *Кожевников А.И.* Субъекты юридической ответственности: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2004.С. 31.
14. *Констинов В.С.,* Максименко С.Т. Правовые вопросы материального стимулирования деятельности предприятий. Саратов, 1981. С. 51.

15. *Курылев С.В.* Санкция как элемент правовой нормы // Советское государство и право. 1964. № 8. С. 42.
16. *Малеин Н.С.* Об институте юридической ответственности // Юридическая ответственность: проблемы и перспективы: сборник научных трудов. Тарту, 1989. С. 30.
17. *Марченко М.Н.* Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2011. С. 709.
18. *Мокичев К.А.* Против ревизионистских извращений марксистско-ленинского учения о государстве и праве. М., 1969. С. 33.
19. *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. 512 с.
20. *Ольков С.Г.* Уголовно-процессуальные нарушения в российском законодательстве и общая теория социального поведения. Тюмень, 1993 г. С. 60-61.
21. *Прокопович Г.А.* Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве: дисс. доктора юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. С. 150.
22. *Прокопович Г.А.* Степень риска как критерий определения объёма ответственности // Сборник материалов международной научной конференции «Актуальные проблемы права России и стран СНГ». Челябинск, 7-9 апреля. Ю-УГУ, 2005. С. 56-63.
23. *Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А.* Теория государства и права: учебник для бакалавров. Москва: Проспект, 2014. 568 с.
24. *Радько Т.Н.* Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект, 2015. 600 с.
25. *Руслин А.Д.* К вопросу о позитивной ответственности субъектов гражданско-правовых отношений // Вестник ВУиТ. Вып. 4. Тольятти, 1999. С. 78.
26. *Сенякин И.Н.* Юридическая ответственность. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: СВШ МВД РФ., 1995. С. 447.
27. *Слесарев В.Л.* Объект и результат гражданского правонарушения. Томск, 1980. С. 99.
28. *Хохлов В.А.* Гражданско-правовая ответственность за нарушение договора: автореф. дисс… д.ю.н. Саратов, 1998. С.7.
29. *Чернявский А.Г.* Социальные основания изменения пределов юридической ответственности: монография / А.Г. Чернявский. М.:КНОРУС, 2016. С. 15-17.
30. Юридическая ответственность: современные вызовы и решения: Материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / Отв. Ред. Н.Г. Доронина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2016. 304 с.
31. *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., Изд-во ЛГУ, 1976. С. 279.

Reference list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. №. 31. Art. 4398.
2. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 № 63-FL // Collection of the legislation of the Russian Federation. 1996. № 25. Art. 2954.
3. Code of Administrative Offenses of the Russian Federation of 30.12.2001 № 195-FL (Edited from 07.06.2017) // Rossiyskaya Gazeta. 31.12.2001. № 256.
4. Civil Code of the Russian Federation (Part two) of 26.01.1996 № 14-FL // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. № 5. Art. 410.
5. The Labor Code of the Russian Federation of 30.12.2001 №197-FL // Rossijskaya Gazeta. 31.12.2001. № 256.
6. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14.02.2013 № 4-D // Rossiyskaya Gazeta. 02/27/2013. № 42.
7. *Babaev V.* Presumption in the Russian law and legal practice / In book: issues of legal technology. Nizhniy Novgorod, 2000. P. 327.
8. *Bestugina M.* The social conditioning and the appointment of civil responsibility in modern conditions (theoretical aspect): Synopsis of a thesis of PhD in Law. M., 1986. P. 19.
9. *Bratus' S.* Legal responsibility and legality (Essay theory). M., 1976, P. 156.
10. *Vitruk N.* The general theory of legal responsibility. Second edition, Enlarged and revised edition. M.: Norma. P. 380-381.
11. *Karinskiy S.* On the difference of responsibility under the labor law from the civil responsibility for damage // Soviet state and law. 1955. № 5. P. 82-89.
12. *Kislukhin V.* Types of legal responsibility: Thesis of PhD in Law. M., 2002. P. 9.
13. *Kozhevnikov A.* Subjects of legal responsibility: Thesis of PhD in Law. M., 2004. P. 31.
14. *Konstinov V.,* Maksimenko S. Legal issues of material stimulation for enterprises activity. Saratov, 1981. P. 51.
15. *Kurylev S.* Sanction as an element of the legal norm // Soviet state and law. 1964. № 8. P. 42.
16. *Malein N.* About the institute of legal responsibility // Legal responsibility: Issues and prospects: Collection of scientific papers. Tartu, 1989. P. 30.
17. *Marchenko M.* Issues of the theory of state and law. M.: Prospect, 2011. P. 709.

18. *Mokichev K.* Against the revisionist distortions of the Marxist-Leninist doctrine of the state and law. M., 1969. P. 33.
19. *Morozova L.* Theory of State and Law: Textbook. 4th edition., Enlarged and revised. M.: Eksmo, 2011. 512 p.
20. *Ol'kov S.* Criminal procedural offences in the Russian legislation and the general theory of social behavior. Tyumen, 1993. P. 60-61.
21. *Prokopovich G.* Theoretical model of legal responsibility in public and private law: Thesis of Doctor of Law. Saint Petersburg, 2010. P. 150.
22. *Prokopovich G.* The degree of risk as a criterion for determining the scope of responsibility // Proceedings of the international scientific conference "Actual issues of law in Russia and CIS countries". Chelyabinsk, April 7-9. SUSU, 2005. P. 56-63.
23. *Rad'ko T., Lazarev V., Morozova L.* Theory of state and law: Textbook for Bachelors. Moscow: Prospekt, 2014. 568 p.
24. *Rad'ko T.* Issues of the theory of state and law: Textbook. M.: Prospekt, 2015. 600 p.
25. *Ruslin A.* On the issue of positive responsibility of subjects of civil-law relations // Bulletin of Volga University named after V. Tatishchev . Vol. 4. Togliatti, 1999. P. 78.
26. *Senyakin I.* Legal responsibility. Theory of state and law: Course of Lectures / Under the editorship of N. Matusow and A. Malko. Saratov: Saratov Law Institute, 1995. P. 447.
27. *Slesarev V.* The object and result of a civil offense. Tomsk, 1980. P. 99.
28. *Khokhlov V.* Civil responsibility for breach of contract: Synopsis of a thesis of Doctor of Law. Saratov, 1998. P.7.
29. *Chernyavskiy A.* Social foundations for changing the limits of legal responsibility: Monograph / A. Chernyavskiy. M.: KNORUS, 2016. P. 15-17.
30. Legal responsibility: Contemporary challenges and decisions: Proceedings for the VIII Annual scientific readings in memory of Professor S. Bratus' / Executive editor N. Doronina. M.: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2016. 304 p.
31. *Yavich L.* The general theory of law. L., Publishing office of Leningrad State University, 1976. P. 279.

УДК 343

Папков С.В.,
военнослужащий войсковой части 2390

РОЛЬ, МЕСТО И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫХ ФОРМ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА В НАИБОЛЕЕ ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВАХ И ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ СНГ (США, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ, ГЕРМАНИЯ, ФРАНЦИЯ, Р. БЕЛАРУСЬ, Р. КАЗАХСТАН)

В настоящей статье рассмотрен опыт зарубежных государств по применению сокращенной формы расследования уголовных дел, который может быть использован при выработке отечественных правовых решений в данной области. Особый интерес вызывает опыт наиболее экономически развитых западных государств, достигших наибольших успехов в борьбе с преступностью, который, несмотря на различия в правовых системах, подлежит детальному изучению. Наибольшую актуальность вызывает анализ сокращенных форм расследования государств, входящих в Таможенный союз, с целью дальнейшей интеграции и унификации законодательства. Выделение характерных черт дифференцированных форм в зарубежном уголовном процессе позволяет определить вектор решения теоретических и практических проблем, с которыми сталкиваются дознаватели в отечественном уголовном процессе, при расследовании уголовных дел в сокращенной форме и препятствующих активно ее использовать. Кроме того, это позволит сформировать единообразную практику расследования уголовных дел в сокращенной форме дознания, расширить реагирование на каждое преступление при одновременной экономии сил и средств. Статья учитывает концепции право положений, составляющих содержание дознания в сокращенной форме, и направлена на активизацию использования дознания в сокращенной форме, в том числе, в правоприменительной деятельности пограничных органов.

Выводы, предложения и прогнозы, сделанные автором по итогам исследования, являются вкладом в совершенствование правовой, научной основы использования дознания в сокращенной форме.

В целом следует отметить, что научная статья ориентирована на потребности органов, осуществляющих уголовное судопроизводство в сокращенной форме дознания.

Ключевые слова: дифференцированная форма уголовного судопроизводства, эффективность и разумные сроки расследования, дознание в сокращенной форме, полицейское расследование, суммарное производство

Papkov S.,
Member of the Armed Forces of Military Unit 2390

THE ROLE, PLACE AND CHARACTERISTICS OF DIFFERENTIATED FORMS OF PRETRIAL PRODUCTION IN THE MOST ECONOMICALLY DEVELOPED WESTERN STATES AND INDIVIDUAL CIS STATES (USA, GREAT BRITAIN, GERMANY, FRANCE, REPUBLIC OF BELARUS, REPUBLIC OF KAZAKHSTAN)

This article describes the experience of foreign countries on the use of the abbreviated form of investigation of criminal cases, which can be used for the development of domestic legal solutions in this area. The special interest is the experience of most economically developed Western States that have achieved the greatest success in the fight against crime, who, despite the differences in legal systems, the subject of detailed study. The analysis of reduced forms of the investigation of member countries of the Customs Union, with the aim of further integration and harmonization of legislation has caused the most relevance. The allocation characteristic of the differentiated forms in the foreign criminal process to determine the solution vector of the theoretical and practical problems faced by investigators in the domestic criminal process in the investigation of criminal cases in the reduced form and prevent its active use. In addition, it will allow forming a uniform practice of investigation of criminal cases in an abbreviated form of inquiry, to expand the response to every crime while simultaneously saving energy and money.

The article considers the concept of law of provisions of relevance to the inquiry in abbreviated form, and is aimed at increasing the use of inquiry in abbreviated form, including in law enforcement activities of border authorities.
Conclusions, proposals and projections made by the author based on the study results, contribute to improving the legal, the scientific basis for the use of inquiry in abbreviated form.
In general, it should be noted that the scientific article is focused on the needs of authorities conducting criminal proceedings in the abbreviated form of inquiry.
Keywords: differentiated form of criminal proceedings, efficiency and reasonable investigation times, short-form inquiry, police investigation, summary proceedings

Повышение эффективности досудебного производства по уголовным делам всегда выступало и выступает в качестве одной из ключевых задач совершенствования правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности для подавляющего большинства, наиболее экономически развитых государств. Опыт многолетней законотворческой деятельности указанных субъектов международного права показывает, что одним из целесообразных путей решения указанной задачи является включение сокращенного порядка расследования преступлений, в сложившуюся ранее конструкцию национального досудебного производства по уголовным делам, в качестве самостоятельного (альтернативного) вида такого производства. В последние годы определенную динамику процессу внедрения упрощенных видов производств в национальные уголовно-процессуальные законы ряда государств придало то, что вопросы повышения эффективности расследования преступлений оказались предметом обсуждения на XII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В числе факторов негативно влияющих на состояние преступности в мире были отмечены неэффективные и затяжные расследования, ограниченное использование положений об освобождении от содержания под стражей до суда, неэффективная практика рассмотрения дел, наличие ограниченных ресурсов у органов прокуратуры и судебных органов и отсутствие положений об упрощенном расследовании дел или их недостаточном использовании [22].В этой связи, перед мировым сообществом стоит задача выработки стратегий повышения эффективности уголовного правосудия, целями которых, в числе иного, является сокращение срока между началом производства по уголовному делу и его завершением с вынесением окончательного приговора [22, п. 29]Кроме того, п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает право обвиняемого, подсудимого на рассмотрение его дела в разумный срок [3. с. 40-44].

Большинство государств, учитывают данные факторы при реализации своей уголовно-процессуальной политики и используют сокращенную форму расследования, когда уголовное дело не представляет правовой и фактической сложности.

В связи с этим, одним из аспектов исследования, является ознакомление с опытом зарубежных государств по применению сокращенной формы в расследовании уголовных дел, который может быть использован при выработке отечественных правовых решений в данной области.

Наиболее актуальным было бы изучение сокращенных форм расследования государств, входящих в Таможенный союз, с целью дальнейшей интеграции и унификации законодательства на примере Республики Беларусь (далее – Р. Беларусь) и Республики Казахстан (далее – Р. Казахстан).

В Р. Беларусь идея эффективности процессуальной формы нашла свое отражение в ч. 1 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса Р. Беларусь (далее – УПК РБ). Задачами уголовного процесса является защита личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства путем быстрого и полного расследования преступлений[16]. Глава 47 УПК РБ посвящена ускоренному производству расследования следователями и дознавателями уголовных дел,не представляющих большой общественной опасности (до 2 лет), или менее тяжких преступлений (до 6 лет лишения свободы).Обязательными условиями ускоренного производства (ч. 1 ст. 452 УПК РБ) являются очевидность факта совершения преступления лицом, которое не отрицает своей причастности к нему. Дела не могут быть расследованы с применением ускоренного производства (ст. 457 УПК РБ) если выполнение процессуальных и иных действий не может быть закончено в течение 15 суток с момента регистрации сообщения о преступлении, дело возвращено прокурором для производства предварительного следствия, преступление совершено несовершеннолетним или невменяемым лицом. Срок, расследования может быть

Как цитировать статью: Папков С.В. Роль, место и характерные черты дифференцированных форм досудебного производства в наиболее экономически развитых западных государствах и отдельных государствах СНГ (США, Великобритания, Германия, Франция, Р. Беларусь, Р. Казахстан) // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 82–88

продлен до пятнадцати суток начальником следственного подразделения или его заместителем. В течение 24 часов после поступления уголовного дела прокурору по нему принимается решение о направлении в суд (ч. 1 ст. 455 УПК РБ). Рассмотрение дела судом осуществляется также в упрощенном порядке. Суд назначает наказание, размер которого не может превышать половины максимального срока или размера избранного судом вида наказания, предусмотренного УК РБ.

Согласно данным статистики, использование ускоренного производства в расследовании уголовных дел в Р.Беларусь неуклонно возрастает с 24,7 % в 2001 г. до 47 % в 2012 г. [6, с. 268]. Приведенная статистика позволяет сделать вывод о ведущей роли ускоренного производства в уголовном процессе Р. Беларусь. По мнению (Л.Л. Зайцевой [5]), сегодня можно с уверенностью утверждать, что в Беларуси полностью оправдал себя сокращенный порядок судебного следствия, с применением которого рассматривается от 30 до около 50% уголовных дел в судах первой инстанции. В связи с тем, что предварительное расследование в Р. Беларусь осуществляется в форме следствия, дифференциация процесса достигается эффективностью следственных действий на стадии дознания. На основании изложенного, можно сделать вывод о ключевой роле дознания в комплексе следственных и процессуальных действий, позволяющих ускорить расследование уголовного дела.

В Р. Казахстан идея эффективности нашла свое отражение в ч. 1 ст. 8 Уголовно-процессуального кодекса Республика Казахстан (далее – УПК РК).Задачами уголовного процесса являются быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений [17]. Глава 55 УПК РК посвящена особенностям производства дознания в протокольной форме по делам об уголовных проступках, за совершение которых предусмотрено наказание в виде штрафа, исправительных работ, привлечения к общественным работам, ареста, осуществляемая в протокольной форме.

В ускоренном досудебном порядке следователями и дознавателями расследуются небольшой (до 2 лет), средней (до 5 лет), тяжкие (до 12 лет лишения свободы) преступления.

Обязательными условиями ускоренного производства (ч. 2 ст. 190 УПК РК) являются полное признание своей вины и согласие с размером причиненного вреда. Дела не могут быть расследованы с применением ускоренного производства (ч. 6 ст. 190 УПК РК) в отношении совокупности уголовных преступлений, когда хотя бы одно из них является особо тяжким, лиц, не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство, обладающих привилегиями и иммунитетом от уголовного преследования, несовершеннолетними или лицами, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществить свое право на защиту, непризнания своей вины хотя бы одним из соучастников уголовного преступления.

Уголовные дела не могут быть расследованы с применением протокольной формы (ч. 4 ст. 526 УПК РК) в отношении нескольких уголовных правонарушений, в числе которых, кроме преступлений, имеются уголовный проступок либо уголовные проступки, производство в такой ситуации осуществляется в форме дознания либо предварительного следствия. Ускоренное производство должно быть закончено (ч. 3 ст. 190 УПК РК) в течение пятнадцати суток с момента регистрации сообщения о преступлении либо с момента проведения первого неотложного следственного действия.

Прокурор по окончании ускоренного досудебного расследования (ч. 7 ст. 190 УПК РК), не позднее трех суток, утверждает обвинительный акт и направляет уголовное дело в суд. По делам, расследованным в протокольной форме (ч. 3 ст. 528 УПК РК) прокурор, не позднее суток, а по делам, по которым подозреваемый задержан, не позднее восьми часов, утверждает протокол об уголовном проступке и направляет уголовное дело в суд.

Рассмотрение дела судом осуществляется также в сокращенном порядке (ст. 382 УПК РК). Согласно статистическим данным за первые 2 месяца 2015 года расследованы в ускоренной и протокольной форме свыше50% уголовных дел [7].Опрос дознавателей показал, что 100% практических работников считают, сокращенный порядок эффективной формой расследования [11, с.22].

Сокращенная форма пронизывает не только дознание, но и следствие, образуя две самостоятельных процессуальных формы расследования уголовных дел, которые в совокупности с протокольной формой расследования образуют институт дифференцированной формы расследования уголовных дел. Дознанию отведено особое место в уголовном процессе Р.Казахстан, как фундаменту предварительного расследования, так как подавляющее количество уголовных дел расследуется именно в упрощенной форме дознания.

В ФРГ идея эффективности и ускорения применения уголовно-процессуальных мер нашла свое отражение в §§ 417-420 УПК ФРГ [19].

Ускоренное производство применимо органами полиции и прокуратуры при расследовании уголовных проступков, не представляющих большой общественной опасности, и поставлено в зависимость от максимального наказания, которое не должно превышать одного года лишения свободы (п. 2 ч. 1 § 419 УПК ФРГ).

Обязательными условиями ускоренного производства (§ 419 УПК ФРГ) являются очевидность фактических обстоятельства дела, ясность и однозначность доказательств, наличие лица подозреваемого в совер-

шении преступления, возможность незамедлительного рассмотрения дела без проведения обширного расследования, прокуратура заявляет ходатайство о принятии решения в ускоренном производстве.

Уголовные дела не могут быть рассмотрены судом в порядке ускоренного производства, если они не пригодны для проведения судебного разбирательства в рамках данного производства (§ 419 УПК ФРГ).

Прокурор после принятия решения о начале расследования (абз. 2 § 152, 158 УПК ФРГ) незамедлительно заявляет ходатайство о принятии решения об ускоренном производстве (§ 417 УПК ФРГ) в связи с его ясностью и передает материалы уголовного дела без составления обвинительного заключения в суд (§ 200 УПК ФРГ).

Судебное разбирательство проводится незамедлительно или в кратчайший срок (§ 418 УПК ФРГ).

Особенностью УПК ФРГ является отсутствие следствия, которое было отменено для большей рационализации расследования, так как происходило дублирование полицейского и прокурорского расследования. Полиция не является органом дознания, но под руководством прокурора несет бремя расследования уголовных дел.

Роль дифференцированных форм расследования высока. Как отметил (С.В. Боботов [1, с. 69]),в Германии развитое производство в упрощенном порядке, которое распространяется на 70 % дел от общего их количества. Опираясь на статистику можно констатировать, что законодатель создал эффективную и работающую дифференцированную форму расследования, которая заняла ведущее место в УПК ФРГ, став фундаментом для расследования более сложных уголовных дел.

Во Франции в результате реформы уголовной юстиции идея эффективности и ускорения применения уголовно-процессуальных мер нашла свое отражение во введении упрощенных форм расследования и судебного разбирательства[18].

Расследованием деликтов (не превышает 5 лет лишения свободы) и уголовных проступков (правонарушений) (не превышает 2 месяцев лишения свободы), не представляющих большой общественной опасности, занимается судебная полиция, как самостоятельный орган предварительного расследования, осуществляя полицейское дознание.

Уголовные дела, могут быть расследованы с применением ускоренного производства, за исключением дел, по которым производство предварительного следствия обязательно, факультативно по деликтам. В основном это дознание очевидных преступлений (проступков), когда преступник пойман с поличным на месте преступления, а также имеются очевидцы последнего. Срок полицейского дознания не определен, дознание очевидных преступлений (проступков), составляет несколько часов или дней. При этом судебная полиция наделена широкими полномочиями по сбору доказательств, что позволяет за короткий промежуток времени получить необходимый и достаточный перечень доказательств совершенного правонарушения. Основанием для возбуждения уголовного иска прокурором является рапорт полиции, который в перспективе с материалами дела передается в исправительный или полицейский трибунал.В случае согласия лица с нарушением, ему назначается наказание в виде штрафа, оплата которого означает автоматическое прекращение производства по делу.

Франция является родоначальницей классического континентального смешанного процесса, который впоследствии был воспринят почти всеми европейскими государствами, включая Российскую Империю. Дифференцированная форма расследования играет важную роль в УПК Франции с 1808 года. В ее основе лежит полицейское дознание, на котором построено практически все предварительное следствие. Как отметил (Л.В. Головко [4, с. 66]), по различным данным от общего количества возбуждаемых прокуратурой дел к следователю поступает от 0,5 до 15%. Во всех остальных случаях дело о правонарушении исчерпывается полицейским дознанием.

На основании изложенного, можно сделать вывод о том, что сокращенная форма расследования уголовных дел во Франции занимает особое место в УПК, позволяет максимально эффективно использовать репрессивный потенциал государства в борьбе с преступностью.

Проведя анализ исследования можно сделать следующий вывод, что ключевыми особенностями правового регулирования упрощенного судопроизводства в романно – германской системе права является: допустимость применения дифференцированных форм расследования лишь для ограниченного перечня составов преступлений, в который они включаются с учетом их небольшой общественной опасности, установленной санкцией, незначительности ущерба, подсудности дел о них. Материально-правовые основания использования дифференцированного производства допускаются только при условии наличия обязательных определенных фактических условий, перечень которых, исчерпывающе установлен уголовно-процессуальным законодательством стран.

В Великобритании идея эффективности применения уголовно-процессуальных мер нашла свое отражение в сокращенном (суммарном производстве). Расследованием преступлений, которые могут быть рассмотрены в сокращенной форме, занимается в основном полиция, которое характеризуется внепроцессуальным собиранием доказательств. По мнению (А.И. Лубенского [9, с. 40]), предварительное расследование в Англии, за некоторыми изъятиями, не проводится в полном объеме специально выделенными

для этой цели органами и должностными лицами, а является совокупной деятельностью, с одной стороны органов и лиц, осуществляющих уголовное преследование, а с другой – обвиняемого и представляющих его интересы лиц.

В связи с тем, что предварительное следствие и дознание по уголовным делам не производится ввиду отсутствия таких процедур в уголовном процессе, существуют процессуальные условия, позволяющие применять сокращенную форму расследования дел в судебном порядке. Правонарушение должно быть малозначительным, при рассмотрении «альтернативных» составов преступлений учитывается мнение обвиняемого, сложность дела и размер причиненного ущерба, для рассмотрения тяжких преступлений, необходимо, чтобы по делу были установлены смягчающие обстоятельства или совершенные деяния не представляли особой опасности для общества.

Максимальное наказание, которое может быть назначено при суммарном производстве – пять лет лишения свободы.

Срок расследования преступления проводимого полицией Великобритании по аналогии с США, не ограничен определенными сроками. Полиция, выполняя функции расследования совершенного преступления, практически не ограничена полномочиями на совершение необходимых процессуальных действий. Отчет и материалы расследования начальник органа дознания после квалификации направляет в суд. Если обвиняемый признает себя виновным, то суд сразу же выносит приговор.

Роль суммарного производства в уголовном процессе Великобритании трудно переоценить. Более 96% всех уголовных дел рассматривается в упрощенном порядке [9, с. 48]. Практически весь уголовный процесс нацелен на разрешение правового спора в максимально короткие сроки.

В США идея дифференциации уголовно-процессуальной формы нашла свое отражение в сокращенном (суммарном производстве). Оно применимо при расследовании малозначительных правонарушений, за которые судом может быть назначено наказание не более 6 месяцев лишения свободы, а также по делам о менее опасных преступлениях. Расследование данной категории правонарушений осуществляет полиция, деятельность которой вообще не считается уголовно-процессуальной и осуществляется в административном порядке. Полиция, выполняя функции расследования совершенного преступления, практически не ограничена полномочиями на совершение необходимых процессуальных действий. Само расследований имеет много общего с проверкой сообщений о преступлениях в порядке ст. 144—145 УПК РФ.

(В.А. Власихин [2, с. 122]) отмечает, что деятельность полицейских по расследованию преступлений меньше всего связана с составлением процессуальных документов и соблюдением процессуальной формы. На месте происшествия они обязаны собрать информацию о преступлении, если есть хоть какая-то вероятность, что преступник впоследствии будет найден и привлечен к уголовной ответственности. Полицейское дознание не предусматривает глубокого и всестороннего исследования обстоятельств дела, при этом срок проводимого расследования не ограничен. Как отметил (Н.Г. Стойко [13, с. 147]),достаточно собрать для суда доказательства, которые указывают на причастность лица к совершению преступления. Собираемые полицией доказательства предназначаются для предъявления обвинения и поддержания его в суде, в связи с этим, процесс доказывания совершенного преступления переносится в зал судебного заседания.

Рассмотрение уголовных дел осуществляется единолично мировым, полицейским, муниципальным судьей штата при условии отказа обвиняемого от суда присяжных и согласия сторон процесса. В случае доставления полицией правонарушителя в суд вместе с материалами расследования, в ходе которого, лицо признает свою вину, то судья сразу же назначает меру наказания, не проводя судебного разбирательства. Максимальный срок, который может быть назначен при рассмотрении дела в порядке суммарного производства, составляет год лишения свободы.

Дифференциация формы расследования в США является стратегической задачей, которая реализуется органами уголовной юстиции. По различным данным от 75 до 90% всех дел в США разрешаются именно таким способом [20, 116-117].

Как отметил (Н.Г. Стойко [13, с. 79-80]), длительное содержание предполагаемых преступников под стражей или арестом до суда, долгое и дорогостоящее разбирательство в суде, значительное число оправдательных приговоров и судебных ошибок признаются недопустимыми. При этом упор делается на точность и доступность информации о ходе и результатах судопроизводства, сокращение временных затрат, минимизацию «трений» между участниками процесса, уменьшение материальных издержек и используемых людских ресурсов, то есть на достижение максимальной продуктивности.

Основная задача дифференцированной формы – это сокращение, оптимизация издержек и расходов на стадии расследования уголовного дела, и максимально быстрое и эффективное его рассмотрение в суде. Эта концепция характерна не только для США, но и для всех макроэкономических государств англосаксонской системы права.

Учитывая то, что США и Великобритания столкнулись с ростом нераскрытых преступлений [8, с. 118], направление дальнейшей дифференциации расследования будет направлено с точки зрения эффек-

тивности и рациональности по пути ограничения контроля за полицейским расследованием, расширением заочного производства в отношении обвиняемых, соглашения между обвинением и защитой, назначение наказания в рамках процедуры судебного приказа или путем применения заранее фиксированной меры уголовно-правового воздействия и иные производные от существующего уголовного судопроизводства. По мнению (Н.Г. Стойко [13, с. 80]), предполагается, что полное следование всем многочисленным процедурным формальностям и процессуальным гарантиям должно быть скорее исключением, нежели правилом.

Особого внимания заслуживает рецепция норм Модельного УПК [12] для государств – участников СНГ (далее – МУПК) уголовно – процессуальным законодательством Р. Казахстан, Р. Беларусь. Изначально задуманный, как правовой ориентир для республик бывшего СССР, МУПК сыграл важную роль в становлении уголовно – процессуального законодательства зарождающихся самостоятельных государств, направив его в русло интеграции с Россией. Так, например, в 1980-е годы США потратили свыше 100 млн. долларов на установление в регионе состязательных форм судебного разбирательства англо-американского образца [21]. В настоящее время особых успехов на пути дифференциации судопроизводства заложенных в принципах МУПК достигла Р. Казахстан, упростив, как форму дознания, так и следствие, практически по всем составам преступлений. Необходимо отметить успехи законодателя Р.Беларусь, который максимально приближенно к МУПК рецептировал институт дознания, и провел дифференциацию классического следствия с учетом советского опыта расследования дел в протокольной форме. Менее всего преуспел в интеграционных процессах законодатель Украины, который в ущерб национальным традициям в данной сфере пошел по пути активной рецепция уголовно правовых институтов Франции, Германии, США.

Несомненно, ввиду отсутствия активной правоприменительной практики с использованием сокращенных форм расследования уголовных дел, УПК РФ невольно почувствует на себе влияние УПК Р.Беларусь и УПК Р. Казахстан, что в принципе является положительной тенденцией, которая изначально была заложена в МУПК. В связи с тем, что уголовно-процессуальное законодательство это динамично развивающаяся структура, то на определенном этапе развития дифференцированных форм расследования целесообразно провести анализ национальных законодательств, стран участниц СНГ и с учетом национальных традиций и интересов внести изменения в МУПК, придав дополнительное поступательное движение сокращенным формам расследования и определив ориентир развития науки. Одновременно это приведет к приращению научного знания и унификации законодательства, сближая национальные правовые системы.

В связи с тем, что нельзя отрицать влияние островной системы права на континентальную нужно очень осторожно, с учетом интересов национального права, рецептировать отдельные институты, прошедшие проверку практикой, сокращенных форм расследования уголовных дел, наиболее развитых западных государств.

Список литературы

1. *Боботов С.В.* Буржуазная юстиция. Состояние и перспективы развития. М.: Наука, 1989.
2. *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: Закон и политика. М., 1981.
3. *Волеводз А.Г., Литвишко П.А.* Упрощенное (ускоренное) уголовное судопроизводство в некоторых странах Европы // Российская юстиция. 2010. № 10.
4. *Головко Л.В.* Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. М.: Фирма «СПАРК», 1995.
5. *Зайцева Л.Л.* Реформирование уголовно-процессуального законодательства республики Беларусь: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / Л.В. Зайцева // Матер. международной научной конф. «Стратегии уголовного судопроизводства». СПб., 2007.URL:http://www.iuaj.net(дата обр.: 17.04.2017 г.).
6. *Зайцева, Л.Л.* О повышении эффективности правосудия путем оптимизации уголовно-процессуальных процедур / Л.Л. Зайцева // Право и демократия: сб. науч. тр. / Редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. Минск: БГУ, 2014. Вып. 25.
7. *Камбаева Ж.* Интервью с первым заместителем Генерального прокурора Республики Казахстан / BNews.kz. от 12 марта 2015 года, г. Алматы.
8. *Клейменов И.М.* Преступность в США и России: попытка сравнительного анализа // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 1 (30).
9. *Лубенский А.И.* Предварительное расследование по законодательству капиталистических государств. М.: Юрид. лит., 1977.
10. *Майтанов А.М.* Доказывание по уголовным делам, оканчиваемым составлением протокола обвинения: автореф. дисс …канд. юрид. наук. / А.М. Майтанов. Алматы : АГУ, 2015.
11. Модельный Уголовно-процессуальный Кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств. Принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, Санкт-Петербург, 17 февраля 1996 года. [Электронный ресурс]. URL: https://www.icrc.org/rus/resources/document (дата обр.:17.04.2017).

12. *Стойко Н.* Г. Уголовный процесс западных государств и России: англо-американской и романо-германской правовых систем. СПб., 2006.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: закон от 16 июля 1999 г. № 295-3: принят Палатой представителей 24 июня 1999 года: одобрен Советом Республики 30 июня 1999 года // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 47, 2/152.
14. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года: Закон РК № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.02.2017 г.) // Казахстанская правда от 10.07.2014 г. № 133 (27754).
15. Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ: с изм. и доп. на 1 января 1993 г. / Перевод с немецкого и предисловие Б.А. Филимонова. М.: Манускрипт, 1994.
16. Уголовно-процессуальный кодекс Франции 1958 года [Текст]: С изм. и доп. на 1 января 1966 г.: [Пер. с фр.] / [Предисл. кандидатов юрид. наук С. В. Боботова и В. И. Каминской]. Москва: Прогресс, 1967. 323 с.
17. *Уильям К. Брайсон.* Американская судебная система // Верховенство права. М., 1992.
18. XII Конгресс по предупреждению преступности и уголовному правосудию / Семинар-практикум по стратегиям и оптимальным видам практики по предупреждению переполненности исправительных учреждений. Справочный документ // Документ ООН A/CONF.213/16, 25 January 2010. П. 12.
19. *Richard J. Wilson.* "Criminal Justice in Revolutionary Nicaragua: Intimations of the Adversarial in Socialist and Civil Law Traditions" (1992) p. 269 [Electronic resource] http://works.bepress.com/richard wilson/34.

Reference list

1. *Bobotov S.* Bourgeois justice. Status and development prospects. M.: Nauka, 1989.
2. *Vlasikhin V.* Prosecution Service in the USA: Law and Politics. M., 1981.
3. *Volevodz A., Litvishko P.* Simplified (accelerated) criminal proceedings in some European countries // Russian Justice. 2010. № 10.
4. *Golovko L.* Inquiry and preliminary investigation in the criminal process of France. M.: Firm "SPARK", 1995.
5. *Zaytseva L.* Reforming the criminal procedure legislation of the Republic of Belarus: problems and prospects / L. Zaytseva // Proceedings of the International scientific conference "Strategies for criminal justice". Saint Petersburg., 11-12.10.2007. [Electronic resource]. URL: http: //www.iuaj.net (date of access: April 17, 2017).
6. *Zaytseva L.* On Improving the Effectiveness of Justice by Optimizing Criminal Procedural Procedures / L. Zaytseva // Right and Democracy: Collected scientific works / Edition by V. Bibilo (Ed.) [And others]. Minsk: BSU, 2014. Number 25.
7. *Kambaeva Zh.* Interview with the First Deputy Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan / BNews.kz. From March 12, 2015, Almaty.
8. *Kleymenov. I.* Criminality in the USA and Russia: The attempt at comparative analysis // Bulletin of Omsk University. The series "Law".2012. № 1 (30).
9. *Lubenskiy A.* Preliminary investigation under the legislation of capitalist states M.: Yuridicheskaya Literatura, 1977.
10. *Maytanov A.* Proving in criminal cases, terminated by the preparation of the prosecution report: Thesis of PhD in Law / A. Maytanov. Almaty: ASU, 2015.
11. The Model Code of Criminal Procedure for the States members of the Commonwealth of Independent States. Adopted by Resolution of the Inter-parliamentary Assembly of the States members of the Commonwealth of Independent States, Saint Petersburg, February 17, 1996. [Electronic resource]. URL: https://www.icrc.org/eng/resources/document (date of access: April 17, 2017).
12. *Stoyko N.* Criminal process of Western states and Russia: Anglo-American and Roman-German legal systems. SBR., 2006.
13. The Code of Criminal Procedure of the Republic of Belarus: Act № 295-3 of July 16, 1999: adopted by the House of Representatives on June 24, 1999: approved by the Council of the Republic on June 30, 1999 // National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus. 2000., № 47, 2/152.
14. The Code of Criminal Procedure of the Republic of Kazakhstan of July 4, 2014 / Law of the Republic of Kazakhstan № 231-V (with amendments and additions as of February 10, 2017), Kazakhstanskaya Pravda10/13/2014 № 133 (27754).
15. The Code of Criminal Procedure of Federal Republic of Germany: with amendment. And additional. On January 1, 1993. Translation from German and the preface of B. Filimonov. M.: Manuscript, 1994.
16. The French Code of Criminal Procedure of 1958 [Text]: Amended and additional on January 1, 1966: [Translation from French] / [Foreword of PhD in Law S. Bobotov and PhD in Law V. Kaminskaya]. Moscow: Progress, 1967. 323 p.
17. *William C. Bryson.* American judicial system // Rule of law. M., 1992.
18. XII Congress on Crime Prevention and Criminal Justice / Workshop on Strategies and Best Practices for Preventing Corruption overcrowding. Reference document // UN document A / CONF.213 / 16, 25 January 2010. P. 12.
19. *Richard J. Wilson.* "Criminal Justice in Revolutionary Nicaragua: Intimations of the Adversarial in Socialist and Civil Law Traditions" (1992) p. 269 [Electronic resource] http://works.bepress.com/richard wilson/34.

УДК 349

Пашенцев Д.А.,
доктор юридических наук, профессор, профессор Московского городского педагогического университета, ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ

СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье раскрывается содержание социальной функции государства в современных условиях. Показано влияние на реализацию этой функции таких важных факторов, как глобализация, переход к постклассической научной парадигме, экономический кризис. Проанализирована взаимосвязь социальной функции государства с понятием «социальное государство». Выявлены главные задачи социальной функции государства. Сформулирован авторский подход к определению понятия «социальная функция государства». По мнению автора, существование социальной функции государства объективно вытекает из его природы. В то же время, само понятие социального государства некоторые ученые рассматривают как определенный миф, имеющий временные границы своего существования и содержательного наполнения. Определена взаимосвязь между социальной функцией государства и социальными правами личности. По мнению автора, эти права выступают ориентиром, а также системой координат, в которых реализуется социальная функция государства. Поставлен вопрос о кодификации социального законодательства как основы для более эффективной и полноценной реализации социальной функции государства. Показано нравственное содержание социальной функции государства и ее соответствие отечественной правовой традиции. Представлено широкое понимание социальной функции государства, выходящее за рамки организации системы социального обеспечения. Подчеркивается интегрирующая роль социальной функции государства, ее значение для обеспечения легитимности государственной власти. Подчеркивается, что процесс глобализации детерминирует трансграничный характер социальной функции государства в современных условиях. Глобализация переводит социальные проблемы из внутригосударственных в разряд международных, тем самым повышается их значимость, возрастает ответственность государств за социальное самочувствие населения.
Ключевые слова: государство, функции государства, социальная функция, социальное государство, право, глобализация

Pashentsev D.,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Moscow City Pedagogical University, Leading Researcher of the Department of Theory of Legislation of the Institute of Legislature and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

THE STATE SOCIAL FUNCTION UNDER CURRENT CONDITIONS

The article reveals the social function content of the state under current conditions. It shows the impact of such key factors as the globalization, the transition of post-classical scientific paradigm, the economic crisis on the implementation of this function. There is analyzed interrelation of the state social function with the notion "social state". The main tasks of the state social function are revealed. The article author's approach to the notion "state social function" is stated. According to the article author, the state social function existence is objectively derived from its nature. At the same time, some scholars are considered the very notion of a social state as a myth that has timeframes of its existence and substantive content. There is determined the interrelation between the state social function and social rights of the personality. According to the article author, these rights are acted as a reference point, as well as coordinates system, which are implemented by the state social function. There is raised issue of the social legislation codification as a basis for more effective and full implementation of the state social function. The article shows the moral content of the state social function and its compliance with the domestic legal tradition. There is presented a broad understanding of the state social function, grown out of the social security system institution. There is emphasized the integrating role of the state social function, its importance for the state power legitimacy. The article emphasizes that the globalization process is determining the cross-border nature of the state social function under current conditions. Globalization puts social problems from intrastate to international, thereby their value is increasing, and states responsibility for social well-being of the population is growing.
Keywords: state, state function, social function, social state, law, globalization

Вопрос о социальной функции государства и ее современном значении является не только актуальным, но и дискуссионным. Споры в юридической науке разворачиваются вокруг двух крайних позиций. Первая из них, представленная так называемым неолиберальным лагерем, предлагает государству минимизировать участие в общественной жизни, устраниться от вмешательства как в экономические отношения, так и в социальную сферу [9].

Вторая позиция, напротив, настаивает на том, что государство, тем более, провозглашающее себя социальным, должно более тщательно и ответственно подходить к регулированию социальных отношений, обеспечивать приоритетное финансирование социальной сферы, создавать реальные гарантии реализации права на достойную жизнь своих граждан.

По нашему мнению, невозможно отрицать наличие у современного государства социальной функции, которая, как и другие функции государства, должна реализовываться в полном объеме.

По мнению современных исследователей, в том или ином объеме социальную функцию государство реализует на всех этапах своего существования. Правоведы пишут о социальной функции государства в исторической ретроспективе, например, в период средневековья [10]. Среди определений, которые исследователи даю понятию «социальная функция государства», заслуживает внимания следующее: «Социальная функция – это деятельность государства, направленная на минимизацию различий в доступе членов государства к общественным благам с целью обеспечения стабильности (самосохранения) социума» [5]. Если не учитывать явно неудачную формулировку «члены государства», то это определение содержит главное – показывает значение социальной функции для сохранения государства и общества. Отсюда вытекает неизбежность, генетическая обусловленность социальной функции любого современного государства.

Социальная функция государства в современных условиях направлена на решение следующих важных задач:

1) Интегрирует общество за счет сглаживания социальных различий, превращая совокупность населения в общество как единое целое;

2) Устанавливает и обеспечивает единые минимальные стандарты жизни для членов общества;

3) Повышает авторитет государства среди населения, укрепляет легитимность властных элит в глазах народа;

4) Способствует согласованию интересов классов и страт.

Для анализа социальной функции современного государства принципиальное значение имеют следующие аспекты.

Во-первых, большинство ученых-правоведов, рассматривая функции государства как основные направления его деятельности по регулированию общественных отношений, в числе внутренних функций называют социальную функцию [1]. Существование социальной функции объективно вытекает из природы современного государства, которое не может и не должно оставаться лишь аппаратом насилия и принуждения, защищающим интересы экономически господствующего класса. Современное государство должно обеспечивать баланс интересов различных социальных групп, осуществлять деятельность по предотвращению социальных конфликтов с помощью различных механизмов перераспределения ресурсов и создания системы социальных лифтов. В этом контексте социальная функция государства понимается достаточно широко. Она направлена на решение таких задач, как удовлетворение социальных потребностей населения, поддержание достойного уровня жизни, обеспечение нормальных условий труда и быта, оказание государственной помощи нуждающимся [8].

Во-вторых, само понятие социального государства с необходимостью подразумевает наличие у него социальной функции как одной из основных. Как верно пишет судья Конституционного Суда РФ в отставке Б.С. Эбзеев, «Конституционное закрепление социального государства означает возложение на государство общесоциальной функции… Взвешенная социальная политика государства… выступает условием социальной стабильности и в конечном счете прочности конституционного строя, ибо создает социальную базу его поддержки, формирует атмосферу общественного доверия к политическим и экономическим институтам государства» [12]. Социальное государство возникает на определенном этапе общественного развития как историческая форма достижения социального компромисса [4].

В-третьих, прослеживая взаимосвязь понятий «социальное государство» и «социальная функция государства», стоит учитывать позицию тех ученых, которые трактуют идею социального государства как определенный миф. Например, В.П. Малахов полагает, что «существо мифологизации социального государства кроется в идеализации социального государства, в ассоциировании всего позитивного для общества с наличием социального государства и, как следствие, с игнорированием его негативной роли» [6].

В-четвертых, понимание социальной функции государства в современных условиях во многом

Как цитировать статью: Пашенцев Д.А., Социальная функция государства в современных условиях // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 89–93

определяется переходом от классической к постклассической парадигме в теоретико-правовой науке. По мнению И.Л. Честнова, социальное государство представляет собой «детище модерна» и индустриального общества [11]. Переход к постиндустриальному обществу меняет само понимание роли государства и содержания его функций. Если в период модерна акцент делался на роли государства в обеспечении права на достойное существование, о котором писал, например, отечественный мыслитель П.И. Новгородцев [3], то теперь приходит новое понимание социальной функции как одного из средств обеспечения легитимности государственной власти. Успешная реализация социальной функции государства придает легитимность правящим элитам, способствует стабилизации политической жизни.

В-пятых, в современных условиях весомым фактором, оказывающим воздействие на особенности реализации социальной функции государства, выступает процесс глобализации. В условиях стремительно формирующего глобального мира социальные вопросы и проблемы выходят на наднациональный уровень. В мировом масштабе все острее становится глобальное противостояние между богатым «севером» и бедным «югом» [7]. Современная ситуация с массовой миграцией арабского и африканского населения в Западную Европу в значительной мере является следствием этого противостояния, результатом нерешенности социальных проблем, невыполнения по ряду причин объективного и субъективного характера многими государствами своей социальной функции. В условиях глобального взаимосвязанного мира невыполнение социальной функции одним государством с неизбежностью приводит к возникновению проблем у других государств. Социальные вопросы, нерешаемые в рамках одной страны, становятся бременем для других стран. В таком контексте, очевидно, что на реализацию отдельным государством социальной функции оказывают влияние глобальные факторы и проблемы, в том числе, демографическая ситуация (неконтролируемый рост населения в одних государствах и снижение рождаемости в других), экологическая ситуация (деградация среды обитания), политическая ситуация (развязывание локальных войн третьими странами). Эти факторы порождают неконтролируемую миграцию, в том числе, скрытую, что, в свою очередь, необратимо приводит к трансграничному характеру социальных проблем и их глобальному характеру.

В-шестых, реализация социальной функции государства требует существенных финансовых и ресурсных затрат. Полноценное финансирование эффективных социальных программ под силу только экономически успешному государству, которое имеет возможность обеспечить необходимый уровень бюджетных расходов. На современном этапе мир переживает перманентный экономический кризис, затронувший и нашу страну. В этих условиях успешное выполнение всех социальных обязательств становится для государства достаточно сложным делом. Результатом становится принятие ряда мер, направленных на частичный отказ от патернализма в социальной сфере, на развитие альтернативных всеобщему социальному обеспечению форм (например, благотворительность), на поощрение самозанятости, самопомощи, самонакоплений. Однако такая политика негативно воспринимается населением, которое в силу сформировавшейся в советский период истории модели социального государства традиционно ожидает от государства юболее активного участия в оказании социальной поддержки. Более того, рост благосостояния народа воспринимается как своего рода критерий эффективности проводимых в стране правовых реформ [2].

В-седьмых, социальная функция государства не тождественна функции создания системы социального обеспечения. Социальное обеспечение – только часть деятельности государства по реализации его социальной функции. Важнейшее значение в этом контексте имеет, например, развитие такой системы образования, которая способна предоставить всем членам общества равные стартовые возможности, обеспечить получение ими такой профессии, которая поможет достигнуть высокого уровня жизни.

Указанные факторы повышают значение права в реализации социальной функции государства. Именно с помощью правовых средств можно решать те социальные задачи, которые на данном конкретном этапе стоят перед государством и обществом. Представляется, что в современной России с помощью права можно решать следующие вопросы: установить минимальные социальные стандарты, которые соответствовали бы современному пониманию достойной жизни; закрепить контуры и механизмы более эффективной пенсионной системы; внедрить гарантии полноценной реализации социальных прав человека.

Социальные права личности выступают своего рода ориентиром при реализации социальной функции государства. Эти права задают ту систему координат, в рамках которой социальная функция получает свое конкретное содержательное наполнение. С этих позиций социальная функция государства может быть охарактеризована как деятельность государства по созданию условий для полноценной реализации социально-экономических прав личности. Эти условия включают в себя не только обеспечение необходимого прожиточного минимума, но также подразумевают полноценную реализацию права на образование, на медицинскую помощь, на пенсионное обеспечение и т.д. Речь идет не просто о физическом выживании граждан нашей страны, но об их достойной жизни в

соответствии с современными мировыми стандартами, а также об условиях, обеспечивающих свободное и полноценное развитие личности.

Среди всех правовых средств на первый план в решении этих задач выступает законодательство. Обладая высшей юридической силой по отношению к иным формальным источникам права, закон способен установить и закрепить необходимые ориентиры в социальной политике государства, а также меры по их достижению. Это особенно важно в условиях отсутствия должного консенсуса между народом и правящими кругами по вопросу о социальных стандартах и их материальном наполнении. В связи с этим, заслуживает внимания опыт тех субъектов федерации, в которых осуществлена кодификация регионального социального законодательства и приняты социальные кодексы. Выступая наиболее совершенной и всеобъемлющей (в рамках своей отрасли) формой закона, к тому же, соответствующей традициям романо-германской правовой семьи, кодекс способен укрепить правовые основы полноценной реализации социальной функции государства.

В условиях российской правовой традиции, которая связана с коллективными формами общественной жизни и исторически обусловленной потребностью во взаимопомощи членов общества, социальная функция государства получает нравственное наполнение. Выполнение государством взятых на себя социальных обязательств является не только условием его полноценного существования и развития, но и определенной моральной обязанностью. Эту обязанность государство должно выполнять в рамках существующего между ним и обществом общественного договора, легитимизирующего само существование государства и определяющего смысл его существования.

Список литературы

1. *Беляева Ю.Н.* О социальных функциях государства // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 101-103.
2. *Дорская А.А.* Улучшение качества жизни большинства членов общества как критерий результативности правовых реформ // Правозащитник. 2014. № 1. С. 2.
3. *Звонарев А.В.* Развитие общественно-политических взглядов П.И. Новгородцева в конце 1917 – первой половине 1918 гг. // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия Юридические науки. 2017. № 2. С. 21.
4. *Кочетков В.В., Кочеткова Л.Н.* Социальное государство в условиях глобализации // Новое в российском и международном праве. Сб. статей. Вып.9. М., 2009. С. 97.
5. *Кручинин В.Н.* Государство как социальный институт и его социальная функция // Правовая реформа. 2015. Т. 1. С. 23.
6. *Малахов В.П.* Мифы современной общеправовой теории. М.: ЮНИТИ-Дана, 2013. С. 57.
7. *Маликова Н.Р.* Социальное измерение глобализации. И.: Изд-во РГГУ, 2012. С. 144.
8. *Поляков А.В.,* Тимошина Е.В. Общая теория права. 2-е изд. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2015. С. 218.
9. *Шарков А.В.* Влияние методологических оснований экономической политики на социальную функцию государства // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2015. № 3. С. 21.
10. *Шарков А.В.* Социальная функция европейских государств в период средневековья // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 1749.
11. *Честнов И.Л.* Легитимность как характеристика социального государства постиндустриального общества // Социальное государство: коллективная монография по итогам круглого стола в Московском институте государственного управления и права. М.: Русайнс, 2016. С. 4.
12. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005. С.386.

Reference list

1. *Belyaeva Yu.* About the social functions of the state // Journal of Russian Law. 2016. № 1. P. 101-103.
2. *Dorskaya A.* Improving the life quality of most members of the society as the criterion of legal reform effectiveness // Defender. 2014. № 1. P. 2.
3. *Zvonarev A.* The socio-political views development of P. Novgorodtsev at the end of 1917 – the first half of 1918 // Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Series of legal sciences. 2017. № 2. P.21.
4. *Kochetkov V., Kochetkova L.* The welfare state in conditions of globalization // New in the Russian and international law. Collection of articles. Vol.9. M., 2009. P. 97.
5. *Kruchinin V.* The state as a social institution and its social function // Legal reform. 2015. Vol. 1. P. 23.
6. *Malakhov V.* The myths of modern legal theory. M.: YUNITI-Dana, 2013. P. 57.
7. *Malikova N.* The social dimension of globalization. I.: Publishing office of RSSU, 2012. P. 144.
8. *Polyakov A.,* Timoshina E. The general theory of law. Second edition. SBR.: Publishing office of SPbSU, 2015. P. 218.
9. *Sharkov A.* The impact of the methodological basis of economic policy on the state social function // Bulletin of the Perm University. Series: Economics. 2015. № 3. P.21.

10. *Sharkov A*. The social function of the European states in the Middle Ages // Modern Issues of Science and Education. 2014. № 6. P. 1749.
11. *Chestnov I.* Legitimacy as a characteristic of the welfare state of a post-industrial society // Social state: The collective monograph on the results of the round table at the Moscow Institute of Public Administration and Law. M.: Rusayns, 2016. P.4.
12. *Ebzeev B.* People, nation, state in the constitutional system of the Russian Federation. M.: Yuridicheskaya Literatura, 2005. P. 386.

УДК 351.72

Рагулина Ю.В.,
доктор экономических наук, Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

Завалько Н.А.,
доктор экономических наук, профессор кафедры Государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИСКАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с эффективностью управления налоговой системой на основе выполнения фискальной функции. Определено, что эффективность выполнения фискальной функции налоговой системы предполагает максимизацию налоговых поступлений и минимизацию издержек на их получение. Предложена методика оценки эффективности выполнения фискальной функции налоговой системой, которая позволит оценить действенность государственного регулирования в части обеспечения бюджетов разных уровней налоговыми доходами, а также затратность данного процесса.

Ключевые слова: эффективность управления, методика оценки эффективности фискальной функции, налоговая система

Ragulina Yu.,
Doctor of Economics, the Federal Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation

Zaval'ko N.,
Doctor of Economics, Professor of Chair of State and Municipal Management of Financial University under the Government of the Russian Federation

THE EFFICIENCY OF FISCAL MANAGEMENT

This article discusses the issues related to the efficiency of the tax system management through fiscal functions implementation. It is determined that the accomplish efficiency of the fiscal function of the tax system has involved tax revenues maximization and minimizing costs for their receiving. The technique of efficiency evaluation of the fiscal function performance of the tax system is introduced, which will assess to evaluate the government regulation effectiveness regarding the provision of different levels budgets by tax revenues as well as the cost of this process.

Keywords: management efficiency, technique of efficiency evaluation of fiscal function, tax system

Методика оценки эффективности выполнения фискальной функции налоговой системой в научной литературе и нормативно-правовых источниках отсутствует. В методиках оценки эффективности работы налоговых органов и научных публикациях можно встретить лишь отдельные показатели, характеризующие выполнение налоговой системой фискального предназначения, такие как объем налоговых поступлений (в разрезе уровней бюджета, категорий плательщиков, отраслей экономики), структура доходов бюджета, доля налоговых поступлений (отдельных видов) в доходах бюджета, динамика уровня поступлений налогов и сборов, темпы прироста налоговых поступлений (с их детализацией), показатели собираемости налогов, показатели, характеризующие затраты на функционирование налоговых органов и др.

Эффективность выполнения фискальной функции налоговой системы предполагает максимизацию налоговых поступлений и минимизацию издержек на их получение.

Максимизация налоговых поступлений – это способность налоговой системы обеспечить наибольшие сборы налогов при заданных условиях налогообложения. Показатели, предлагаемые в литературе, для характеристики данного направления, такие как объем налоговых поступлений, изменение доли собираемых налогов в ВВП, не являются допустимыми при оценке эффективности фискальной функции. По-

Как цитировать статью: Рагулина Ю.В., Завалько Н.А. Эффективность фискального управления // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 94–97

скольку их положительная динамика может быть достигнута не за счет повышения эффективности налоговой системы, а за счет введения новых налогов, повышения налоговых ставок, отмены налоговых льгот.

Такие показатели как: структура налоговых доходов бюджета, доля отдельных налогов и сборов (по категориям плательщиков, видам налогов ит.п.) в структуре бюджета (определенного уровня), различного рода соотношения налоговых поступлений (например, прямых и косвенных) и т.п. являются характеристиками налоговой системы, но не ее эффективности.

Ряд авторов, такие как Коростелкина И.А., [1] Сысоева Е.Ф., Мельник Е.Н., [2] считает, что налоговым индикатором, характеризующим качество налогового планирования и прогнозирования, отражающим так называемые «ресурсы» налоговых доходов регионального бюджета, является показатель обеспеченности налоговыми доходами бюджета субъекта РФ или собственной финансовой (налоговой) обеспеченности консолидированного бюджета субъекта РФ. При расчете данного показателя налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта РФ соотносятся со среднегодовой численностью населения.

Однако, налоговые поступления не расходуются в полном объеме на население, к тому же за их счет финансируется государственный аппарат и определенные направления государственного регулирования.

Фискальная эффективность налоговой системы или конкретного налога (или эффективность фискальных расходов), по мнению таких авторов как Амбросьева Т.Г., [3] Анисимов А.Л., [4] – это отношение абсолютного объема налоговых поступлений к расходам на налоговое администрирование (администрирование конкретного налога). Показатель показывает, какой объем фискальных поступлений (в целом по системе или по отдельному налогу) государство получает с единицы израсходованных денежных ресурсов.

Еще один показатель, рассматриваемый в данном направлении – показатель эластичности налогообложения, то есть соотношение относительного изменения налоговых поступлений при неизменных условиях налогообложения и относительного изменения какого-либо определяющего экономического фактора. Однако, налоговая система – динамичная, постоянно изменяющаяся система. Соответственно, и условия налогообложения постоянно меняются.

Фискальное предназначение налоговой системы заключается в том, что она обеспечивает поступление определенного бюджетными планами объема финансовых ресурсов. Если их достаточно (то есть собрано столько, сколько было запланировано) – значит, данная функция выполняется. В связи с этим, предлагается использовать показатель, отражающий результат фискальной функции, в соотнесении с его целевым значением, – коэффициент собираемости налогов.

В научных литературных источниках отмечена важность и необходимость показателя собираемости налогов для оценки эффективности налоговой системы. Нередко ученые включают его в систему оценки эффективности без указания способа расчета. Вероятно, это объясняется разнообразием подходов к его определению, наиболее распространенным из которых является расчет в виде соотношения величины начисленных налогов (или планируемой суммы собранных налогов) с суммой поступивших в бюджет налоговых платежей, или же, наоборот, соотношения объема налоговых поступлений с суммой начисленных налогов (или планируемой суммой их поступлений), либо с величиной налогового потенциала. Ряд авторов предлагают определять собираемость налогов и сборов, как процентное отношение фактических поступлений налогов и сборов за отчетный финансовый год за вычетом поступлений в счет погашения налоговой задолженности прошлых лет к сумме налоговых обязательств (начислений) в отчетном финансовом году. То есть поступления в счет погашения задолженности прошлых периодов не влияет на показатель собираемости налогов.

В рамках комплексной оценки эффективности выполнения фискальной функции предлагается рассчитывать коэффициент собираемости налогов, как отношение поступивших в бюджет сумм налогов и сборов, доначислений, погашения задолженности, к планируемой сумме налоговых поступлений.

Почему предлагается соотносить сумму налоговых поступлений с планируемой суммой налогов, а не с их начислениями или совокупностью налоговых начислений и задолженности по налогам и сборам, или налоговым потенциалом? Во-первых, сумма начисленных налогов может не отражать потребностей государства в налоговых доходах. Это сумма налогового обязательства, подлежащего исполнению налогоплательщиками, а отношение поступлений налогов (без доначислений и сумм погашений задолженности) к начислениям характеризует степень исполнения налогоплательщиками своих обязанностей. Во-вторых, соотношение с совокупностью налоговых начислений и задолженности по налогам и сборам не учитывает сумм доначислений, выявленных налоговыми органами. К тому же, помимо выявленных, существует определенная часть, не выявленных налоговыми органами налогов. В то же время, в сумме начислений могут быть нереальные для взыскания суммы налоговых обязательств. В-третьих, налоговый потенциал характеризует возможности налогоплательщиков к уплате налогов.

Основная задача фискальной функции налоговой системы – обеспечение достаточного объема налоговых доходов в бюджетах различного уровня. Задача уполномоченных государственных органов уста-

новить такую совокупность налогов и сборов, порядок и способы их уплаты, которые позволят сформировать необходимый объем финансовых ресурсов в бюджетах государства, а если при этом реализуются мероприятия, способствующие экономии бюджетных средств, то это означает эффективность фискальной функции.

Минимизация издержек на получение налоговых поступлений отражается в показателе, подтверждающем снижение затрат государства по содержанию государственных налоговых администраций.

Наиболее информативным показателем снижения затрат государства на содержание налоговых администраций является показатель удельного веса расходов государства на содержание налоговых администраций в налоговых доходах консолидированного бюджета.

Итак, методика оценки эффективности выполнения фискальной функции налоговой системой включает расчет следующих показателей:

-коэффициента собираемости налогов, рассчитываемого как отношение поступивших в бюджет сумм налогов и сборов, доначислений, погашения задолженности к планируемой сумме поступлений налогов и сборов;

-показателя уровня затрат на содержание налоговой службы в расчете на 100руб налоговых поступлений, рассчитываемого как отношение расходов на содержание налоговых органов к сумме поступивших налогов и сборов.

Указанные показатели включены также в перечень показателей выполнения контрольной функции, поскольку отражают эффективность контроля достаточности средств, аккумулируемых налоговой системой в бюджет, и объективности затрат на содержание налоговых органов.

Предлагаемая методика оценки эффективности фискальной функции, отличается следующими особенностями:

-анализ одного из ключевых направлений комплексной методики оценки эффективности налоговой системы – фискальной функции;

-выбор показателей основан на двух основных аспектах эффективности фискальной функции: максимизации налоговых поступлений и минимизации

затрат на их получение;

-установление эффективного значения для каждого показателя;

-характеристика показателей при положительной и отрицательной динамике;

-предложение направлений дальнейшего анализа при отрицательной динамике;

-предложение интегрального показателя оценки эффективности выполнения фискальной функции, учитывающего значение (весомость) каждого показателя, а также характеристика его значений.

Характеристика значений интегрального показателя:

-«0-49» означает, выполнение показателя минимизации затрат или невыполнение обоих показателей. Коэффициент собираемости не выполняется, что означает невыполнение налоговой системой фискальной функции;

-«51» означает, что выполняется коэффициент собираемости налогов, что свидетельствует об удовлетворительном выполнении фискальной функции;

-«100» означает выполнение обоих показателей, что свидетельствует об эффективном выполнении фискальной функции налоговой системой.

Разнонаправленность действия функций налоговой системы проявляется и в различных показателях для оценки эффективности их выполнения. Приведем для сравнения показатели эффективности выполнения фискальной и регулирующей функции, в случае, если задача налогового регулирования: увеличение налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Итак выполнение фискальной функции подразумевает сбор суммы налогов, равной или превышающей плановое значение при уменьшении затрат на организацию сбора. А эффективность регулирующей функции будет включать выполнение следующих показателей:

1. Рост налоговых поступлений в федеральный бюджет.

2. Показатели влияния налоговых инструментов на достижение цели (допустим, дополнительные налоговые поступления образовались за счет притока иностранцев, осуществляющих деятельность в России, но налогового стимулирования данного направления не осуществлялось. В этом случае регулирование нельзя назвать эффективным).

3. Показатели, характеризующие состояние плательщиков, налоговая нагрузка на которых увеличилась (что обеспечило рост налоговых поступлений) и подтверждающая стабильность их финансовых показателей.

4. Показатели сохранения (или установления) эффективного распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетов.

Предлагаемая методика оценки эффективности фискальной функции налоговой системы позволит оценить действенность государственного регулирования в части обеспечения бюджетов разных уровней налоговыми доходами, а также затратность данного процесса.

Список литературы

1. *Коростелкина И.А.* Налоговые индикаторы макро - и микроуровня / И. А. Коростелкина // Финансы и кредит. 2010. № 46 (430). С. 43-49.
2. *Сысоева Е.Ф., Мельник Е.Н.* Комплексный подход к оценке эффективности налоговой политики в регионах / Е.Ф. Сысоева, Е.Н. Мельник // Дайджест-Финансы. 2012. № 8 (212). С. 37-48.
3. *Амбросьева Т.Г.* Теория и практика управления эффективностью налогообложения в России / Т. Г. Амбросьева // Сервис plus. 2007. № 2. С. 96-102.
4. *Анисимов А.Л.* Эффективность налогового администрирования в налоговой системе Российской Федерации / А. Л. Анисимов // Известия УрГЭУ. 2015. № 1 (57). С. 24-30.
5. *Завалько Н.А., Кожина В.О.* Особенности стратегии инноватизации экономического развития регионов. Транспортное дело России. 2014. № 5. С. 7-9.
6. *Завалько Н.А.* Прогнозы развития экономики России. Материалы международной научно-практической конференции. 2015 Издательство: Центральный экономико-математический институт РАН, С.204-205.
7. *Рагулина Ю.В.* О конкурентоспособности отечественной экономики. Научное образование, 2011. № 5. 486-491.

Reference list

1. *Korostelkina I.* The fiscal indicators of a macro - and micro level / I. Korostelkina // Finance and Credit. 2010. № 46 (430). P. 43-49.
2. *Sysoeva E., Mel'nik E.* The comprehensive approach to evaluating the effectiveness of tax policy in the regions / E. Sysoeva, E. Mel'nik // Digest-Finance. 2012. № 8 (212). P. 37-48.
3. *Ambros'eva T.* The theory and practice of management of efficiency of taxation in Russia / T. Ambros'eva // Servis plus. 2007. №2. P. 96-102.
4. *Anisimov A.* The tax administration efficiency in the tax system of the Russian Federation / A. Anisimov // Bulletin of USUE. 2015. №1 (57). P. 24-30.
5. *Zaval'ko N., Kozhina V.* The strategy of economic development innovatisation of regions. Transport business of Russia. 2014. № 5. P. 7-9.
6. *Zaval'ko N.* Development forecasts of the Russian economy. Proceedings of international scientific-practical conference. 2015. Publisher: The Central of Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, P. 204-205.
7. *Ragulina Yu.* About the competitiveness of the domestic economy. Scientific Education, 2011. № 5. 486-491.

УДК 338.05

Шкодинский С.В.,
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института

Ивлева О.Е.,
аспирант Государственного Научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

ПРОБЛЕМА НЕДОФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕАТРОВ РОССИИ

Достаточно большая группа специалистов признает, что театр является особой территорией творчества людей, служит питательной средой для других отраслей культуры и искусства. Однако в условиях рыночных отношений существование театров не всегда вписывается в их логику, что затрудняет реализацию значимых социальных функций. В связи с этим и возрастает значимость роли государства в обеспечении необходимых условий развития театров и, тем самым, способствовать развитию культуры и общества.

Актуальность темы научной статьи обусловлена возрастающим акцентированием внимания на государственной поддержке учреждений культуры и искусства наравне с иными источниками финансирования их деятельности. Предметом исследования являются бюджетные и собственные средства финансирования театра как наиболее гарантированные источники «выживания» учреждений на современном рынке услуг. Цель научной статьи – обобщить исследование крупнейшего аналитического агентства, показывающего современную ситуацию в аспекте проблем недофинансирования государственных театров России, а также провести собственный анализ финансово-хозяйственной деятельности одного из условно молодых московских государственных театров. В результате делается вывод о необходимости поиска новых каналов финансирования деятельности государственных театров. Предлагается перечень как «внешних», так и «внутренних» решений для современных государственных театров России.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, государственные театры, самофинансирование, субсидирование, сфера культуры и искусства

Shkodinskiy S.,
Doctor of Economics, Professor, Main Researcher of the Center of Branch Economy of the Research Financial Institute

Ivleva O.,
Postgraduate student of Federal Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation

THE ISSUE OF INSUFFICIENT FUNDING OF THE STATE THEATERS OF RUSSIA

Rather big group of experts recognizes that the theater is the special territory of creativity of people, serves as nutrient medium for other branches of culture and art. However in the conditions of the market relations existence of theaters not always fits into their logic that complicates realization of significant social functions. In this regard the importance of a role of the state also increases in providing necessary conditions of development of theaters and, thereby, to contribute to cultural development and societies.

The relevance of a subject of the scientific article is caused by the increasing emphasis of attention on the state support of cultural institutions and arts on an equal basis with other sources of financing of their activity. An object of research are the budgetary and own funds of financing of theater as the most guaranteed sources of "survival" of institutions in the modern market of services. The purpose of the scientific article – to generalize a research of the largest analytical agency showing a modern situation in aspect of problems of insufficient funding of the state theaters of Russia and also to carry out own analysis of financial and economic activity of one of conditionally young Moscow state theaters. The conclusion about need of search of new channels of financing of activity of the state theaters is as a result drawn. The list of both "external" and "internal" decisions for modern state theaters of Russia is offered.

Keywords: budgetary financing, state theaters, self-financing, subsidizing, sphere of culture and art

В наше время учреждения и организации сферы культуры активно вовлечены в рыночные отношения и существуют наравне с другими государственными и негосударственными структурами, борются за клиентов, пытаются повысить уровень своей конкурентоспособности, решают проблемы финансово-экономического характера, подчиняются федеральным законам и пр. Однако, в первую очередь, услуга, предоставляемая учреждением или организацией культуры и искусства, являет собой «нематериальное благо, которое обладает свойствами как чисто индивидуального (исключаемость, конкурентность, делимость), так и чисто общественного (колоссальный внешний эффект, невозможность исключения отдельного человека от пользования им, неконкурентность) блага. Являясь крайними полюсами шкалы экономических благ, индивидуальное и общественное благо в реальности в чистом виде выступают достаточно редко. Таким образом, услуги культуры и искусства выступают в виде смешанного блага» [1, с. 201].

К числу наиболее актуальных проблем сферы культуры и искусства относится проблема совершенствования их финансово-экономической деятельности. Данный вопрос освещался прямо или косвенно в трудах многих ученых, занимавшихся экономикой культуры. Акцент делается преимущественно на таких ее составляющих как расходование бюджетных средств и предпринимательская деятельность (Е.Н. Жильцова, В.Н. Казакова), фандрайзинг (Е.Л. Игнатьева, А.Я. Рубинштейн, Е.Л. Шекова), привлечение спонсорских средств (И.А. Дымникова), совершенствование системы организации дополнительных услуг (Л.И. Сабукова, К. Лавлок) и пр.

Однако, на наш взгляд, тема государственной поддержки учреждений культуры и искусства остается наиболее острой, наиболее обсуждаемой и наиболее значимой для общества.

Несмотря на то, что существует множество источников финансирования деятельности государственных театров, гарантированными остаются лишь средства, предоставляемые государством, то есть ассигнования, субсидии, и собственные средства, получаемые за счет предпринимательской деятельности (дополнительные услуги, фестивали, конкурсы, учебные мероприятия и пр.).

Современную картину эффективности названных каналов финансирования государственного театра позволяет представить недавнее исследование, проведенное РБК (июль, 2017 г.), целью которого был анализ финансовых итогов работы 650 театров в разрезе доходности (включая государственные дотации и коммерцию) и расходной части учреждений. Исходя из полученных результатов, все 650 театров России – убыточны. Например, Большой театр в Москве за 2016 год получил доход (включая государственные дотации) в размере 7823 млн.руб., коммерческий доход в размере 3104 млн.руб., а расходы составили 7327 млн.руб. Михайловский театр в Петербурге получил доход (включая государственные дотации) в размере 1868 млн. руб., коммерческий доход – 604 млн. руб., а расходы составили 1442 млн.руб. Театр им. Е. Вахтангова получил в 2016 году 1075 млн. руб., 650 млн. руб. коммерческого дохода, а общие затраты составил 865 млн. руб. и так далее [3].

Таким образом, можно сделать выводы о том, что:

- театры, где собственный коммерческий заработок (прибыль от продажи билетов и пр.) превышал бы его годовые расходы, – отсутствуют;

- практически отсутствуют театры, которые бы полностью исполнили госзадание;

- если не учитывать дотации, в нашей стране нет коммерчески успешного театра. Из этого следует, что у театров нет возможности становится инновационными, современными, модернизированными в разрезе соответствия времени, психологии и социального настроя общества.

Также, авторами проведено собственное исследование, объектом которого стал театр, не попавший в выборку РБК – Московский театр «Школа современной пьесы».

Государственное бюджетное учреждение культуры города Москвы «Московский театр «Школа современной пьесы» создано Всесоюзным творческо-производственным объединением по пропаганде театрального искусства Союзтеатр СТД СССР на основании приказа от 27 марта 1989 г. № 39 как Московский театр-студия «Школа современной пьесы». Место нахождения: 127051, г. Москва, ул. Неглинная, д. 29/14, стр. 1.

Целями его деятельности являются:

- формирование и удовлетворение потребностей населения в сценическом искусстве, способствующее его эстетическому и нравственному воспитанию;

- пропаганда искусства театра в г. Москве, других регионах страны и за рубежом.

Основные виды деятельности театра:

- создание и показ спектаклей, организация гастролей, концертов, проведение творческих вечеров, фестивалей, конкурсов и других публичных выступлений с реализацией входных билетов на данные мероприятия;

- проведение стажировок ведущими мастерами и деятелями, являющимися работниками учреждения;

- предоставление другим организациям по договорам с ними постановочных услуг, сценическо-

Как цитировать статью: Шкодинский С.В., Ивлева О.Е. Проблема недофинансирования государственных театров России // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 98–102

постановочных средств для проведения спектаклей, концертов, представлений;

- иные виды деятельности.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности учреждения на основе данных финансовой отчетности за 2015-2016 гг. приведен в таблице 1 [4].

По результатам анализа данных в таблице 1 видно, что на 2015 год были запланированы собственные доходы в размере 36 283 282,92 руб., из них доходы от собственности – 1 939 887,85 руб., доходы от оказания платных услуг – 34 343 395,07 руб., по состоянию на 01 января 2016 года, плановые значения исполнены в полном объеме.

Расходы на 2015 год были запланированы в размере 36 680 813,58 руб., из них 17 754 774,52 руб. – на оплату труда, 15 548 272,87 руб. – на приобретение работ, услуг, 3 217 246,48 руб. – на приобретение нефинансовых активов, 160 519,71 руб. – на прочие расходы. По состоянию на 01 января 2016 года плановые значения исполнены в полном объеме. По итогам 2015 года дефицит бюджета составил 397 530,66 руб.

На 2016 год собственные доходы учреждения утверждены в размере 43 669 768,00 руб., из них доходы от собственности – 2 651 768,00 руб., доходы от оказания платных услуг – 41 018 000,00 руб., по состоянию на 01 июля 2016 года, не исполнено плановых значений на сумму 25 571 030,20 руб.

Расходы на 2016 год были запланированы в размере 43 970 600,00 руб., из них 23 800 000,00 руб. – на оплату труда, 19 970 600,00 руб. – на приобретение работ, услуг, 200 000,00 руб. – на прочие расходы. По состоянию на 01 июля 2016 года не исполнено плановых значений на сумму 26 087 158,52 руб. По итогам исполнения значений 2016 года ожидается дефицит 300 832,00 руб. Анализ субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания представлен в таблице 2.

На 2015 год было запланировано поступление субсидий в размере 97 119 278,00 руб., по состоянию на 01 января 2016 года плановые значения исполнены полностью.

Расходы на 2015 год запланированы в размере 97 119 278,00 руб., из них 64 270 124,47 руб. – на оплату труда, 31 025 019,70 руб. – на приобретение работ, услуг, 1 821 133,83 руб. – на прочие расходы. По состоянию на 01 января 2016 года плановые значения исполнены в полном объеме.

На 2016 год запланировано поступление субсидий в объеме 95 424 278,00 руб., на 01 июля 2016 года не исполнено плановых значений в размере – 39 380 532,50 руб.

Расходы на 2016 год запланированы в размере 95 424 278,00 руб., из них 66 130 128,00 руб. – на оплату труда, 29 294 150,00 руб. – на приобретение работ, услуг. По состоянию на 01 июля 2016 года плановые значения не исполнены в размере 26 087 158,52 руб. Таблица 3 содержит анализ данных по субсидиям на иные цели.

На 2015 год было запланировано поступление субсидий в размере 18 976 687,58 руб., по состоянию на 01 января 2016 года плановые значения исполнены полностью.

Расходы на 2015 год запланированы в размере 13 583 687,58 руб., из них 13 583 687,58 руб. на приобретение работ, услуг, 5 393 000 руб. – на прочие расходы. По состоянию на 01 января 2016 года плановые значения исполнены в размере 1 312 416,00 руб., остаток средств в размере 17 664 271,58 руб. перенесен на 2016 год.

Таблица 1

Анализ собственных доходов и расходов учреждения

Наименование показателя	Утвержденные плановые значения		Исполнено плановых назначений На 01 января 2016 года	Не исполнено плановых назначений На 01 июля 2016 год
	На 2015 год	На 2016 год		
Доходы				
Доходы от собственности	1 939 887,85	2 651 768,00	1 939 887,85	1 536 123,67
Доходы от оказания платных услуг	34 343 395,07	41 018 000,00	34 343 395,07	24 034 906,63
Итого Доходы	36 283 282,92	43 669 768,00	36 283 282,92	25 571 030,20
Расходы				
Оплата труда	17 754 774,52	23 800 000,00	17 754 774,52	16 516 734,65
Приобретение работ, услуг	15 548 272,87	19 970 600,00	15 548 272,87	9 374 340,87
Расходы на приобретение нефинансовых активов	3 217 246,48	-	3 217 246,48	-
Прочие расходы	160 519,71	200 000,00	160 519,71	196 083,00
Итого Расходы	36 680 813,58	43 970 600,00	36 680 813,58	26 087 158,52
Дефицит/профицит	-397 530,66	-300 832,00	-397 530,66	-

Таблица 2

Анализ субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания

Наименование показателя	Утвержденные плановые значения		Исполнено плановых назначений На 01 января 2016 года	Не исполнено плановых назначений На 01 июля 2016 год
	На 2015 год	На 2016 год		
Доходы				
Субсидии	97 119 278,00	95 424 278,00	97 119 278,00	39 380 532,50
Итого Доходы	97 119 278,00	95 424 278,00	97 119 278,00	39 380 532,50
Расходы				
Оплата труда	64 270 124,47	66 130 128,00	64 270 124,47	31 374 875,02
Приобретение работ, услуг	31 025 019,70	29 294 150,00	31 025 019,70	17 901 057,66
Прочие расходы	1 821 133,83	-	1 821 133,83	-
Итого Расходы	97 119 278,00	95 424 278,00	97 119 278,00	26 087 158,52
Дефицит/профицит	-	-	-	-

Таблица 3

Анализ субсидий на иные цели

Наименование показателя	Утвержденные плановые значения		Исполнено плановых назначений На 01 января 2016 года	Не исполнено плановых назначений На 01 июля 2016 год
	На 2015 год	На 2016 год		
Доходы				
Субсидии	18 976 687,58	1 554 679,00	18 976 687,58	-
Итого Доходы	18 976 687,58	1 554 679,00	18 976 687,58	-
Расходы				
Приобретение работ, услуг	13 583 687,58	13 050 924,58	919 416,00	13 050 924,58
Прочие расходы	5 393 000,00	6 168 000,00	393 000,00	3 097 200,00
Итого Расходы	18 976 687,58	19 218 924,58	1 312 416,00	16 148 124,58
Дефицит/профицит	-	17 664 245,58		

На 2016 год запланировано поступление субсидий в объеме 1 554 679,00 руб., на 01 июля 2016 года плановые значения исполнены полностью. Возвращено в бюджет субсидий в размере 26000 руб.

Расходы на 2016 год запланированы в размере 19 218 924,58 руб., из них 13 050 924,58 руб. – на приобретение работ, услуг, 6 168 000,00 руб. – на прочие расходы. По состоянию на 01 июля 2016 года плановые значения не исполнены в размере 16 148 124,58 руб.

Можно сделать вывод о том, что учреждению не хватает собственных доходов для покрытия расходов, и в результате образуется дефицит бюджета. Избежать этого возможно, путем увеличения доходов от собственности – увеличить цену на арендуемые помещения или повысить цены на оказываемые дополнительные услуги. Субсидирование проводится в полном объеме в соответствии с плановыми значениями.

Таким образом, проблема недофинансирования государственных театров остается одной из наиболее значимых, особенно это касается условно молодых театров (которые не могут рассчитывать на гарантированную спонсорскую поддержку, патронаж, благотворительность и пр.), таких как «Школа современной пьесы», и поиск новых каналов финансирования учреждений является приоритетной задачей.

Отмечая внешние инструменты «помощи» театрам, можно выделить:

- общенациональную лотерею в области культуры (чрезвычайно популярное мероприятие за рубежом: отчисления от общенациональной лотереи позволяют реализовывать многие проекты в сфере культуры);

- более эффективную систему налоговых преференций (мировая практика стимулирования меценатской деятельности основана на системе налоговых преференций в отношении физических лиц, государственных и негосударственных учреждений культуры, коммерческих организаций, которые занимаются благотворительностью в сфере культуры);

- практику маркированных налогов (прямое направление в сферу финансирования культуры части отчислений от конкретных видов налогов и сборов,,

например, в Эстонии 1% доходов от казино, реализации алкогольной и табачной продукции направляется на финансирование культурного наследия) и пр. [2]

Что касается привлечения средств самим театром, то в данном направлении преуспевает Михайловский театр (г. Санкт-Петербург), реализуя подарочные сертификаты на весь свой репертуар, проводя акции совместно с популярными заведениями города (акция совместно с «Кофе-шоп» к спектаклю «Любовный напиток»). Также в театре успешно функционирует так называемый спонсорский пакет. Вступить в «Клуб друзей театра» может как человек, так и организация. В клубе есть различные виды участия в зависимости от суммы взноса; Друг Михайловского театра – 3 тыс. руб. в год, Почетный друг – 7 тыс. руб. в год, Покровитель – 15 тыс. руб. в год, Почетный покровитель – 50 тыс. руб. в год. Все друзьям предоставляются привилегии в зависимости от формы участия, от приглашений на специальные мероприятия, репетиции и бесплатные программки, до собственной парковки у театра. У клуба друзей есть персональный менеджер, который занимается только данным проектом.

Инновационные способы привлечения зрителей активно внедряет театр-фестиваль «Балтийский дом» (г. Санкт-Петербуг). Практически к каждой премьере проходят необычные акции, например, к премьере спектакля «Осенний марафон» был устроен забег в Александровском парке, в котором участвовали, как сотрудники театра, так и все желающие, или акция «Провожаем последний день зимы», где зрителей перед спектаклем угощали пирогом и чаем, которые ели и герои в пьесе. В театре «Балтийский дом» работает специальная комната для детей. Родители, которые хотят посмотреть спектакль, но не имеют возможности на вечер нанять няню, оставляют ребенка на время спектакля в специальной комнате, где с ним занимаются воспитатели. Также театр не оставляет без внимания традиционные праздники, такие как: 8 марта, 14 февраля, Новый год. В эти дни зрителей всегда ждут различные подарки или бокал шампанского. «Балтийский дом» по примеру Михайловского театра тоже создал клуб друзей театра, Клуб «Лишний билетик». Члены клуба имеют специальные карточки, которые позволяют покупать билеты на хорошие места, специально выделенные для клуба по невысокой цене. Членом клуба может стать любой зритель купивший билет на спектакль и заполнивший специальную анкету, где указывает свои контакты (как правило, это электронная почта) и в будущем получает информирование обо всех акциях театра.

В заключение отметим, что рассмотренная проблема требует дальнейшего пристального внимания и обоснования путей ее решения. Как представляется, выйти из ситуации недофинансирования государственные театры, в том числе, могут посредством применения инновационных инструментов привлечения зрителей с использованием услуг маркетологов, PR-специалистов и пр.

Список литературы

1. *Жильцов Е.Н., Казаков В.Н.* Экономика социальных отраслей сферы услуг: учебное пособие. – М.: ТЕИС, 2007. – 288 с.
2. *Ковязин В.* Какие могут быть альтернативные источники финансирования учреждений культуры? – 27.09.2016 // Комсомольская правда. – 2017. – [Электронный ресурс]: режим доступа https://www.ul.kp.ru/daily/26587/3602678/ (дата доступа 12.08.2017)
3. Исследование РБК: все государственные театры в России убыточны. – 14.07.2017. – [Электронные ресурс]: режим доступа http://www.rbc.ru/magazine/2017/08/5965fb039a79473c03d86af0 (дата доступа 08.08.2017)
4. Официальный сайт Московского театра «Школа современной пьесы» – [Электронный ресурс]: режим доступа http://neglinka29.ru/finansovaya-otchetnost (дата доступа 10.08.2017)

Reference list

1. *Zhiltsov E., Kazakov V.* Economy of social branches of a services sector: Textbook. M.: TEIS, 2007. 288 p.
2. *Kovyazin V.* What alternative sources of financing of cultural institutions can be? – 9/27/2016//Komsomolskaya Pravda. 2017. [Electronic resource]: Access mode https://www.ul.kp. ru/daily/26587/3602678/(date of access 8/12/2017)
3. Research of RBC: All state theaters in Russia are unprofitable. 7/14/2017. [Electronic resource]: Access mode http://www.rbc.ru/magazine/2017/08/5965fb039a79473c03d86af0 (date of access 8/8/2017).
4. The official website of the Moscow Theater "School of the Modern Play". [Electronic resource]: Access mode http://neglinka29.ru/finansovaya-otchetnost (date of access 8/10/2017).

УДК 621.3

Розанов А.С.,
кандидат политических наук, эксперт Европейской ассоциации международных исследований,
заместитель начальника международного отдела Московского института государственного управления и права

Грабович Т.А.,
аспирант кафедры глобалистики Факультета глобальных процессов МГУ имени М.В.Ломоносова,
ведущий специалист отдела исполнительного производства департамента судебной практики
ПАО «Нефтяная компания "Роснефть"»

ВОЗМОЖНЫЕ СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ ДО 2030 г.: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье рассмотрены инерционный, стагнационный и инновационный сценарии развития мировой энергетики, выявляются их ключевые характеристики и недостатки. Особое внимание уделяется анализу перспектив развития возобновляемой энергетики.

Целью настоящего исследования является всестороннее комплексное изучение современных тенденций в области глобальных энергетических отношений. Предметом настоящей статьи выступает мировая энергетика как одна из ключевых составных частей мировой экономики. Особое внимание в этой связи уделяется оценке глобального энергетического рынка с учетом интересов поставщиков энергоресурсов и энергопотребителей. Охарактеризована причинно-следственная связь между спекулятивными рисками и процессом ценообразования на энергоресурсы. Прослежен механизм влияния геополитических событий на конъюнктуру глобального энергорынка. Выделены особенности, так называемой энергетики постиндустриальной фазы.

Раскрывая заявленную проблематику, автором были использованы следующие методы исследования. Применение прогностического метода познания позволило выделить и охарактеризовать возможные модели-сценарии развития мировой энергетики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Используя методы анализа и синтеза, был исследован потенциал возобновляемой энергетики, определены дальнейшие перспективы развития альтернативной энергетики.

Также при выделении возможных сценариев развития глобальной энергетики использовался системный метод изучения, позволяющий выделить системообразующие элементы каждой из представленных моделей функционирования глобального рынка энергоресурсов.

Ключевые слова: мировая энергетика, энергетический рынок, возобновляемая энергетика, альтернативная энергетика

Rozanov A.,
PhD in Political Science, Expert of the European Association of International Studies, Deputy Head
of the International Department of the Moscow Institute of Public Administration and Law

Grabovich T.,
Postgraduate student of Chair of Global Studies of the Faculty of Global Processes of Lomonosov Moscow State
University, Leading Specialist of the Department of Enforcement Proceeding of the Departmental of Judicial Practice
of PAO “Petroleum Company “Rosneft”

POSSIBLE SCENARIOS OF THE WORLD ENERGY DEVELOPMENT UNTIL 2030: THE ECONOMIC ASPECT

The article examines inertia, stagnation and innovative scenarios for the development of world energy, identifies their key characteristics and shortcomings. Particular attention is paid to the analysis of prospects for the development of renewable energy. The purpose of the article is a comprehensive study of modern trends in global energy relations. The subject of the paper is dedicated to the global energy sector as one of the key constituent parts of the global economy. Special attention is given to the assessment of the global energy market, taking into account interests of energy suppliers and energy consumers. Characterized by a causal relationship between speculative risk and the pricing of the energy. Traced the mechanism of the effect of geopolitical events on market conditions the global energy market.

The features of the so-called energy of the post-industrial phase.
Revealing the stated problems, the author used the following research methods. The applications of the predictive method of cognition allow distinguishing and describing a possible model scenario of world energy development in the medium and long term. Using methods of analysis and synthesis has been investigated and the potential of renewable energy identified further prospects of development of alternative energy.
Also when you highlight possible scenarios of global energy used the system method of studying that allows highlighting the strategic elements of each of the presented models of the functioning of the global energy market.
Keywords: world energy, energy market, renewable energy, alternative energy

Мировая энергетика всегда была одним из самых актуальных вопросов для всего мирового сообщества. Она играла и продолжает играть, во многом, определяющую роль в геополитических, экономических и социальных процессах. Лидеры всех стран ставят энергетическую безопасность как одно из своих приоритетных направлений. Самым главными вопросами, стоящими перед мировой энергетикой остаются ее будущее развитие и установление равноправных партнерских отношений для избегания энергетического тупика. К сожалению, по различным причинам, некоторым странам подобное сотрудничество невыгодно, так как совместное развитие технологий, повышение эффективности добычи и потребления ресурсов ставит их экономическое превосходство под сомнение. Такие страны предпочитают создавать ресурсные резервы и вести информационную войну, которые дают возможность переместить внимание с решения актуальных задач, на различные спекуляции, подрывающие имидж других государств. Этим они отвлекают внимание мирового сообщества от определенных аспектов, а также используют созданные ситуации для реализации своих интересов. При значительном участии России, международные энергетические организации, ведут работу по созданию концепций и прогнозированию возможных сценариев будущего развития энергоресурсов, а, следовательно, и всего человечества, разрабатываются стратегии и подходы в области исследования грядущего в мировой энергетике [7].

На данный момент, существует концепция, по которой к 2015-2050 гг. основные развивающиеся страны полностью выйдут из режима индустриального роста. Это предполагает фундаментальные изменения во все мировой энергетики. Модель мировой индустриальной системы может существовать только в рамках структуры Центр – Полупериферия – Периферия. К 2050 году предполагается, что произойдет кризис индустриальной фазы развития. В связи с эти были разработаны три возможных варианта будущего мировой энергетики и мира в целом: инерционный сценарий (реализация фазовой катастрофы), стагнационный сценарий (реализация фазовой стагнации), инновационный (реализация фазового перехода) [1].

Инерционный сценарий предполагает продолжение постиндустриальной фазы и острый кризис после 2030 г. из-за достижения пределов роста индустриальной фазы. Для энергетики инерционный сценарий предполагает расширение добычи традиционных видов индустриальных энергоресурсов (газ, нефть, уголь) в развивающихся странах, при этом развитие постиндустриальной энергетики будет происходить весьма медленно и лишь в развитых странах, ввиду своей дороговизны. Результатом этого, станет неизбежно быстрый рост спроса на ископаемое топливо всех видов, что приведет к новым противоречиям на этой почве, дальнейшему ухудшению экологической ситуации. Основные изменения в мировой энергетике будут геополитическими. Зависимость развивающихся стран от импорта всех видов ТЭР будет выше уровня развитых стран. Исходя из данного сценария, основными риски мировой энергетики будут связаны с тремя факторами:

1) нестабильность и вооруженные конфликты на Ближнем Востоке и в Центральной Азии;

2) угрозы морским путям транспортировки;

3) борьба между государствами за доступ к энергетическим ресурсам.

Стагнационный сценарий предполагает управляемое развитие вблизи пределов роста индустриальной фазы через экологическую парадигму и создание информационного общества. Данный сценарий может быть устойчив только при значительном замедлении темпов развития и, в перспективе, завершится кризисом 2030 г. Темпы энергетического роста развивающихся стран будут существенно ограничены искусственными барьерами в целях недопущения энергетического кризиса и экологической катастрофы. Доля возобновляемой энергетики на рынке ресурсов будет расти существенно быстрее инерционного сценария. К 2050 г. ВИЭ будет производить 28% всей мировой энергии. К 2030 г. преобладающая

Как цитировать статью: Розанов А.С., *Грабович Т.А.* Возможные сценарии развития мировой энергетики до 2030 г.: экономический аспект// Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 103–106

часть ВИЭ будет ветровая энергетика (72%), но уже к 2050 г. данный показатель снизится до 60% за счет интенсивного роста производства электроэнергии из биомассы и солнечной энергетики [4].

В результате основные изменения в мировой энергетике будут регулятивными. Окончательно сложится сложная система регулирования мировой энергетики, включающая климатические соглашения на различных уровнях, будут введены определенные климатические налоговые и таможенные тарифы, технологические стандарты.

Инновационный сценарий предполагает преодоление пределов роста индустриальной фазы и переход к новой фазе к 2030 году. Ключевой чертой данного сценария является комплексное развитие человека в технической, биологической, информационной, социальной, сферах. Инновационный сценарий предполагает высокие темпы развития энергетики нового типа в развитых странах, а также в некоторых лидирующих развивающихся странах. Потребление нефти до 2020 г. будет стагнировать, а затем начнет постепенное снижение. К 2050 г. данная тенденция достигнет почти 30% от нынешнего уровня потребления [6]. Динамика газовой отрасли будет аналогична динамике нефтяной отрасли. Спад спроса приведет к формированию «новых рынков и новых покупателей». Влияние газа на геополитику будет минимально. Угольная отрасль также как и другие виды традиционных энергоресурсов будет стагнировать до 2030 г., затем произойдет существенный спад к 2050 г. (по некоторым оценкам, до 47% к современному уровню). В результате основные изменения в мировой энергетике будут технологическими, а регулятивные и геополитические факторы отступят на задний план. Сложится так называемый новый тип будущей энергетики – постиндустриальный. Энергетический рынок претерпит изменения и получит черты скорее рынка услуг и технологий, а не товаров. Представляя возможный тип данной энергетики можно предположить, что большую долю будут занимать, прежде всего, атомная энергетика, а также некоторые виды возобновляемой энергетики. При этом нужно учитывать, что это будут не современные аналоги данных типов энергетики, а новые перспективные модели.

Стоит также отметить, что конец XX – начало XXI ознаменовалось усилением влияния экологического фактора на развитии энергетики. Человечество стало уделять больше внимания загрязнению окружающей среды и сохранению природных комплексов. Это стало толчком к принятию ряда соглашений по созданию правовых и экономических механизмов, которые бы стимулировали процесс перехода к энергетике нового типа. Рассматривая три сценария в рамках экологического фактора можно выделить следующие закономерности. В инерционном сценарии объемы потребления ресурсов и производства отходов будут неуклонно расти, что, в результате, после 2030 г., приведет к острому экологическому и энергетическому кризисам. В стагнационном сценарии, за счет применения правовых механизмов снижения энергопотребления и ресурсоемкости, давление социума на окружающую среду будет постепенно снижаться. В инновационном сценарии потребление ресурсов и производство отходов будет интенсивно снижаться за счет комплекса новых технологий в энергетике. Вероятно, это будет реализовано, благодаря использованию ВИЭ, атомной энергетики, а также нетрадиционных форм энергетики такие как энергия биомассы, геотермальные и приливные электростанции, а также другие их аналоги.

Рассматривая каждый из вышеописанных сценариев развития мировой энергетики, можно с уверенностью сказать, что в будущем Россия столкнётся с новыми серьезными вызовами, но в тоже время это открывает и новые возможности для развития энергетического сектора. В инерционном сценарии, набор рисков не будет сильно отличаться от современного. Это, в основном, вопросы конкурентной борьбы на мировых энергорынках, острое геополитическое соперничество за контроль над месторождениями и путями транспортировки энергоносителей, угрозы национальной безопасности, террористическая напряженность, усиление локальных конфликтов, вероятность техногенных аварий и риски технологического отставания российской энергетики от общемирового уровня развития, моральное и физическое старение оборудования. Перечисленные риски, в той или иной степени, преодолеваются государством в рамках государственной энергетической политики. Также реализуются заложенные в этом сценарии возможности наращивания экспорта энергоносителей, особенно в страны Азии. Подтверждение этому мы можем видеть на примере нынешнего «поворота» геополитического курса России на Восток в Азию. Если же ситуация будет развиваться в стагнационном и инновационном сценариях, то перед Россией встанут совершенно новые вызовы в сфере энергетики.

В заключение хотелось бы кратко охарактеризовать перспективы возобновляемой энергетики.

Возобновляемая энергия – это в буквальном смысле энергия прошлого. Мы давным-давно отказались от «зеленой» энергии. На то было пять очень весомых причин.

Во-первых, для ее производства требуются обширные территории. Чтобы получить немного энергии, понадобится очень много земли. Научный сотрудник Университета Рокфеллера Джесс Осубель подсчитал, что для обеспечения Нью-Йорка, к примеру, нужно заставить ветряками участок, равный всей Черногории [5]. И при этом там должно быть достаточно ветрено.

Во-вторых, «чистая» энергия стоит очень дорого. В 2016 году, по оценкам американского Министерства энергетики, наземные «ветряки» (самый дешевый способ ее получения) в США будут обходиться на 80% дороже парогазовых электростанций, использующих в качестве топлива газ. И это без учета миллиардов долларов на строительство линий электропередач: ветряные и солнечные электростанции строят очень далеко от потребителей.

В-третьих, «зеленая» энергетическая система ненадежна. Ветер и солнце не следят за потребностями общества в энергии. Сегодня мы рассчитываем на тепловую и газовую генерации, которые могут прийти на помощь. Но в мире, где ископаемое топливо ушло в прошлое, нам придется по примеру средневековых крестьян ждать милостей от природы.

В-четвертых, существует дефицит подходящих мест. С наибольшим эффектом расположить ветряки и солнечные батареи можно далеко не везде. И наконец, в-пятых, пока нет технологий, позволяющих накапливать большие объемы электроэнергии. То есть энергию солнца и ветра необходимо использовать немедленно, иначе она потеряется.

Ни одного из этих недостатков нет у газа, нефти и угля. Они недороги. Они надежны и дают энергию всякий раз, когда нам это нужно. Их запасы огромны (мы, например, расходуем лишь малую часть нефти для получения электричества). И хранить такое топливо можно до тех пор, пока оно не понадобится.

Апологетам альтернативной энергетики нужно найти ответ на один вопрос. Если переход на возобновляемые источники неотвратим, а инвестиции в отрасль настолько привлекательны, то зачем нужны субсидии? Если в этом появится экономический смысл, то правительству не придется даже шевелить пальцем: в погоне за прибылью инвесторы построят все что нужно. Но если выгоды нет, то даже все субсидии мира не изменят ситуации.

Список литературы

1. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Энергетическая безопасность (ТЭК и государство). М.: МГФ «Знание», 2012.
2. *Бараулина А.* Энергетика России: пути развития // Ведомости. 2013. № 67 (1841).
3. *Киреев А.П.* Международная экономика. В 2-х частях. М.: Экономика, 2013.
4. Мировая энергетика: сценарные прогнозы развития /В.В. Козловский, Э.А. Лутохина; под ред. Э.А. Лутохиной. М.: ИВЦ Минэнерго, 2014.
5. *Селиверстов С., Гудков И.* Энергетическое право Европейского Союза. М.: Аспект Пресс, 2014.
6. *Смил В.* Энергетика: мифы и реальность. Научный подход к анализу мировой энергетической политики. М.: АСТ-Пресс, 2012.
7. Энергетическая безопасность / Под ред. проф. Н.Е. Заяц, М.К. Фисенко. М.: МГУ, 2012.

Reference list

1. Russia's Security. Legal, socio-economic and scientific-technical aspects. Energy security (FEC and State). M.: MGF «Znaniye», 2012;
2. *Baraulina A.* Energy of Russia: ways of development // Vedomosti. 2013. № 67 (1841);
3. *Kireev A.* The international economy. In 2 parts. M.: Economics, 2013.
4. World energy scenario forecasts of development / V. Kozlovskiy, E. Lutokhina; Under the editorship of E. Lutokhina. M.: Research Center of the Ministry of Energy, 2014.
5. *Seliverstov S., Gudkov I.* Energy law of the European Union. M.: Aspekt Press, 2014.
6. *Smil V.* Energy: Myths and reality. A scientific approach to the analysis of global energy policy. M.: AST-Press, 2012.
7. Energy security / Under the editorship of N. Zayats, M. Fisenko, M.: MGU, 2012.

УДК 33

Абрамян Д.М.,
аспирант кафедры народонаселения Факультета экономики МГУ имени М.В. Ломоносова

ОСОБЕННОСТИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАНАДЫ: ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЙ И ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Целью настоящего исследования является всестороннее комплексное изучение канадской политики интеграции мигрантов. Предметом настоящей статьи выступают историко-экономические и культурно-правовые черты канадского мультикультурализма. Особое внимание уделяется сравнительному анализу иммиграционной политики ряда стран Западной Европы и Канады.

Установлена причинно-следственная связь между процессом формирования общеканадской культуры и эволюцией нормативно-правовой базы Канады в сфере регулирования внешней миграции. Прослежен механизм влияния либеральных ценностей на канадскую политико-правовую действительность.

Выделены особенности канадского мультикультурного общества. Охарактеризованы этапы эволюции нормативно-правовой базы Канады в сфере регулирования внешней миграции. Подробно изучены причины отказа данной страны от англоцентричной политики иммиграции, включая и экономические факторы.

Раскрывая заявленную проблематику, автором были использованы следующие методы исследования. Применение диалектического метода познания позволило исследовать эволюцию моделей интеграции мигрантов, выявить причины, повлиявшие на развитие мультикультурализма в Канаде. Используя методы анализа и синтеза, были исследованы такие политико-правовые явления как ассимиляция и культурный плюрализм, экономическая эффективность трудовых мигрантов.

Также при изучении развития мультикультурной модели иммиграционной политики в Канаде использовался системный метод изучения, позволяющий выделить критерии компетентности иммигрантов экономическим нуждам рассматриваемой страны.

Ключевые слова: интеграция, иммиграционная политика, мультикультурализм

Abramyan D.,
Postgraduate student of Chair of Population of the Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University

THE SPECIFICS OF IMMIGRATION POLICY IN CANADA: HISTORICAL, CULTURAL, ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

The purpose of this study is a comprehensive analysis of the Canadian policy of integration of migrants. The subject of this article is historical, economic, cultural and legal features of the Canadian multiculturalism. Special attention is paid to comparative analysis of the immigration policies of several countries in the Western Europe and Canada.

The article reveals the essence of the relationship between the process of formation of the Canada-wide culture and the evolution of the regulatory framework of Canada in the field of regulation of external migration. The author has estimated the mechanism of the influence of liberal values on the Canadian political and legal reality.

The paper contains the features of the Canadian multicultural society. The stages of evolution of the legal framework of Canada in the sphere of the regulation of external migration are fully described. The author has studied in detail the reasons for the refusal of this country from Anglo-centric policy of immigration, including economic factors.

When revealing the stated problems, the author uses the following research methods. The application of the dialectical method of cognition has helped to investigate the evolution of models of integration of migrants, to identify the causes that influenced the development of multiculturalism in Canada. Using the methods of analysis and synthesis, the author has explored such political and legal phenomena as assimilation and cultural pluralism, economic performance of labor migrants.

When studying of the development of the multicultural model of immigration policy in Canada, the author has used the system method of studying that allows him to select the criteria for the competence of immigrants to the economic needs of the country under consideration.

Keywords: integration, immigration policy, multiculturalism

Одна из основных проблем, решаемых государствами, – проблема интеграции. В прошлом считалось, что единство общества возможно только при его культурном однообразии. Теперь эта точка зрения ушла в прошлое – сегодня культурное разнообразие является условием единства граждан и нации.

Канада обладает особым опытом: на этапе становления государства не было сформировано единого языкового, культурного и правового пространства. Канада – иммиграционная страна, которая традиционно привлекает иммигрантов, однако из-за этого постоянно меняется ее этнический состав населения. Кроме того, выходцы из мусульманских стран порой создают политические противоречия. Итак, перед нами пример политической нации, сформированной гражданами иммигрантского происхождения.

Историко-культурный аспект

В этом государстве зародилась специфическая политика. Эта политика в 1970-е годы получила название «мультикультурализм». Ключевой формулой этого концепта является осознание того, что единства и целостности нации можно добиться только при помощи признания ее культурного разнообразия и многообразия. Именно этот факт является базой и основой для институализации культурных различий в публичном пространстве. Так, Канада полна «видимых» формирований, а именно меньшинств, которые проявляются в «этно-стилевой атрибутике, но не препятствуют успешной интеграции в принимающее общество» [2]. Большее количество таких примеров среди иммигрантов из Китая и Индостана. Однако в последнее время все больше наблюдается увеличение потока иммигрантов из мусульманских стран, которые обостряют противоречия между прописанным в Конституции концептом мультикультурализма и объективной реальностью.

Исторический опыт открывает нам два типа интеграции:

-ассимиляцию («плавильный котел как разновидность ассимиляции»);

-культурный плюрализм» [1].

В Канаде сформировалась направленность на политический и культурный плюрализм как механизм воздействия на сохранение целостности общества именно ввиду истории становления государства. Здесь изначально делалась ставка на многокультурность как на прогрессивный фактор, а именно как на фактор непосредственного развития и движения общества на более высокую ступень.

В Европе же издревле этнические меньшинства являлись препятствием для сохранения сплоченности обществ. Так, европейские власти решили интегрировать меньшинства при помощи проведения политики ассимиляции, так как они представляли идеал государства как совпадение политических и этно-культурных границ (то есть общество должно было быть этнокультурно гомогенным). В отличие от этого государства Северной Америки (США и Канада) изначально делали упор на приток иммигрантов как на прогрессивный фактор.

В западноевропейских государствах массовая иммиграция стала ощутима лишь после войны. Это произошло в результате политики привлечения трудовых мигрантов и послевоенного экономического бума, а также после того, как был признано свободное право въезда в бывшие метрополии для «постколониальных субъектов» [1].

Вскоре стало понятно, что масштабы иммиграции из стран третьего мира определяется невозможностью дальнейших попыток ассимиляции, так как существовали группы населения (которых стало слишком много), культурные установки которых принципиально отличались от ранее существовавших на данной территории. В данном случае ассимиляция лишь еще более разобщила бы сложившееся многокультурное общество. Поэтому в США и Великобритании, например, произошел поворот в сторону отказа от однородности существующего пространства.

По этническому составу иммиграции в мире была определена четкая специфика: выходцы из стран Магриба сконцентрировались во Франции, граждане Пенджаба и Пакистана оказались в Великобритании, в Германии же стали привлекать трудовых мигрантов, в результате чего там поселились диаспоры турков и курдов.

Во всех западных странах с 1945 по 1970-е годы стала очевидна либерализация иммиграционной политики: во Франции и Великобритании это явилось результатом построения отношений с бывшими колониями; в Германии благодаря привлечению трудовых мигрантов. В Канаде же либерализация политики по отношению к иммигрантам связана с воплощением в жизнь концепта мультикультурализма.

Если рассматривать модели иммиграционной политики, то французская политическая культурная традиция предполагает гомогенность, однородность политического пространства и признает лишь индивидуальную, частную интеграцию в общество. Получается, что идея сохранение права меньшинств на культурные отличия аннулируется. Другое дело, что при этом целостность общества сохраняется благо-

Как цитировать статью: Абрамян Д.М. Особенности иммиграционной политики Канады: историко-культурный и экономико-правовые аспекты // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 107–114

даря предоставляемому государством равенству возможностей для уже «влившихся», интегрировавшихся в общество равноправных граждан. Тогда мы видим, как проявляется французская модель: культурная ассимиляция в языковом плане и растворение «вновь прибывших» во французских обычаях и культуре.

В 1960-х гг. сформировалась политика открытой миграции из новых независимых стран Северной Африки [5]. То есть к концу 1960-х алжирцы стали лидерами по своей численности присутствия на территории Франции. Хотя в последнее время там наблюдается кризис ассимиляционного подхода.

В то же время в Великобритании наблюдается иная модель мультикультурной политики. Здесь политика основывается на имперском прошлом этой страны. В Великобритании была принята специальная концепция аккомодации для интеграции меньшинств [7]. Необходимо отметить, что аккомодация отображена в Законе о гражданстве, который был принят во времена первого кабинета М. Тэтчер.

Фактически, этот закон аннулировал традицию «британского подданства» и утвердил новую систему иерархированного гражданства, которое лишь указывает на различные категории и «ярусы» «британскости», таким образом, упорядочивая отношения бывших колоний Великобритании и самой Великобритании. Так, существовали три группы гражданства: британские граждане (самая высокая группа), граждане Зависимых территорий и граждане Заморских британских территорий [1]. Следовательно, те, кто происходил из Новой Зеландии, Канады и Южной Африки получили право на постоянный вид на жительство в Великобритании, а тем, кто являлись выходцами из стран Индостана и Карибского бассейна (бывшие британские подданные) доступ в Великобританию был открыт не в таком доступе и даже ограничен (исключением являлись лишь граждане Гонконга).

В 1997 году был принят новый закон, по которому объявлялась новая политика, выстроенная по системе баллов, поощряющая поток высококвалифицированных специалистов. Так, стала поощряться трудовая миграция.

Отличием от европейского понимания концепта мультикультурализма является признание и восприятие иммигрантов не как «проблемы», а как вклада в формирование общеканадской культуры. Поэтому в этой стране принцип мультикультурализма имеет другой смысл: это особы принцип общежития, организованного на одной территории для общества, которое является крайне разнородным. Именно поэтому здесь все группы-представители различных культур имеют права требовать расширения культурных прав и добиваться этого на практике.

Политика мультикультурализма в различных странах реализуется по-разному и имеет различные цели, а в Канаде основным вектором является необходимость сделать культурно гетерогенное общество единым политическим сообществом. Также это привело бы к преодолению расизма во многих сферах жизни. Кроме того, это отказ от англоцентричной политики иммиграции.

В Канаде мультикультурализм – это государственная политика, а не общественное движение (и в этом огромная разница от других стран). Мультикультурализм как государственная политика приняты только в Австралии и Канаде. Здесь она является национальной доктриной и основным базовым полем, вокруг которого строится идентичность граждан. В Канаде существуют различные ведомства, а также принято специальное законодательство по регулированию этой политики. Здесь мультикультурализм – это вектор публичной культуры, причем эти процессы становления произошли в период, когда сохранение единой целостности общества было возможным только лишь при введении механизмов культурного признания.

В Великобритании, например, политика мультикультурализма построена по-иному: признаются культурные различия, и это приводит к росту «реакционного мультикультурализма» и росту числа обособленных, геттоизированных сообществ. А это приводит, в частности, к политизации идентичностей и радикальному поведению иммигрантов.

В Канаде же иммигранты не обязаны становиться членами специальных диаспорных институтов для продвижения и отстаивания своих групповых прав. Тем более, базовый принцип мультикультурализма заложен в Конституции страны (1982 г.), который и так способствует публичному выражению интересов групп иммигрантов и осознанию ими своей ценности как индивида и гражданина страны.

Также в Великобритании реализация мультикультурной политики происходит под руководством местных органов власти, и весь процесс обсуждения находится в руках местных общин, в то время как в Канаде мультикультурализм – это централизованная политика, кроме того это конституционная норма и база, на которой строится национальная идентичность канадцев.

Немаловажную роль сыграл тот факт, что канадская политическая «прослойка» не поддержала Американскую революцию. Декларация Независимости США стала политической идеологией, в то время как в Канаде в этот же исторический период общество существовало в неопределенности, которую усугублял конфликт между англоканадцами и франкоканадцами. Поэтому образование Канадской Конфедерации в 1867 году стало реакцией на растущее экономическое и политическое влияние США. Канадские провинции боялись, что если они останутся раздро-

бленными, южный сосед сможет их аннексировать. Так, политическая культура Канады сформировалась как противодействие американизму, невысокая политизированность общества, консерватизм.

Изначально история Канады сложилась как скопление поселений колонистов из Европы (сначала это были французы, затем британцы). Так, в вынужденном сосуществовании двух общин выделились два крупных общества, каждое из которых считало себя «государствообразующей нацией». Однако стоит отметить, что до 60-х гг. двадцатого века индейцы вообще не рассматривались как «государствообразующая» нация и были исключены из процессов становления современного общества Канады.

Важно учитывать, что иммиграционное законодательство в конце XIX – в начале XX веков было на самом деле расистским (иммигранты из Азии, например, попадали в Канаду лишь на правах нелегальной рабочей силы для строительных объектов). В иммиграционной статистике 1870-х гг. было зарегистрировано только четыре национальности, согласно которым классифицировали прибывших иммигрантов: англичане, шотландцы, ирландцы и иностранцы [10]. А также среди них были ирландцы, евреи и выходцы Средиземноморского региона. Особая дискриминация чувствовалась по отношению иммигрантам неевропейского происхождения. Это выражалось, например, в том, что иммигрантов из Китая взимали подушный налог, который являлся дополнительным. Китайцы привлекались как рабочая сила для проекта строительства трансканадской железной дороги и по окончании строительства в 1923 г. Был принят закон по ограничению въезда «нежелательных иммигрантов». Сложилось так, что до середины 20 века в политической жизни Канады преобладали расистские установки. Были при этом выделены «нежелательные» категории иммигрантов, причем этот процесс зависел от того, насколько прибывшие отличались от англо-канадской культурной традиции.

Необходимо отметить, что до 1947 года вообще не существовало понятия канадского гражданства: все канадцы являлись подданными королевы Англии. Даже адвокаты должны были обращаться за обоснованием судебных прецедентов, которые происходили в Канаде, в Лондон.

С 1967 года процедура иммиграции основывалась на подсчете очков по критериям, которые определяли компетентность приезжих в профессиональном плане и соответствие этой компетентности экономическим нуждам страны. Так, полностью исчезли нормы, в которых прямым текстом бы прописывался учет расовой принадлежности.

Лишь в 1978 году был издан Закон об иммиграции, который определил приоритеты иммиграционной политики современной Канады. Теперь иммиграционная политика ставила своей целью содействие экономическому, политическому, культурному и демографическому развитию государства. А также иммиграционная политика является средством выполнения международных обязательств государства по соблюдению положений Конвенции ООН от 1951 г. и протокола в отношении беженцев, подписанный правительством Канады в 1969 г. [6].

Итак, в Канаде модель интеграции формировалась под влиянием истории страны. Невозможность ассимилировать франкоязычную часть общества привело к формированию бикультурной модели интеграции. В Канаде иммиграция стала основополагающим принципом в становлении нации. До конца второй мировой войны канадская миграционная политика была построена именно на принципах расизма, а ее либерализация началась в 1960-е годы, которые отмечаются массовым притоком иммигрантов из стран третьего мира. Тогда вновь прибывшие и их потомки стали недовольны проводимой бикультурной политикой, и в условиях многокультурности был совершен переход от бикультурализма к новому концепту мультикультурализма в 1970-х гг.

Необходимо отметить, что формирование этой политики совпало с введением либерально-республиканских нормативов в политическое пространство Канады. Так, важно понимать, что именно в Хартии прав и свобод прописаны основные постулаты мультикультурализма в качестве государственной идеологии. Хартия прав и свобод является частью Основного закона страны, принятого в 1982 году и в котором конституционно закрепляется примат индивидуальных прав над групповыми привилегиями при сохранении возможностей истребования отдельных прав для этнокультурных меньшинств [7].

После принятия Конституции политическая культура Канады приняла более «легалисткий» характер: повысилась значимость правовых процедур для решения тех споров, которые тесно соприкасались с внедрением практики мультикультурализма. Поэтому отныне для того, чтобы институализировать определенную культурную норму, представители меньшинств свои требования представляют судебным инстанциям. Отсюда можно сделать вывод, что культурные права для иммигрантов не предписываются, а лишь обретаются ими в результате проведения определенных процедурных мероприятий.

Таким образом, в Канаде в 1970-1980-х гг. резко стала очевидна либерализация политического пространства. Это случилось из-за либерализации политики по отношению к иммигрантам. То есть либеральный принцип проведения политики стал заметен во всех сферах жизни. Даже более того, как гласит официальная доктрина, выраженная и озвученная П. Трюдо, которая была позже институализирована в Хартии

прав и свобод, призывала и признавала вклад этнокультурно различных людей в развитие всеобщей культуры Канады. Кроме того, индивидуальные права имели статус привилегированных по сравнению с групповыми правами.

В Канаде была принята попытка перемешать и соединить либерально-универсалистские принципы с мультикультурной идеологией. Первое, за меньшинствами, прибывшими в Канаду сохранялось официальное право воплощать и воспроизводить нормы культуры их родной страны (страны происхождения). Однако проблемы современного этапа принятия иммигрантов в сообщество заключаются в институализации именно групповых прав.

Характеристика именно Канады как иммиграционного государства является ее особый «толерантный режим»: здесь общество как бы не имеет своего единого культурного ядра: здесь нет прямого «большинства», в гомогенную структуру которого вливались бы прибывшие меньшинства. Вся история Канады – это продукт взаимных уступок и взаимного приспособления многих групп [7].

Тогда очевиден провал классического европейского принципа национализма (а так же в отличие от Индонезии, например, где идеологическая основа построения государства – это принцип национализма) в процессе становления нации.

Таким образом, бикультурный проект, который был предложен еще в начале 1960-х годов, в самые быстрые сроки был переформулирован в проект мультикультурализма. Причем задуман он был и как средство разряжения культурной напряженности между франко-канадцами и англо-канадцами.

История Канады сложилась таким образом, что лишь во второй половине XX века стали появляться представления о национальной идентичности, хоть и в качестве реакции на рост сепаратизма в Квебеке, хотя и в качестве реакции на сепаратизм в Квебеке. Лишь необходимость интегрирования меньшинств (этнокультурно-мигрантских) привели страну к необходимости идеи мультикультурализма.

Однако в отличие от государств Западной Европы, канадское «коренное население» – это дискриминируемое в прошлом автохонное меньшинство, которое ежедневно обогащается вновь прибывшими иммигрантами.

Экономико-правовой аспект

С правовой точки зрения канадская иммиграционная политика в течение долгого времени базировалась на распорядительных документах генерал-губернаторов, а позднее – правительства. Вследствие значительного иммигрантского «наплыва» на территорию Канады в конце XIX – начале XX вв. канадские власти инициировали принятие двух специальных нормативно-правовых документов, регламентирующих сферу иммиграционное политики – Иммиграционный Акт 1906 года и Иммиграционный Акт 1910 года. Оба документа были направлены на сдерживание потоков иммиграции. Уже значительно позднее нормативно-правовая база рассматриваемой сферы эволюционировала и материализовалась в Иммиграционные акты 1952, 1976 и 2002 гг. В промежутках между принятием новых нормативных документов процессы иммиграции регулировались указами.

В начале 1960-х гг. правительство Канады взяло курс на борьбу с этнорелигиозной и расовой дискриминации в сфере международной миграции, объявив высшей ценностью этнорелигиозное и культурное разнообразие. Примечательно, что Канада в правовом поле антидискриминационной политики в сфере миграции опередила Австралию и США, которые приняли соответствующие указы позднее в 1973 и 1975 гг. соответственно.

Поворотным моментом в эволюции нормативно-правовой базы иммиграционной политики в сторону эффективного экономического развития страны стало принятие Правительством Канады в 1966 году так называемых «Белых страниц по иммиграции». В соответствии с данным документом целью иммиграционной политики Канады провозглашается демографический и экономический рост. Для достижения поставленной цели предполагалось ввести ограничения на въезд на территорию Канады неквалифицированной рабочей силы и привлекать высокопрофессиональных специалистов.

С 1967 года Канада стала мировым первопроходцем в области введения балльной системы для иммиграционной политики. Речь шла о так называемом отборе иммигрантов по количеству баллов. С этого момента канадская модель иммиграционной политики становится одной из самых эффективных в мире и была адаптирована другими странами на своей территории.

В этот же год параллельно с введением балльной системы иммиграционной политики в Канаде был принят так называемый «Акт о создании Апелляционного совета по вопросам иммиграционной политики». Апелляционный совет играл роль независимого арбитра в рассмотрении жалоб, которые поступали от иммигрантов в случаях их дискриминации при приеме на работу, оформлении вида на жительство, продлении рабочих виз или поиске убежища на территории Канады.

Акт об иммиграционной политики 1976 года утвердил следующие базовые принципы модели иммиграционной политики, которые остаются актуальными и по сей день:

1) Принцип либерализма;

2) Максимальное содействие экономическому и демографическому росту, а также эффективному социально-культурному развитию;

3) Принцип международной ответственности Канады в сфере реализации международных норм и обязанностей по проблемам беженцев;

4) Борьба и устранение с экономической (трудовой), расовой, этнорелигиозной и иными формами дискриминации в отношении мигрантов;

5) Обеспечение сотрудничества всех параллелей государственных структур при расселении иммигрантов.

Акт об иммиграционной политики 1976 года разделил иммигрантов на четыре базовые категории:

1) семейный класс (категория включает близких родственников и нетрудоспособных детей, а также родителей и прародителей старше 60 лет;

2) гуманитарный класс (включает беженцев в соответствии с определением, указанном в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и вынужденных переселенцев и перемещенных лиц, которые нуждаются в поддержке, исходя из принципов гуманности и целесообразности;

3) независимые переселенцы (категория иммигрантов, которые проходили жесткий балльный отбор и подтвердили высокий уровень трудовой квалификации;

4) остальные родственники (двоюродные братья, сестры, племянники и др.), чье переселение финансируется уже проживающими в Канаде их родственниками и удовлетворяет ряду требований балльной системы. Позднее категория «остальных родственников» была интегрирована в категорию «семейный класс».

Примечательно, что Акт 1976 года вводил в практику принцип «плановости» исполнения иммиграционной политики; другими словами, иммиграционные службы, опираясь на балльную систему, формировали на каждый календарный год План выполнения количественных и качественных показателей иммиграционной политики, подготавливая по итогам своеобразный отчет перед Парламентом страны.

Иммиграционная политика эволюционировала вместе с институтами, ответственными за ее разработку и проведение. Изменение их ведомственной принадлежности отражает основные этапы экономико-демографического развития Канады:

1) В 1867-1880 гг. – вопросами иммиграции занималось Министерство сельского хозяйства;

2) В 1880-1919 гг. – Министерство внутренних дел;

3) С 1919 г. по 1939 гг. – Министерство иммиграции и колонизации;

4) С 1936-1949 гг. – Министерство промышленности и ресурсов;

5) В 1950-1966 гг. – Министерством гражданства и иммиграции;

6) В 1966-1976 гг. – Министерство гражданства и иммиграции трансформировалось в Министерство людских ресурсов и иммиграции;

7) В 1976 -1994 гг. – Министерством занятости и иммиграции.

8) В 1994 г. – по настоящее время – вопросами иммиграционной политики стало заниматься вернувшееся к своему изначальному названию Министерство гражданства и иммиграции.

В конце июля 2002 года канадское правительство приняло новый Акт об иммиграционной политике и защите прав беженцев, который представляет собой модернизированную версию документа 1976 года, но уже с учетом последних достижений глобализации – широкого применения IT-технологий и пр. Важно отметить, что данный документ привел в соответствие перечень документов, которые направляются потенциальными иммигрантами в Министерство гражданства и иммиграции Канады, регламентировал и ввел в оборот новые образцы аппликационных форм, систематизировал формы виз, размеры государственных пошлин, связанных с оформлением вида на жительство, утвердил требования к прохождению иммигрантами медицинского осмотра в соответствующих медицинских учреждениях и правила депортации лиц, нарушивших иммиграционное законодательство Канады.

Важнейшими целями иммиграционной политики Канады в новом Акте являются:

• создание механизмов для привлечения высококвалифицированных мигрантов, что предоставляет возможность извлечь реальные экономические выгоды из глобальной трудовой миграции;

• содействие оперативному воссоединению иммигрантских семей;

• предотвращение прибытия в Канаду угрожающих безопасности страны лиц;

• предоставление убежища тем мигрантам, которые по гуманным соображениям в нем нуждаются.

Канадские иммиграционные службы идут в ногу со временем и в Акте 2002 года отмечается, что страна нуждается не просто в высокопрофессиональных трудовых мигрантах, а в таких работниках, которые способны оперативно адаптироваться к быстроменяющимся условиям рынка труда и обладают разносторонним междисциплинарным образованием, что может проявляться в способности к оперативному повышению их трудовой квалификации. В связи с этим большее внимание в балльной системе стало уделяться уровню образования потенциальных мигрантов. Помимо этого, были ужесточены требования к владению английским или французским языками, которые рассматриваются канадским пра-

вительством как факторы оперативной интеграции мигрантов в принимающее общество.

Иммиграционная политика Канады становится более диверсифицированной, что проявляется к большему спросу на временных иммигрантов в Канаду. Временные иммигранты в этом ключе рассматриваются как ключевой «канал» привлечения, как высококвалифицированных трудовых мигрантов, так и международных студенческих потоков.

Акт 2002 года расширил категорию «семейный класс», включив в него

фактических супругов иммигрантов или постоянных жителей Канады. Кроме того, был увеличен возрастной ценз для нетрудоспособных детей: с 19 до 22 лет.

В современной иммиграционной политике Канады выделяются две составляющие:

1) программы для иммигрантов-переселенцев;

2) программы для временных мигрантов.

При этом значимость последней составляющей как средства привлечения квалифицированной рабочей силы постоянно увеличивается. Так, численность временных иностранных рабочих с 1995 г. в Канаде увеличилась на 25%, а иностранных студентов – более чем в два раза.

В соответствии с целями иммиграционной политики в законе 2002 г. выделяются три класса претендентов на получение статуса постоянных жителей (иммигрантов) Канады: экономический класс, семейный класс и беженцы. Основу экономического класса при этом составляют:

1) квалифицированные работники и сопровождающие их близкие родственники;

2) бизнес-иммигранты (предприниматели, инвесторы и так называемые самозанятые лица) и сопровождающие их лица.

В долгосрочной перспективе правительство Канады, исходя на возможностях балльного отбора, стремится к тому, чтобы численность иммигрантов достигала примерно 1% от суммарной численности канадского населения. Число «аппликантов», стремящихся въехать на территорию Канады, значительно превышает тот объем внешней миграции, который страна способна принять на своей территории в соответствии с правительственным планом. Это стимулирует усовершенствование программ отбора экономически выгодных трудовых иммигрантов и продолжительность сроков рассмотрения прошений о въезде.

Вывод

Для России особый интерес представляет урегулирование отношений между федеральным правительством Канады и администрациями канадских провинций по вопросам иммиграции при определяющей роли федерального иммиграционного законодательства. Согласно Конституции, вопросы иммиграции являются сферой ответственности, как федерального правительства, так и провинций. Согласованность интересов достигается путем консультаций и выработки совместных соглашений по вопросам численности, распределения и расселения иммигрантов по территории страны, их интеграции и трудовой политики, а также разработки иммиграционных программ провинций. Иммиграционные программы провинций направлены на привлечение лиц, удовлетворяющих требованиям, выдвинутым местными властями, на долгосрочное поселение и работу в провинции. Следует подчеркнуть, что иммиграционные программы франкоязычного Квебека существенно отличаются от программ других провинций Канады. Но, в общем, число переселенцев в Канаду в рамках провинциальных программ не превышает 1% от общей численности иммигрантов.

Список литературы

1. *Аверков А.Л.* Регулирование миграционных процессов на региональные рынки труда. М: Лаборатория книги, 2012.
2. *Антонова В.* Мультикультурализм: идеология, политика и культурный код современности / В. Антонова; Центр социальной политики и гендерных исследований. М.: Вариант, 2012.
3. *Иванов Г.С.* Влияние внешней трудовой миграции на структуру социально-трудовых отношений в Российской Федерации. М.: Директ-Медиа, 2015.
4. Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / ред. М. Погребинский, А. Толпыго. М.: Весь мир, 2013
5. *Лисицин Д.М.* Правовые основы визовой и иммиграционной политики ЕС. М.: Лаборатория книги, 2012.
6. *Назаров В.Л.* Теория и практика мультикультурализма в странах Запада. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2015.
7. *Прудникова Т.А., Акимова С.А., Егоров С.А.* Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран. М.: Юнити-Дана, 2015.

Reference list

1. *Averkov A.* Regulation of migration processes on regional labor markets. M: Laboratoriya Knigi, 2012.

2. *Antonova V.* Multiculturalism: Ideology, policy and the cultural code of modernity / Center for social policy and gender studies. M.: Variant, 2012.
3. *Ivanov G.* The influence of external labor migration on the structure of social and labour relations in the Russian Federation. M.: Direct-Media, 2015.
4. The crisis of multiculturalism and issues of national policy / Edited by M. Pogrebinskiy, A. Tolpygo. M.: Ves' Mir, 2013.
5. *Lisitsyn D.* The Legal basis of the visa and immigration policy of the EU. M.: Laboratoriya Knigi, 2012.
6. *Nazarov V.* Theory and practice of multiculturalism in the Western countries. Ekaterinburg: Publishing office of the Ural University, 2015.
7. *Prudnikova T., Akimova S., Egorov S.* Legal and organizational peculiarities of migration policies in several foreign countries. M.: Unit-Dana, 2015.

УДК 338.2

Козырьков Р.В.,
старший преподаватель Астраханского государственного университета

УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

В статье исследуются актуальные экономические макромодели функционирования системы высшего образования в России на основе анализа научных, статических данных и качественных изменений в нормативно-правовой базе. Установлено, что предоставление ВУЗам большей экономической самостоятельности в условиях «квазирынка» является доминирующей платформой государственной экономической политики в сфере высшего образования. Сделав ставку на укрупнение федеральных и региональных организаций высшего образования, государственный регулятор формирует модель вертикально интегрированной структуры с государственно-рыночным характером финансирования. С учетом наблюдаемых тенденций сокращения основного контингента абитуриентов и бюджетного финансирования наиболее актуальным направлением экономической активности организации высшего образования становится работа с корпоративным заказчиком по широкому спектру образовательных услуг.
Ключевые слова: высшее образование, государственная образовательная политика, финансирование вузов, экономические модели

Kozyrkov R.,
Senior Lecturer of the Astrakhan State University

THE CONDITIONS OF THE ECONOMIC MODEL DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION ORGANIZATIONS IN RUSSIA

The article examines the current economic macro models of the functioning of the higher education system in Russia on the basis of analysis of scientific, static data and qualitative changes in the regulatory framework. It was established that granting higher economic independence to higher educational institutions in the conditions of a "quasi-market" is the dominant platform of the state economic policy in the sphere of higher education. By placing a stake on consolidation of federal and regional higher education institutions, the state regulator forms a model of a vertically integrated structure with a state-market nature of financing. Taking into account the observed tendencies of reduction of the basic contingent of entrants and budgetary financing, the most relevant direction of economic activity of the higher education organization is working with the corporate customer on a wide range of educational services.
Keywords: higher education, state education policy, financing of higher education institutions, economic models

Государственная политика в области высшего образования (далее – ВО) выражается в комплексе нормативно-правовых, экономических решений, обеспечивающих исполнение государственной образовательной стратегии. Несмотря на высокую проработанность рассматриваемой категории в научной и экспертной среде, споры вокруг механизмов оптимизации регулирования рынка услуг высшего образования, механизмов стимулирования построения вузами эффективной модели использования внутренних ресурсов и др. по-прежнему являются актуальными.

Цель данной статьи – рассмотреть тенденции функционирования экономической макромодели системы высшего образования в России, установить их результирующую направленность для экономики организаций высшего образования.

Объектом исследования данной статьи является государственная экономическая политика в сфере ВО, меры по ее реализации, которые в конечном итоге позволяют теоретически смоделировать оптимальную на текущий момент систему экономики высшего образования с точки зрения государственного регулятора, а предметом исследования – количественные

Как цитировать статью: Козырьков Р.В. Условия развития экономической модели организаций высшего образования в России // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 115–124

и качественные параметры, характеризующие ее исполнение.

В научных публикациях предпринимались попытки характеризовать государственную политику в сфере ВО России. О. В. Посконина, ссылаясь на п. 1 ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указывает, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основывается, прежде всего, на признании приоритетности образования. Пункт 2 ст. 47 Федерального закона гласит «... в Российской Федерации признается особый статус педагогических работников в обществе, и создаются условия <...> для эффективного выполнения профессиональных задач, повышения социальной значимости, престижа педагогического труда»[8]. По мнению ученого, это противоречит тому, что бюджетное финансирование высшей школы продолжает сокращаться. «Принимая в расчет, что обучение в бакалавриате, магистратуре и аспирантуре требует значительных материальных, трудовых и денежных ресурсов, то напрашивается вывод, что в условиях платности, определенная и значительная часть способной молодежи окажется не в состоянии получить вузовскую подготовку. Для общества это может обернуться существенным недополучением национального дохода и снижением темпов социально-экономического роста. Подобного рода затраты не дают немедленной отдачи и сродни капиталовложениям. Как следствие, государство должно выделять соответствующие ресурсы для обеспечения подготовки с высшим образованием» – отмечает О.В.Посконина [8]. Траты на здравоохранение и образование традиционно считаются инвестициями в человеческий капитал, и в ракурсе расходов федерального бюджета с этими инвестициями не все безоблачно. Объективные статистические данные свидетельствуют о том, что государство действительно снижает финансовое обеспечение высшего образования (см. рис. 1).

Однако это тенденция, характерная для всей социальной сферы, и образования в частности, объемы финансирования которого из федерального бюджета сокращаются с 2013 года. С 2012 по 2019 годы почти в десять раз уменьшились расходы по подразделу «Общее образование» (о 128 млрд. до 14 млрд. руб.), в том числе в 25 раз снизились федеральные расходы на дошкольное образование (с 2013 по 2019 год: с 77 млрд. до 2,9 млрд. руб.), в семь с половиной раз снизились федеральные расходы на среднее профессиональное образование (с 2011 по 2019 год: с 53 млрд. до 7 млрд. руб.), а расходы по подразделу «Высшее образование» (до 2016 года – «Высшее и послевузовское образование») с 2013 по 2019 год упали в полтора раза (с 661 млрд. до 458 млрд. руб.) [7].

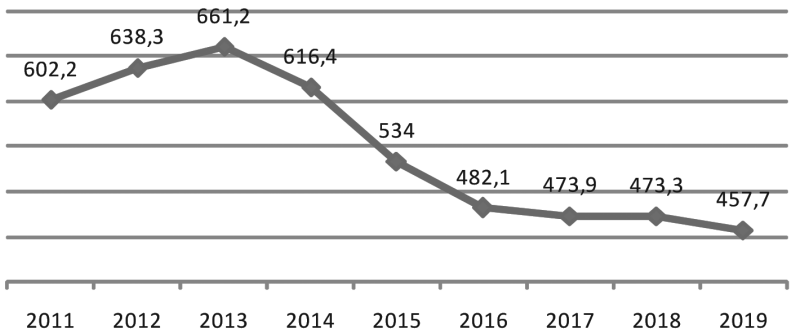

Рис. 1. Бюджетные расходы на финансирование системы высшего образования, млрд. руб. (составлено автором по данным РБК [7])

Рис. 2. Объем средств учреждений высшего образования по основным источникам финансирования, млн. руб. (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

Не наблюдается и кардинального замещения бюджетного финансирования внебюджетными источниками (см. рис. 2), поэтому массовой «коммерциализации» высшего образования в России нет. Экономика системы высшего образования продолжает сохранять прежние черты государственно-частного финансирования в устойчивой медленно изменяющейся пропорции.

Обращает на себя внимание то, что расходы организаций ВО за последние несколько лет демонстрируют более уверенный рост (на 17% с 2013 по 2015 годы), чем доходы из всех источников финансирования (рост на 10%) (см. рис. 3)

Доходы от бюджетного финансирования и платных услуг пока превышают расходные обязательства ВУЗов, но если такая тенденция сохранится и далее, то уже в среднесрочной перспективе меры по оптимизация внутренних ресурсов, совершенствование управленческих механизмов с целью привлечения дополнительных внебюджетных средств, станет одним из ключевых маркеров эффективности управления учреждением ВО.

Сопоставив данные бюджетного финансирования и данные по динамике количества ВУЗов (см. рис. 4) и их слушателей (см. рис. 5), нетрудно сделать логичный вывод, что сокращение бюджетных расходов на высшую школу обусловлено общим снижением как количества организаций ВО, так и обучающихся студентов, которые являются их «целевой аудиторией».

Поэтому можно заключить, что сокращение бюджетного финансирования высшей школы – это вполне прогнозируемая реакция регулятора на объективные социально-демографические явления, влияющие на рынок образовательных услуг.

Однако, по мнению директора Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС Т.Л. Клячко, такая стратегия ошибочна. Как утверждает эксперт, «жесткая и прямолинейная, административным способом внедряемая «привязка» высшей школы к текущим потребностями рынка труда становится чуть ли не мерой эффективности деятельности системы ВО. Но в такой постановке проблема в принципе не может быть решена. Циклы подготовки специалистов и циклы смены технологий принципиально не совпадают, более того – расходятся» [5]. На наш взгляд, данный тезис не лишен оснований, так как задача ВО не только обеспечить текущие потребности экономики страны в кадрах, но и сыграть на опережение в созда-

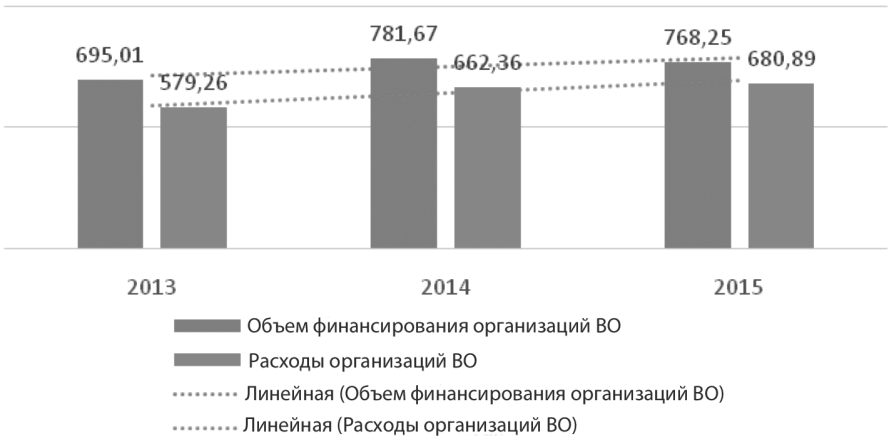

Рис. 3. Соотношение доходных источников финансирования ВУЗов и расходов, млрд. руб. (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

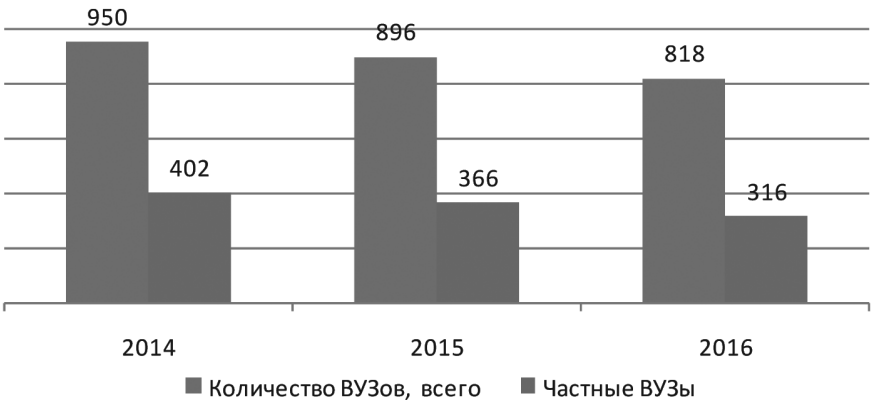

Рис. 4. Динамика высших учебных заведений в РФ, ед. (составлено автором по данным Министерства образования и науки РФ[9])

Рис. 5. Динамика студентов ВУЗов, тыс. чел. (составлено автором по данным Министерства образования и науки РФ[9])

нии новых сфер, отраслей, новых рынков. В интересах государства именно такая конструкция экономики высшего образования должна быть приоритетной со стороны госрегулятора (Минобрнауки РФ).

Чтобы определить стратегический замысел формирования экономической основы существования организаций ВО со стороны госрегулятора, определим основные вехи изменений в нормативно-правовой базе. Впервые политика обеспечения экономической самостоятельности всех образовательных учреждений, включая и вузы, была закреплена в Федеральном законе № 3266-1 «Об образовании» в 1992 году. В нем устанавливалось нормативное финансирование в расчете на одного обучающегося, а также возможность для образовательного учреждения заниматься приносящей доход деятельностью, в том числе обучать часть студентов на платной основе. Но позже, в 2006 году, Бюджетный кодекс РФ ограничил степень экономических возможностей организаций ВО. В частности, было введено казначейское исполнение бюджета, был введен запрет на заключение кредитных договоров, а все внебюджетные средства были объявлены неналоговыми доходами бюджетной системы. Это означало введение единой сметы доходов и расходов, которая должна была утверждаться учредителем и изменяться только с его согласия. Это ограничило возможность использования как бюджетных, так и внебюджетных средств. Однако на практике вузы получили достаточно большую свободу в распоряжении внебюджетными средствами. При этом сразу после принятия Бюджетного кодекса началась работа по снятию введенных им ограничений.

С этой целью было увеличено число организационных форм учреждений. В 2006 году согласно Федеральному закону № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» был введен новый тип учреждения – автономное учреждение. Такие учреждения должны были финансироваться не по смете, а на основе субсидии, и уже могли открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты, но, с другой стороны, лишались субсидиарной ответственности государства по их долгам. Кроме того, автономные учреждения получили право учреждать хозяйственные общества и участвовать в уставных капиталах коммерческих и некоммерческих организаций.

В 2011 году вступил в силу Федеральный закон №83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Его основные положения применительно к учреждениям ВО следующие: финансирование бюджетного госзадания вузу осуществляется не по смете, а в форме субсидии; финансирование госзадания может быть осуществлено полностью, или частично, т.е. в объеме меньшем, чем это необходимо для его качественного выполнения; финансирование госзадания, т.е. размер субсидии должен осуществляться в соответствии с утвержденным нормативом.

Актуальная модель экономики высшей школы опирается на нормативную подушевую основу финансирования. Как справедливо отмечает в своей публикации Т.Л. Клячко, «теперь государственные и негосударственные вузы, получившие государственную аккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать государственную услугу по обучению студентов. Соответственно выстраивается следующий механизм финансирования: государство определяет норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента и число бюджетных студентов, а вузы конкурируют за право оказывать госуслуги. Тем самым принципы распределения государственного задания между вузами, определение норматива (стоимости обучения бюджетного студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми вопросами развития высшего образования» [6].

В продолжение рассмотренных выше тезисов проанализируем экономическую статистику по сфере ВО.

Обращают на себя данные по стоимости обучения (см. рис. 6): можно заметить, что если в начале прошлого десятилетия стоимость обучения в коммерческих ВУЗах держалась на уровне государствен-

Рис. 6. Средние цены на услуги высшего образования в РФ (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

ных, то примерно с 2010 годов негосударственные ВО предлагают потребительскому рынку сравнительно низкие цены на образовательные программы. Рост стоимости обучения происходит на уровне ежегодной регистрируемой инфляции (9-12%), но скачкообразных движений цены вверх вряд ли следует ожидать, так как конкуренция за абитуриента при равных условиях образовательных программ ВУЗов выстраивается по ценовой категории. На наш взгляд, если социально-экономическая ситуация в стране не претерпит коренных изменений, то стоимостной фактора рынка образовательных услуг вряд ли сменит направление и интенсивность.

И хотя стоимость обучения на образовательных программах ежегодно растет, количество студентов, обучающихся на бюджетной и платной основе постепенно снижается – так в целом сказывается демографическая ситуация на сферу высшего образования (см. рис. 7, 8).

Сопоставив данные из рис. 6 и 8, мы рассчитали примерный объем доходов от платного обучения по государственным и негосударственным ВО. Согласно расчетам общий абсолютный уровень доходов государственных вузов не то, что не уменьшился, даже с учетом демографии, а даже возрос за рассматриваемый период (примечание: валовый уровень доходов учреждений ВО рассчитан путем умножения количества студентов, обучающихся на платной основе (рис. 8) на средние цены на услуги высшего образования (рис. 6)). Однако, у негосударственных вузов в целом показатель стагнирует. Им в данной ситуации необходимо либо повышать стоимость обучения, приближаясь по этому показателю к госучреждениям, либо применять неценовые методы конкуренции за студента.

Обратим внимание, что особенностью последних лет является перераспределение государственного субсидирования между государственными и негосударственными учреждениями ВО. С 2012 года отмечается рост бюджетного субсидирования обучения студентов в негосударственных вузах. И хотя пропорциональное отношение субсидируемых студентов в сравнении с госвузами крайне мало, тенденция показательна. Несмотря на то, что выделение бюджетных средств негосударственным вузам пока относительно невелико (см. рис. 9), мы полагаем, что у данных учреждений возникает скорее неэкономический стимул борьбы за получения госсубсидий. Стимул может заключаться в том, что наличие даже небольшого количества бюджетных мест может изменить восприятие частного вуза как исполнителя государственного заказа, что с точки зрения статуса организации выглядит выигрышно в сознании потребителя по сравнению с другими коммерческими вузами, в которых такие места отсутствуют.

Интересная тенденция прослеживается в структуре источников финансирования государственных и негосударственных учреждений ВО (см. рис. 10, 11). Здесь можно отметить два важных вектора.

Во-первых, государственные вузы хоть и незначительно, но продолжают «коммерциализироваться» за счет увеличения доли «студентов-платников» (отношение к «студентам-бюджетникам» в 2010 году составляло 0,39, а в 2015 году уже 0,41) в виду сокращения государственного финансирования. Стоит также указать на такой внешний источник как «средства организаций». В отличие от доходов от платежей населения, привлечённые «средства организаций» (целевое обучение, хозяйственные договора) могут варьироваться в зависимости от общей экономической ситуации в стране (обратим внимание на значение показателя в 2014 году – оно сократилось в виду влияния общей негативной динамики в экономике России в тот период).

Во-вторых, негосударственные вузы со своей стороны пытаются заместить сокращающиеся доходы от «студентов-платников» путем привлечения средств организаций (соотношение в 2012 году было

Рис. 7. Динамика численности студентов, обучающихся за счет бюджетного финансирования (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

Рис. 8. Динамика численности студентов, обучающихся на платной основе (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

Рис. 9. Валовые доходы учреждений высшего образования от обучения на платной основе, млн. руб. (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

0,12, стало в 2015 году – 0,18) и бюджетного субсидирования. Пока негосударственные учреждения ВО вряд ли можно назвать серьезными конкурентами государственным вузам на рынке ВО, тем не менее очевидно, что а) госрегулятор постепенно начинает финансово поддерживать данный элемент системы ВО; б) негосударственные учреждения ВО начинают конкурировать за внешние источники финансирования не менее активно, чем государственные вузы. То есть частно-государственная модель финансирования организации ВО в России доминирует.

Отвечая на вопрос о том, является ли эта экономическая модель устойчивой, рассмотрим классические модели финансирования образования в зарубежных странах (см. таблицу 1).

Современное российское образование не вписывается в полной мере ни в одну из представленных в таблице 1 моделей; для экономики ВО характерны

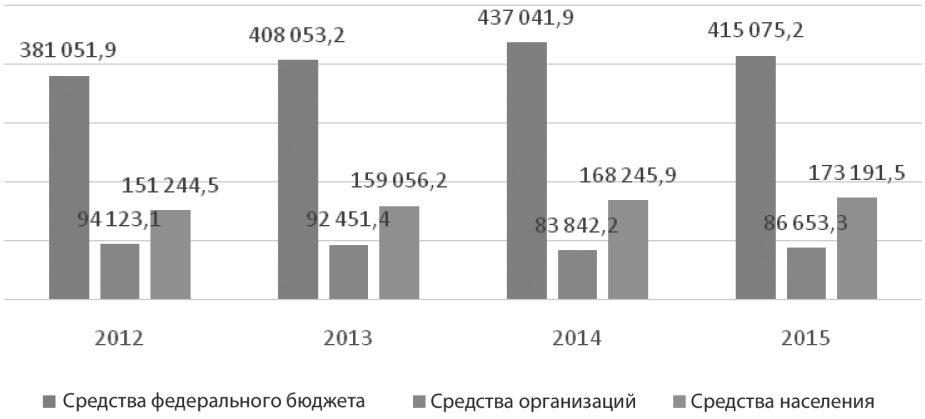

Рис. 10. Объем средств государственных учреждений высшего образования по источникам финансирования, млн. руб. (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

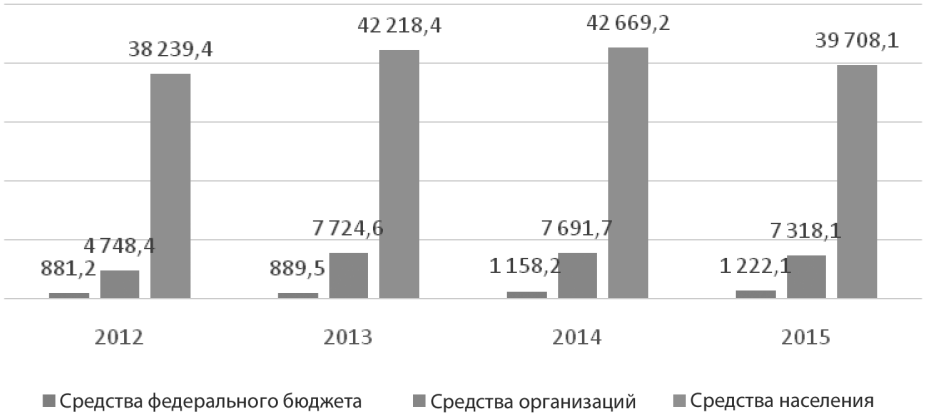

Рис. 11. Объем средств негосударственных учреждений высшего образования по источникам финансирования, млн. руб., (составлено автором по данным НИУ ВШЭ [4])

Таблица 1.

Распространенные в мире модели финансирования системы высшего образования и их уместность для России

Модель	Описание	Насколько модель описывает в общих чертах ситуацию в России (по мнению автора)
Модель, ориентированная на свободный рынок	Образовательная организация располагает собственным объемом располагаемых ресурсов, оборот которых составляет доходную часть (эндаумент), а также изыскивает ресурсы из иных источников, в том числе платы за обучение. Модель основана на теориях М. Фридмана, Ф. А. фон Хайека и характерна для США, Великобритании; применялась президентами США Р. Рейганом и Дж. Бушем, премьер-министром Великобритании М. Тэтчер.	Учитывая отставание и инерцию вузов в разработке новых прорывных образовательных продуктов поиск новых источников финансирования происходит с большим трудом, так как долго формируется мост между заказчиками конкретных образовательных продуктов со стороны бизнеса и руководством учреждений ВО.
Модель, ориентированная на общественный рынок	Государственные образовательные организации в партнерстве с частным капиталом в совместном управлении университетом. Основана на теориях Й. Шумпетера, Н. Кондратьева, Дж. Гидденса; характерна для систем ВО Великобритании, Франции, Германии.	Российское законодательство не позволяет «совместное управление учебным заведением», поэтому бизнесу нет стимула инвестировать в действующий университет, а проще и дешевле создать собственную образовательную площадку для переобучения кадров. Кроме того, и вне университетов есть современные

		технологии, позволяющие получить базовые знания по конкретным предметам. Однако в интерактивном удалении непросто научиться учиться и получить навык созидания нового и в команде находить пути для решения задач. Классическое обучение формально завершается с получением диплома, а это уже устаревшая концепция. Бизнес можно заинтересовать определенными изменениями в системе управления в вузах, в частности, в университетах необходимо создавать попечительские советы по аналогии с советами директоров в компаниях.
Антирыночная модель	Полное государственное финансирование образования, управление на основе анализа обратной связи организации ВО с обществом и возможности правительства волевым образом управлять социально- экономическими процессами в государстве. Модель характерна для систем ВО Австралии, Швеции.	Данная модель также мало применима для России в нынешних условиях. Еще в 2013 году Глава Правительства РФ Д. Медведев признал, что соотношение доходов в консолидированном бюджете составляет 67% к 33% в пользу федерального центра и что бюджет «перекошен в сторону затрат на оборону и безопасность». Поэтому, учитывая актуальную позицию государства по вопросам перераспределения налоговых доходов в пользу обновления силовых структур, ожидать притока госдотаций в сферу ВО пока преждевременно.
Источник: составлено автором с использованием материалов Б.А.Варламова и А.Д. Аввакумовой [3].		

смешанная государственно-предпринимательская модель экономики большинства университетов.

Но Россия в данном случае не уникальна: поиск эффективного решения, так или иначе, ведут многие страны, поскольку переход к «идеальной модели» экономики знаний остается на повестке дня высшего образования во многих странах мира. Зарубежные университеты также довольно часто сталкиваются с необходимостью повышения экономической устойчивости в условиях нестабильного государственного бюджетного финансирования, или флуктуаций на рынке частного спроса. Примеры поиска в области экономических стратегий известных зарубежных вузов говорят об аналогичных тенденциях.

Так Лондонская школа экономики и политических наук (Великобритания) ориентируется на увеличение ежегодных взносов от различных благотворителей, а также переводит студенческие общежития и организацию питания студентов на самостоятельное финансирование. Также и Университет штата Мэриленд (США) интенсифицирует фандрайзинг среди доноров и муниципальных властей для развития университетской инфраструктуры, и, что важно отметить, – создает отдельный департамент по привлечению средств из всех источников, ориентируясь на самый высокопрофессиональный персонал, квалификационно опережающий таковой в аналогичных службах других университетов. На аналогичные формы фандрайзинга делает ставку и Университет штата Джорджия (США), рассчитывая на прежде всего на финансы специализированных фондов[1].

Представленный обзор практик ведущих западных ВУЗов демонстрирует тенденцию к автономизации (росту финансовой независимости) организаций зарубежной высшей школы. Привлечение частных источников подчас вынужденная форма поиска средств для развития в условиях государственного бюджетного дефицита, но также это и возможность снизить зависимость от изменений государственной политики, инвестировать средства в научно-исследовательскую деятельность, совершенствование учебного процесса, открытие новых специальностей и развитие инфраструктуры, повышая этим свою конкурентоспособность и обеспечивая финансовую устойчивость и платежеспособность. Важнейшим аспектом этой стратегии, как мы увидели, является формирование в структуре организации специального подразделения по привлечению финансовых и иных ресурсов в развитие ВУЗа.

В России такая опережающая предпринимательская активность учреждений ВО в целом пока проявляется как нехарактерное и единичное явление в виду доминирующего фактора госсубсидирования. Однако, если сопоставить два факта: тенденцию увеличения собственных расходов организаций ВО и тенденцию стагнации (а в условиях инфляции – тенденции снижения) объемов бюджетного финансирования, то перед организациями в ближайшей перспективе неизбежно возникнет острая проблема дефицита собственного бюджета.

Учитывая отсутствие в среднесрочных и долгосрочных планах госрегулятора программы повышения уровня бюджетного финансирования организаций высшего образования, следует заключить, что уже в ближайшей перспективе у организаций ВО не остается других в той или иной мере перспективных источников пополнения дохода, кроме «средств организаций» (то есть, средства, полученные от выполнения договоров НИОКР, заключенных с предприятиями). Соответственно, управленческие задачи по организации инфраструктуры и механизма привлечения «средств организаций» – экономически наиболее перспективное направление повышение устойчивости организации высшего образования.

Анализ тенденций госрегулирования в области организаций ВО позволяет сделать определенные выводы. Модель экономики сферы ВО, целенаправленно формируемая государством, – это модель экономической самостоятельности укрупненной организации со все большей интеграцией в экономику региона. Тенденция сокращения государственного бюджетного финансирования учреждений ВО в абсолютных показателях не является напрямую признаком упадка данной социальной сферы, но ставит перед организацией высшего образования неотложные задачи собственного ресурсообеспечения. Этому способствует и общее сокращение контингента учащихся, и увеличение рыночной стоимости обучения. Объективно эти тенденции служат стимулом для баланса потребительского спроса и структуры предложения на образовательном рынке. А субъективно формируют для организаций высшего образования свои уникальные условия для совершенствования механизмов управления с целью извлечения доходов от предоставления широкого спектра образовательных услуг корпоративному заказчику.

Список литературы

1. *Бумагина В.* А. Финансирование системы высшего профессионального образования в Российской Федерации и за рубежом // Молодой ученый. 2010. №1-2. Т. 1. С. 161-167.
2. Бюджет 2014-2016: финансирование национальной системы образования // Аккредитация в образовании. URL: http://www.akvobr.ru/budget_2014_2016.html [дата обращения: 28.08.2017]
3. *Варламов Б.А., Аввакумова А.Д.* Анализ подходов к финансированию системы образования за рубежом // Фундаментальные исследования. 2015. № 6-1. С. 99-102.
4. Индикаторы образования-2017 // Статистический сборник НИУ «Высшая школа экономики». URL: https://www.hse.ru/primarydata/io2017 [дата обращения: 28.08.2017]
5. *Клячко Т.* Л. «Образование в России: основные проблемы и возможные решения». М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. С. 34.
6. *Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г.* О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. №6. С.133-146.
7. Общие расходы на оборону в бюджете превысили траты на образование // РБК. URL: http://www.rbc.ru/politics/12/12/2016/584996939a79476ef58c6cb3 [дата обращения: 28.08.2017]
8. *Посконина О.В.* Государственная политика современной России в сфере высшего образования // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2015. №2. С.130-133.
9. Статистические данные Министерства образования и науки РФ. URL: http://минобрнауки.рф/министерство/статистика [дата обращения: 28.08.2017]

Reference list

1. *Bumagina V.* Financing the system of higher professional education in the Russian Federation and abroad // Molodoy Ucheniy. 2010. №1-2. Vol. 1. P. 161-167.
2. The 2014-2016 budget: Financing the national system of education // Accreditation in education. URL: http://www.akvobr.ru/budget_2014_2016.html [date of access: 28.08.2017]
3. *Varlamov B., Avvakumova A.* The analysis of approaches to the financing of education abroad // Fundamental research. 2015. № 6-1. P. 99-102.
4. Indicators of education-2017 // Statistical compendium of national research University "Higher school of Economics". URL: https://www.hse.ru/primarydata/io2017 [date of access: 28.08.2017]
5. *Klyachko T.* "Education in Russia: Basic issues and possible solutions". M.: Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation, 2013. P. 34.

6. *Klyachko T., Sinel'nikov-Murylev S.* On the reform of the system of financing higher education // Issues of Economics. 2012. №6. P. 133-146.
7. Total defense spending in the budget exceeded spending on education // RBC. URL: http://www.rbc.ru/politics/12/12/2016/584996939a79476ef58c6cb3 [date of access: 28.08.2017]
8. *Poskonina O.* The state policy of contemporary Russia in the sphere of higher education // Bulletin of Udmurt University. Series "Economics and Law". 2015. №2. P. 130-133.
9. Statistics from the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. URL: http://minobrnauki.rf/ministry/statistics [date of access: 28.08.2017]

УДК 338.1

Данилина Е.И.,
доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Московского института государственного управления и права

Чеботарев В.Е.,
кандидат экономических наук, доцент Московского института государственного управления и права

КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ТРАНСПОРТНОЙ И КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В статье представлены методологические подходы к комплексной оценке состояния дорожной и коммунальной инфраструктуры как основных составляющих городской среды. Результаты проведенного исследования свидетельствуют о невысоком уровне технического состояния объектов коммунального хозяйства административных центров ЦФО. Проведенное исследование позволяет выделить три группы административных центров с различным уровнем инфраструктурного развития. Автор приходит к выводу, что на уровне муниципальных образований необходимо разработать целевые программы, которые являются гарантией своевременного финансирования мероприятий по развитию и модернизации инженерных систем ЖКХ. Одним из эффективных механизмов привлечения инвестиций в проекты обновления дорожной и коммунальной инфраструктуры городского хозяйства может стать государственно-частное партнерство. Для привлечения частных инвестиций на уровне муниципальных образований необходимо расширить гарантии инвесторов в проектах ГЧП, в т.ч. по исполнению обязательств публично-правовых образований, а на государственном уровне разработать специальные механизмы субсидирования муниципальных образований для реализации проектов ГЧП.

Ключевые слова: улично-дорожная сеть, объекты коммунального хозяйства, городская инфраструктура, городское хозяйство, инфраструктурное развитие, государственно-частное партнерство

Danilina E.,
Doctor of Economics, Professor, Head of Chair of State and Municipal Management of the Moscow Institute of Public Administration and Law

Chebotarev V.,
PhD in Economics, Associate Professor of the Moscow Institute of Public Administration and Law

THE COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF THE TRANSPORT AND COMMUNAL INFRASTRUCTURE AS AN ESSENTIAL INSTRUMENT OF SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT

The article presents the methodological approaches to comprehensive assessment of road and communal infrastructure as the main components of the urban environment. The results of the conducted study have indicated a low level of the technical condition of communal facilities of administrative canters of the central Federal District. The study allows distinguishing three groups of the administrative centers with different level of infrastructure development. The article author comes to conclusion that municipalities need to develop targeted programs that would be the guarantee of timely funding activities for the development and modernization of engineering systems of housing and communal services. One of the most effective mechanisms for attaching investments in the projects of road and communal infrastructure of urban economy can be public-private collaboration. To attract private investment at the municipal level it is necessary to extend the guarantee investors in PPC projects, including the performance of the obligations of public legal entities and at the state level to develop special mechanisms of subsidizing of municipalities for PPC projects.

Keywords: road network, communal facilities, urban infrastructure, urban economy, infrastructure development, public-private collaboration

Поскольку большинство населения мира живет в городах, а урбанизация и городская жизнь становятся доминирующими явлениями во всем мире, проблемы, связанные с устойчивым развитием городского хозяйства, вышли на передний план в международных дискуссиях [1].

Города и мегаполисы, как центры инноваций и экономики знаний, являются двигателями экономического роста и играют ключевую роль в территориальном развитии России [2]. Города можно рассматривать как источник и решение многих сегодняшних экономических, социальных и экологических проблем.

С одной стороны, они являются двигателями экономики, обеспечивая концентрацию ресурсов для создания материальных благ и привлечения большого числа людей. Города являются благодатной почвой для развития науки и техники, инноваций, культуры, а также возможности для личного и профессионального развития человеческих ресурсов.

С другой стороны, они сталкиваются с целым рядом социальных и экологических проблем, таких как: обеспечение населения доступным жильем, борьба с нищетой, безработицей и преступностью, загрязнение окружающей среды. Высокая плотность населения, концентрация промышленного производства, ненадлежащее развитие инфраструктуры ограничивают способность природных процессов противодействовать экологическим последствиям человеческой деятельности [3].

Города постоянно меняются и развиваются быстрее, чем когда-либо в своей истории, и управление этими изменениями является чрезвычайно сложной задачей. Во многих городах наблюдаются беспрецедентные темпы урбанизации и роста населения, в то время как другие испытывают сокращение населения.

Тем не менее, можно выделить ряд общих для всех городов проблем [3]:

• увеличение продолжительности жизни приводит к росту потребности в медико-санитарной помощи;

• изменение климата приводит к экстремальным и часто катастрофическим погодным явлениям;

• индустриализация приводит к крупномасштабному загрязнению окружающей среды.

Столкнувшись с множеством проблем, городские власти должны управлять изменениями и контролировать их, чтобы обеспечить населению уровень жизни, соответствующий современным ожиданиям общества.

Важнейшим аспектом конкурентоспособности городов, базой, источником и целью городского развития, непосредственно связанными с общественными интересами, с качеством жизни населения и устойчивым развитием городского общества и экономики, является благоприятная городская среда [4].

Создание городской среды включает в себя формирование и управление предприятиями ЖКХ, муниципальными объектами, общественной средой и городским порядком.

Управление городской инфраструктурой требует не только улучшения координации и командного рабочего механизма, необходимости создания полного набора научных методов анализа и прогнозирования, для того, чтобы проводить в режиме реального времени динамический мониторинг состояния объектов городского хозяйства, своевременно и точно оценивать потенциал инфраструктуры города [5].

Независимо от того, какое влияние окажут изменения на состояние городской среды, одно останется неизменным – обеспечение необходимой инфраструктурой и максимально эффективное предоставление муниципальных услуг.

Обеспечение эффективной, производительной и устойчивой городской инфраструктуры имеет важнейшее значение для обеспечения городской магистрали, от которой могут расти экономические успехи и процветание, – критически важной инфраструктуры, такой как:

• Мобильная и эффективная транспортная инфраструктура с достаточным потенциалом для удовлетворения возрастающих потребностей;

• Устойчивая и надежная энергетическая инфраструктура, обеспечивающая мощность для удовлетворения самых насущных потребностей;

• Чистое и обильное водоснабжение;

• Эффективная канализационно-очистная инфраструктура, которая соответствует современным санитарно-гигиеническим стандартам;

• Надежная и безопасная среда, в которой люди могут жить и работать с уверенностью.

В тоже время развитые города испытывают потребность в модернизации инфраструктурных объектов в связи с их неисправностью или высоким уровнем морального износа. Молодые города стремятся создать современную инфраструктуру и городские системы, которые позволят осуществить переход к более высокому уровню и позиционировать себя как глобальных лидеров и мегаполисов нового поколения.

Путем инвестирования в объекты инфраструктуры создаются новые рабочие места, снижаются производственные и транспортные издержки предприятий, развивается социальная сфера. Кумулятивным итогом инфраструктурных инвестиций выступают устойчивый экономический рост и улучшение качества жизни населения.

Как цитировать статью: Данилина Е.И., Чеботарев В.Е. Комплексная оценка транспортной и коммунальной инфраструктуры как важнейший инструмент устойчивого развития городского хозяйства // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 125–135

Целью данной статьи является определение направлений совершенствования инфраструктуры в контексте устойчивого развития городского хозяйства областных административных центрах Центральной Федерального округа Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в рамках данной работы решается ряд задач:

• Представить методику анализа инфраструктурного развития города;

• Провести сравнительный анализ развития городской инфраструктуры областных центров ЦФО;

• Разработать предложения по формированию стратегии инфраструктурного развития городов ЦФО

Методология

Обзор результатов соответствующих эмпирических исследований показывает, что для оценки инфраструктурного развития городского хозяйства может быть использовано значительное количество релевантных показателей.

Методы исследования, которые были использованы, представлены двумя группами. Первая включает методы оценки объективных показателей городской инфраструктуры, размещенных на официальных сайтах и в базах данных территориальных органов статистики. К объективным показателям отнесены фактические данные, которые не зависят от личных оценок. Объективные показатели разделены на два блока: дорожная и коммунальная инфраструктура.

Для оценки развития инфраструктурных объектов внутри каждого блока были выбраны несколько индикаторов, которые представлены в таблице 1.

Вторая группа включает методы оценки субъективных показателей, представляющих собой измерение индивидуальных восприятий и оценку удовлетворенности населения инфраструктурным развитием города. Показатель удовлетворенности населения является ключевым критерием качества городской среды. Выявление степени удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления в сферах их деятельности

Таблица 1

Показатели состояния инфраструктурного развития городского хозяйства

Показатель	Расчет показателя
Транспортная инфраструктура	
Плотность сети автомобильных дорог км/тыс. кв. км. Территории (X1)	Протяженность автодорог общего пользования/площадь территории города
Обеспеченность автодорог общего пользования АЗС, единиц на 1000 км (X2)	Кол-во АЗС/протяженность автомобильных дорог общего пользования
Доля дорог с твердым покрытием в сети дорог общего пользования, % (X3)	Протяженность автодорог с твердым покрытием/общая протяженность автодорог общего пользования
Доля дорог с усовершенствованным покрытием в общей протяженности дорог общего пользования, % (X4)	Протяженность автодорог с усовершенствованным покрытием/общая протяженность автодорог общего пользования
Коммунальная инфраструктура	
Уровень освещенности улиц, проездов, набережных, % (Y1)	Протяженность освещенных частей улиц/ общей протяженности улиц, проездов, набережных
Уровень технической исправности газовых сетей, % (Y2)	Протяжение уличной газовой сети, нуждающейся в замене и ремонте/ общая протяженность уличной газовой сети
Уровень обновления газовых сетей, % (Y3)	Заменено и отремонтировано уличной газовой сети за отчетный год/ общая протяженность уличной газовой сети
Уровень технической исправности тепловых и паровых сетей, % (Y4)	Протяженность тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении, нуждающихся в замене/Протяженность тепловых и паровых сетей
Уровень обновления тепловых и паровых сетей, % (Y5)	Заменено тепловых и паровых сетей/Протяженность тепловых и паровых сетей
Уровень технической исправности водопроводных сетей, % (Y6)	Протяженность водопроводных сетей в двухтрубном исчислении, нуждающихся в замене/Протяженность водопроводных сетей
Уровень обновления водопроводных сетей, % (Y7)	Заменено водопроводных сетей/Протяженность водопроводных сетей
Уровень технической исправности канализационных сетей (Y8)	Протяженность канализационных сетей в двухтрубном исчислении, нуждающихся в замене/Протяженность канализационных сетей
Уровень обновления канализационных сетей (Y9)	Заменено канализационных сетей/Протяженность канализационных сетей

осуществляется посредством проведения социологических опросов.

В исследовании используется взвешенный метод расчета комплексного индекса развития городской инфраструктуры, рассчитываемый как среднее значение общих индексов каждого из блоков, характеризующих развитие городской инфраструктуры.

Общий индекс каждого из блоков, характеризующих развитие инфраструктуры городской среды, складывается из суммы частных индексов, скорректированных на весовой коэффициент. Вес каждого блока проводится на основе принципа их равнозначности.

$$I_{ui} = a \times I_{ri} + b \times I_{ui}$$

Где I_{ui} – индекс развития городской инженерной инфраструктуры

I_{ri} – индекс развития дорожной городской инфраструктуры

I_{ui} – индекс развития коммунальной инфраструктуры

$$I_{ri} = \frac{\sum X_{in}}{n}$$

Где X_{in} – нормированный показатель города по выбранному критерию

n- кол-во оценочных критериев

Так как единицы измерения в системе оценки инфраструктурного развития города разные, для их сопоставимости необходимо выполнить предварительную обработку статистических данных, т.е. рассчитывается нормированный показатель по формуле:

$$X_{n1} = (X - X_{min})/(X_{max} - X_{min})$$

В этой формуле X означает фактический показатель города i,

X_{min} и X_{max} – минимальное и максимальное значение выбранного показателя по группе исследуемых городов

Для показателей, рост которых характеризует ухудшение инфраструктурного развития, нормированный показатель рассчитывается как $1-X_n$.

Результаты оценки развития улично-дорожной инфраструктуры

Центральный Федеральный Округ (ЦФО) является крупнейшим макроэкономическим регионов РФ общей площадью 650,2 тыс. кв. км, на которой проживает 39091,2 тыс. человек, из них 82% – городское население.

В состав округа входит 16 административных центров регионального значения. Ввиду отсутствия открытых статистических данных, характеризующих развитие инфраструктуры, из рассмотрения исключены: Иваново, Кострома, Курск, Тула, в исследовании приняли участие 11 городов.

Исследование показывает, что между административными центрами ЦФО имеются существенные различия как по площади территории так и по численности населения. Так по площади территории разрыв достигает более, чем в 6 раз, по численности населения – в 3,5 раза (рис. 1).

Крупнейшим по численности населения и площади территории из административных центров ЦФО является Воронеж, наименьшую численность населения и площадь территории имеет Тамбов.

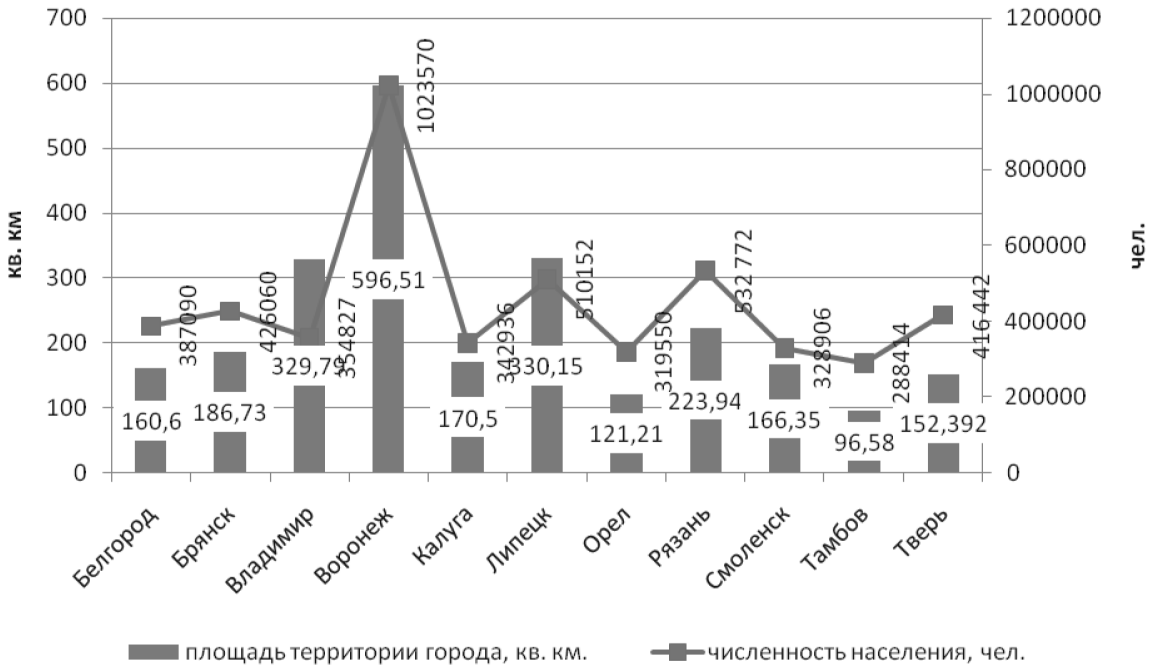

Рис. 1. Площадь и численность населения административных центров ЦФО (по итогам 2015 года)

Важнейшей частью городской инфраструктуры, обеспечивающей безопасные условия движения автотранспорта и пешеходов, является правильно организованная, разветвленная улично-дорожная сеть. Статистические показатели, характеризующие развитие улично-дорожной инфраструктуры административных центров ЦФО представлены в таблице 2.

Общая протяженность автомобильных дорог общего пользования исследуемых городов составляет 6482,3 км. По длине автомобильных дорог общего пользования лидируют города Воронеж(1526,5 км), Брянск (818 км), и Белгород (609,2 км).

Одним из основных показателей развития транспортной инфраструктуры, отражающим, обеспеченность территории города автомобильными дорогами отражает показатель плотности (густоты) дорожной сети. Низкая обеспеченность автомобильными дорогами отмечена во Владимире (1,14 км/кв.км), Липецке (1,64 км/кв.км) и Рязани (2,08 км/кв.км).

В тоже время, следует отметить, что показатель плотности автомобильных дорог в административных центрах ЦФО превышает среднероссийский показатель.

В целом насыщенность автодороги автозаправочными станциями в городах находится в пределах норматива, в соответствии с которым максимальное расстояние между АЗС не должно превышать 100 км. Исключение составляет Воронеж, где данный показатель меньше 1.

Высокий уровень обеспеченности автодорожной сетью не всегда свидетельствует о ее высоком качестве дорог. Среди административных центров ЦФО по качеству дорожного покрытия лидирует Белгород и Тамбов, где доля дорог с усовершенствованным твердым покрытием составляет 100% и 95% соответственно. Сравнительно невысокие показатели имеют Брянск (60% всей протяженности автомобильных дорог с твердым покрытием), Воронеж (66%), Орел (66%) и Тверь (67%).

Опросы населения показывают, что качество автодорог высоко оценивают жители Белгорода (73,2%) и Калуги (69%). В группу отстающих по качеству городских дорог с невысокой степенью удовлетворенностью населения состоянием дорожного хозяйства попали Тамбов (24,6%), Орел (25,9%) и Тверь (28%).

Результаты оценки развития коммунальной инфраструктуры городов ЦФО

Система коммунальной инфраструктуры представляет собой совокупность инженерно-технологических объектов и сооружений, используемых в отраслях электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения для удовлетворения нужд населения города.

Управление городской системой коммунальной инфраструктурой нацелено на обеспечение населения коммунальными ресурсами нормативного качества по доступной стоимости, а также обеспечение надежной и устойчивой работы объектов коммунального хозяйства.

Таблица 2

Показатели развития улично-дорожной инфраструктуры городов ЦФО (по данным 2015 года)

	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Кол-во АЗС, ед.	63	55	37	13	39	61	11	49	44	42	59
Протяженность автодорог общего пользования, км.	609,2	818	375	1526,5	391	540	457	466	383	338	580
Протяженность автодорог с твердым покрытием, км	609,2	525	371	1001	333	431	457	404	340	321	487
Протяженность автодорог с усовершенствованным покрытием, км	609	492	370	1001	333	431	301	404	270	321	388
Плотность сети дорог км/ кв. км. территории	3,79	4,38	1,14	2,56	2,29	1,64	3,77	2,08	2,3	3,49	3,81
Насыщенность автозаправочными станциями ед. на 100 км автодорог	10,3	6,7	9,9	0,9	10	11,3	2,4	10,5	11,5	12,4	10,2
Доля дорог с твердым покрытием в сети дорог общего пользования	1	0,64	0,99	0,66	0,85	0,8	1	0,87	0,89	0,95	0,84
Доля дорог с усовершенствованным покрытием	1	0,6	0,99	0,66	0,85	0,8	0,66	0,87	0,7	0,95	0,67
Уровень удовлетворенности населения качеством дорог, %	73,15	37,8	54,75	34,9	69	32,6	25,9	29	29	24,6	28

Состояние городских систем коммунальной инфраструктуры городов ЦФО за 2015 год отражают статистические данные, представленные в таблице 3.

Уровень освещенности улиц, проездов и набережных административных центров ЦФО характеризуется достаточно высокими показателями. Лидируют Владимир и Тамбов, где протяженность освещенных улиц составляет 100%, в Калуге и Белгороде данный показатель составляет 81,8% и 82% соответственно.

Рейтинг административных центров ЦФО по уровню освещенности улиц, проездов и набережных по итогам 2015 года представлен на рисунке 2.

Исследование состояния коммунальной инфраструктуры городов показывает, что наиболее высокий уровень технической исправности наблюдается в газовых сетях: во всех административных центрах данный показатель (за исключением города Тверь) превышает 90%.

Результаты расчета показателей технической исправности коммунальных сетей по административным центрам ЦФП представлены в таблице 4.

Наблюдается существенные различия по уровню технической исправности коммунальных сетей: по состоянию тепловых сетей данный показатель варьирует от 34,2% (в Твери) до 96,2% (в Брянске).

Лидерами по показателю технической исправности объектов водопроводного хозяйства являются Калуга (96%) и Тамбов (93,5%). Низкие показатели исправности водопроводных сетей имеют Тверь (33,6%) и Липецк (40,3%).

Таблица 3

Статистические данные состояния коммунальной инфраструктуры городов ЦФО за 2015 год

Показатель	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Общая протяженность улиц, км	654,2	818,7	375	1454,4	690,5	539,9	457,6	540	383,4	373,1	580,2
Общая протяженность освещенных частей улиц, км	536,2	790,8	375	1307,4	565	500,8	380,2	446,5	376,9	373,1	557
Протяженность тепловых и паровых сетей, тыс. м.	354,9	585	363,2	820,7	560,7	2225,1	265,7	696,5	430,3	470,9	484,1
Протяженность тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, тыс. м	94,2	22,2	113,3	168,6	27,6	753,5	132,1	77,7	248,7	181,8	318,4
Заменено тепловых и паровых сетей, метр	2100	11800	4900	13700	24800	7700	514	6500	13800	0	21400
Протяжение уличной водопроводной сети, тыс. м	756,3	623,3	424,5	1110,9	406,9	571,4	317,8	281,6	275,1	423,56	268,3
Протяжение уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене, тыс. м	265,8	175,7	84	505,8	16,2	340,9	60	65,8	115,1	27,7	178,1
Заменено уличной водопроводной сети, метр	6600	3000	2000	3100	1000	800	2700	300	1900	100	0
Протяжение канализационной сети, тыс. метр	275,3	177,4	171,2	488,8	157,8	258,9	190,3	188,5	183,8	221,5	116,8
Протяжение канализационной сети, нуждающейся в замене, тыс. метр	12,29	60,6	26	313,1	14,8	120,1	96,4	121,7	36,8	110	68,9
Заменено уличной канализационной сети, метр	400	0	300	2100	1100	0	400	200	400	100	0
Протяжение уличной газовой сети, тыс. метр	751,5	1191,5	1140,75	1902,8	1083,2	1087,7	480,01	755,64	1181,4	1098	1150,1
Протяжение уличной газовой сети, нуждающейся в замене и ремонте, тыс. м	0	2,61	0,65	0,272	3,13	1,94	11,63	0,44	0	0	345,02
Заменено и отремонтировано уличной газовой сети за отчетный год, м,	0	2610	850,8	272	1839	1940	14078	2950	0	0	3322

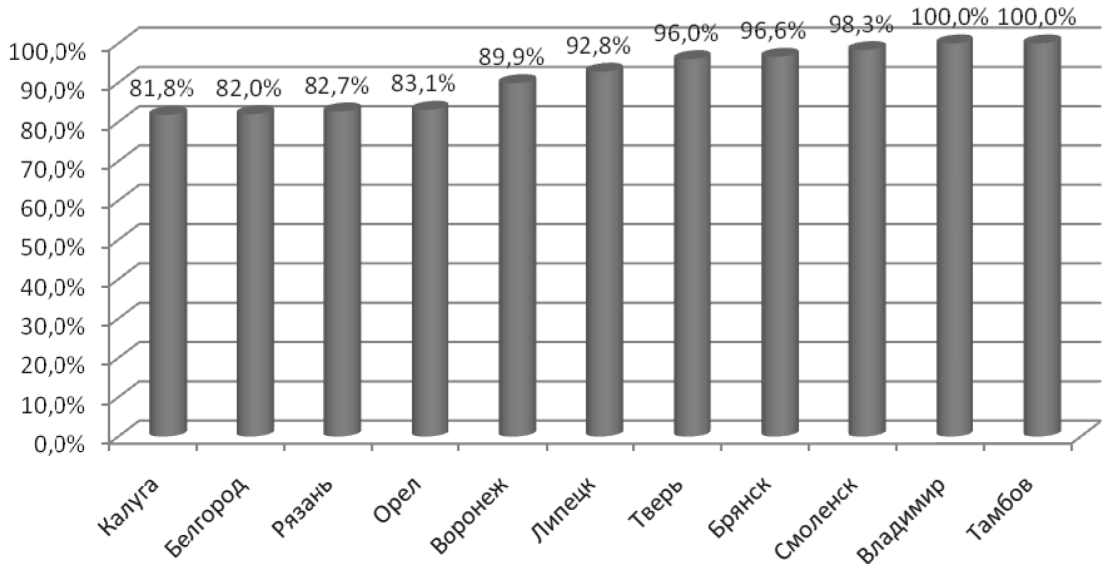

Рис. 2. Рейтинг городов ЦФО по уровню освещенности улиц, проездов и набережных по итогам 2015 г.

Таблица 4

Показатели технической исправности коммунальных сетей по административным центрам ЦФП

	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Уровень технической исправности тепловых и паровых сетей	73,5%	96,2%	68,8%	79,5%	95,1%	66,1%	50,3%	88,8%	42,2%	61,4%	34,2%
Уровень технической исправности водопроводных сетей	64,9%	71,8%	80,2%	54,5%	96,0%	40,3%	81,1%	76,6%	58,2%	93,5%	33,6%
Уровень технической исправности канализационных сетей	95,5%	65,8%	84,8%	36,0%	90,6%	53,6%	49,3%	35,4%	80,0%	50,3%	41,0%
Уровень технической исправности газовых сетей	100,0%	99,8%	99,9%	100%	99,7%	99,8%	97,6%	99,9%	100,0%	100,0%	70,0%

По уровню технической исправности канализационных сетей лидируют Белгород (95,5%) и Смоленск (80,%). Аутсайдерами по данному показателю являются Рязань (35,4%) и Воронеж.

Следует отметить, что уровень обновления коммунальной инфраструктуры практически во всех административных центрах невысок (таблица 5).

Одним из важнейших критериев оценки работы коммунального хозяйства города является удовлетворенность населения услугами предприятий коммунального хозяйства города (рисунок 3).

Согласно опросам населения низкий уровень удовлетворенности населения услугами теплоснабжения отмечен в Твери – всего 26% опрошенного населения города. Высокий уровень удовлетворенности населения теплоснабжением отмечен в Брянске (84,1%) и Владимире (84,9%).

Результаты оценки комплексного развития городской инфраструктуры административных центров ЦФО

Результат расчета индекса развития улично-дорожной инфраструктуры административных центров ЦФО представлены в таблице 6.

Из таблицы 6 видно, что наиболее развитой и качественной дорожной инфраструктурой обладает город Белгород. Второе и третье места занимают Тамбов и Владимир. Последнее место занимает Воронеж.

Расчет индекса развития коммунальной инфраструктуры административных центров ЦФО представлен в таблице 7.

Далее рассчитывается индекс развития городской инфраструктуры $I_{ui,}$ после чего административные центры ранжируются в порядке убывания. Обра-

Таблица 5

Уровень обновления коммунальной инфраструктуры в городах ЦФО за 2015 год

Показатель	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Уровень обновления тепловых и паровых сетей, %	0,6%	2,0%	1,3%	1,7%	4,4%	0,3%	0,2%	0,9%	3,2%	0,0%	4,4%
Уровень обновления водопроводных сетей, %	0,9%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,1%	0,8%	0,1%	0,7%	0,0%	0,0%
Уровень обновления канализационный сетей, %	0,1%	0,0%	0,2%	0,4%	0,7%	0,0%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%
Уровень обновления газовых сетей, %	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	2,9%	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%

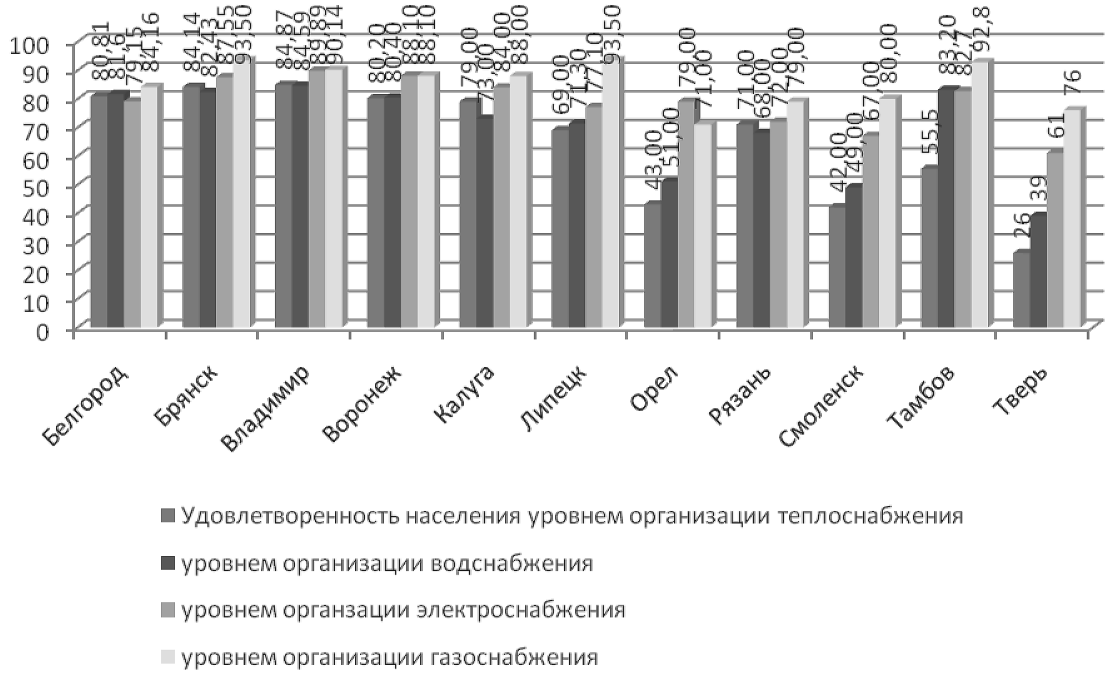

Рис. 3. Уровень удовлетворенности населения услугами предприятий городского коммунального хозяйства административных центров ЦФО в 2015 году

Таблица 6

Индексы улично-дорожной инфраструктуры административных центров ЦФО

Показатель	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Плотность сети дорог км/ кв. км. территории	0,82	1,00	0,00	0,44	0,35	0,15	0,81	0,29	0,36	0,73	0,82
Насыщенность автозаправочными станциями ед. на 100 км автодорог	0,82	0,50	0,78	0,00	0,79	0,90	0,13	0,83	0,92	1,00	0,81
Доля дорог с твердым покрытием в сети дорог общего пользования	1,00	0,00	0,97	0,06	0,58	0,44	1,00	0,64	0,69	0,86	0,56
Доля дорог с усовершенствованным покрытием	1,00	0,00	0,98	0,15	0,63	0,50	0,15	0,68	0,25	0,88	0,18
Уровень удовлетворенности населения качеством дорог, %	1,00	0,27	0,62	0,21	0,91	0,16	0,03	0,09	0,09	0,00	0,07
I_{ri}	0,93	0,36	0,67	0,17	0,65	0,43	0,42	0,51	0,46	0,69	0,49

Таблица 7

Индекс развития коммунальной инфраструктуры городов ЦФО в 2015 году

Показатели	Белгород	Брянск	Владимир	Воронеж	Калуга	Липецк	Орел	Рязань	Смоленск	Тамбов	Тверь
Уровень обновления тепловых и паровых сетей, %	0,14	0,45	0,30	0,39	1,00	0,07	0,05	0,20	0,73	0,00	1,00
Уровень обновления водопроводных сетей, %	1,00	0,56	0,56	0,33	0,22	0,11	0,89	0,11	0,78	0,00	0,00
Уровень обновления канализационный сетей, %	0,14	0,00	0,29	0,57	1,00	0,00	0,29	0,14	0,29	0,00	0,00
Уровень обновления газовых сетей, %	0,00	0,07	0,03	0,00	0,07	0,07	1,00	0,14	0,00	0,00	0,10
Удовлетворенность населения уровнем организации теплоснабжения	0,93	0,99	1,00	0,92	0,90	0,73	0,29	0,76	0,27	0,50	0,00
Удовлетворенность уровнем организации водснабжения	0,93	0,95	1,00	0,91	0,75	0,71	0,26	0,64	0,22	0,97	0,00
Удовлетворенность уровнем органзации электроснабжения	0,63	0,92	1,00	0,94	0,80	0,56	0,62	0,38	0,21	0,75	0,00
Удовлетворенность уровнем организации газоснабжения	0,58	1,00	0,85	0,76	0,76	1,00	0,00	0,36	0,40	0,97	0,22
I_{ui}	0,54	0,62	0,63	0,60	0,69	0,41	0,42	0,34	0,36	0,40	0,17

щает внимание тот факт, что инфраструктурное развитие в сильной степени коррелирует с устойчивым развитием городов. Так, согласно рейтингу устойчивого развития городов РФ за 2015 год, проведенного Агентством ЭС ДЖИ ЭМ по индексу ИУР среди административных центров ЦФО также лидируют Белгород, Калуга и Владимир (таблица 8).

Результаты рейтинга свидетельствуют о том, что инфраструктурное развитие большинства городов ЦФО находится на уровне ниже среднего. Согласно полученным результатам, можно выделить три группы административных центров с различным уровнем инфраструктурного развития.

К первой группе – группе лидеров- относятся Белгород, Калуга и Владимир с индексами 0,74; 0,67; и 0,65 соответственно.

Ко второй группе – группе среднего уровня инфраструктурного развития относится большинство исследуемых административных центров ЦФО

К группе аутсайдеров по уровню развития городской инфраструктуры отнесены города Тверь и Воронеж.

Механизмы повышения эффективности городской инфраструктуры

Неразвитость городской инфраструктуры остается одной из главных проблем России а комфортная жизнь в городах остается для многих россиян недосягаемой мечтой.

По мнению органов муниципальной власти, в большинстве городов одним из основных сдерживающих факторов развития городской инфраструктуры является недостаточное финансирование мероприятий модернизации инфраструктурных объектов. В то же время поиск и диверсификация источников инвестиций для обновления дорожной и коммунальной инфраструктуры является актуальной задачей муниципального управления.

Расходование бюджетных средств на строительство объектов городской инфраструктуры традиционно осуществляется в рамках целевых программ или адресных инвестиционных программ. Муниципальные программы развития улично-дорожной и коммунальной инфраструктуры являются одним из эффективных механизмов управления городским хозяйством и являются гарантией своевременного финансирования мероприятий по развитию и модернизации инженерных систем жилищного коммунального комплекса.

Одним из инструментов привлечения частных инвестиций в обновление объектов городского хозяйства является государственно-частное партнерство (ГЧП). В то же время, по мнению экспертного сообщества, механизмы ГЧП на уровне муниципалитетов используются недостаточно активно [6].

Согласно исследованию Ernst&Young для инвесторов в инфраструктурных проектах российских городов одним из основных препятствий для осуществления инвестиций являются недостаточные гарантии возврата инвестиций [7]. По мнению экспертов негативно сказывается на инвестиционной привлекательности регионов и городов рост уровня государственного долга субъектов РФ.

Одним из оптимальных решений может стать создание специализированного фонда страхования бюджетных обязательств на базе одного из существующих институтов развития, что в перспективе позво-

Таблица 8

Распределение административных центров ЦФО в рейтингах

Города	Рейтинг инфраструктурного развития	Города	Рейтинг устойчивого развития
Белгород	0,74	Белгород	0,57
Калуга	0,67	Калуга	0,56
Владимир	0,65	Владимир	0,55
Тамбов	0,55	Рязань	0,55
Брянск	0,49	Воронеж	0,54
Рязань	0,43	Липецк	0,54
Липецк	0,42	Тверь	0,53
Орел	0,42	Брянск	0,52
Смоленск	0,41	Орел	0,52
Воронеж	0,39	Тамбов	0,51
Тверь	0,33	Смоленск	0,48

лит обеспечить стабильность местных бюджетов для участи в проектах ГЧП.

На государственном уровне необходимо разработать специальные механизмы субсидирования муниципальных образований для реализации проектов ГЧП. Это позволит не только запустить ряд отложенных проектов, но и переориентировать планируемые инфраструктурные проекта на рельсы ГЧП.

Заключение

Современный город нацелен на обеспечение экономического роста, увеличение инвестиций и создание новых рабочих мест, что позволит улучшить уровень жизни и финансовые возможности для управления инфраструктуры города, обслуживающей городскую среду. Для этого необходимо понять фундаментальную концепцию устойчивого развития, чтобы обеспечить инвесторам уверенность в том, что возникающие проблемы понятны и ими можно управлять.

Решение поставленных в исследовании задач позволило автору сформулировать следующие выводы:

• Представленная методика позволяет получить объективную информацию и количественную оценку инфраструктурного развития городов и выявить лидеров и аутсайдеров для определения их потенциала. Систематическая оценка и ранжирование городов по уровню развития объектов улично-дорожной и коммунальной инфраструктуры городов позволит повысить их конкурентоспособность и использовать лучший опыт.

• Среди административных центров ЦФО наблюдаются существенные различия по уровню технической исправности объектов коммунальной инфраструктуры.

• Наблюдается достаточно высокие показатели развития по уровню освещенности улиц, проездов и набережных и технической исправности объектов газового хозяйства. В то же время объекты водоснабжения, водоотведения и теплообеспечения характеризуются невысоким уровнем технической исправности и низкими темпами обновления.

• В условиях дефицита бюджетного финансирования программ обновления городских объектов инфраструктуры одним из эффективных инструментов привлечения инвестиций в данную сферу является государственно-частное партнерство.

Результаты проведенного исследования дают возможность определить необходимые направления приложения сил к переходу на новый уровень качества городской инфраструктуры, а также разработать комплексные программы, направленные на устойчивое и стабильное развитие городского хозяйства.

Список литературы

1. European Union. Regional Policy. Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward. October 2011.
2. European Communities.Promoting sustainable urban development in Europe. ACHIEVEMENTS AND OPPORTUNITIES. 2009.
3. *Carmen Valentina Radulescu, Madalina Dociu*. Sustainable Urban Development. Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology. Vol. IV, Issue 2, April 2014, P. 1-10
4. *Shushu Li, Haoran Xu* and *Hua Shen*. Research on the Urban Environmental Construction Index. Research Journal of Applied Sciences Engineering and Technology 5(2): 475-480, 2013
5. *Кузнецова А.И..* Инфраструктура как научный компонент экономического и социального развития городов России.

6. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. http://pppcenter.ru/analitika/reiting.html
7. *Ганелин М., Васин С.* Инфраструктура России. Большому кораблю – большое плавание. Аналитический обзор.

Reference list

1. European Union. Regional Policy. Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward. October 2011.
2. European Communities.Promoting sustainable urban development in Europe. ACHIEVEMENTS AND OPPORTUNITIES. 2009.
3. *Carmen Valentina Radulescu, Madalina Dociu*. Sustainable Urban Development. Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology. Vol. IV, Issue 2, April 2014, P. 1-10.
4. *Shushu Li, Haoran Xu* and *Hua Shen.* Research on the Urban Environmental Construction Index. Research Journal of Applied Sciences Engineering and Technology 5(2): 475-480, 2013.
5. *Kuznetsova A.* Infrastructure as a scientific component of the economic and social development of Russian cities.
6. The study "Development of public-private collaboration in Russia in 2015-2016. Rating of regions by PPC development level" / Association "PPC development center", Ministry of economic development of the Russian Federation. M.: Association "PPC development center", 2016. http://pppcenter.ru/analitika/reiting.html
7. *Ganelin M., Vasin S.* Infrastructure of Russia. A large ship needs deep waters. An analytical review.

УДК 338

Солодуха П.В.,
доктор экономических наук, профессор кафедры политической экономии и международных экономических отношений Российского государственного социального университета

Черновалов П.А.,
аспирант кафедры менеджмента Брестского государственного технического университета

ЛОГИСТИКА В СИТУАЦИЯХ КРИЗИСОВ

В статье рассматриваются вопросы реагирования логистической деятельности на возникающие в процессе общественного и природного развития кризисные ситуации. Описываются основные причины возникновения кризисов, взаимосвязь понятий кризис и риск в логистической управленческой работе. Установлены основные фазы логистической деятельности в условиях кризиса и определены этапы антикризисных управленческих воздействий, позволяющих вернуть кризисную ситуацию к первоначальному состоянию.
Ключевые слова: логистика, кризисная логистика, логистическое управление, кризис, кризисная ситуация, управление, безопасность

Solodukha P.,
Doctor of Economics, Professor of Chair of Political Economy and International Economic Relations of the Russian State Social University

Chernovalov P.,
Postgraduate student of Chair of Management of the Brest State Technical University

LOGISTICS IN CRISES SITUATIONS

The article is discussed the issues when the logistical activity is responding on arising crises situations in the process of social and community development. There are described the main issues of crises causes, the relations between the crisis notions and risk in a logistical management work. The main logistical activity phases are determined in crisis conditions and there are specified the anti-crisis management actions stages, allowing to bring the crisis situation to its original state.
Keywords: logistics, crisis logistics, logistical management, crisis, crisis situation, management, security

Введение

Ситуации, имеющие характеристики кризиса: экономического, политического, социального, экологического и природного, становятся для общества все более привычными, при этом появляется уверенность, что подобные явления с течением времени исчезнут с нашего поля зрения посредством антикризисных воздействий правительства и прочих организаций и все вернется к привычному порядку вещей. Начиная с первых декад XIX века, а также и в бурлящем событиями XX столетии общество потеряло оптимистический способ мышления. Как утверждают некоторые средства массовой информации, современное общество перешло к пессимистическому пониманию происходящих событий и явлений, в результате этого сформировалось кризисное мышление, что, по утверждению некоторых специалистов, и является причиной большинства кризисов. При этом деятельность государственных организаций и частных фирм, по устранению последствий кризисов считается недостаточной. Одной из таких недостаточно развитых сторон деятельности являются функционирующие в кризисных ситуациях цепи логистических поставок и уровень их развития.

Кризис и кризисная ситуация

Слово «кризис» происходит от греческого понятия krino, что означает: выбор, решение, борьба, происходящие на протяжении определенного времени. «Кризис» в англоязычном толковании, рассматривает такие параметры как: травмоопасность, а также субъективные последствия травмы, связанные с нега-

Как цитировать статью: Солодуха П.В., Черновалов П.А. Логистика в ситуациях кризисов // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с.136–140

тивными переживаниями. Исходя из вышесказанного, кризис можно понимать как временной переход в состоянии объекта от изменений к лучшему или худшему и эмоциональное восприятие такого перехода. Дальнейшая история развития этого понятия связана с его широким распространением на различные научные направления, так например, в медицине кризис означат переломный для организма момент из которого возможны только два исхода: либо больной выздоровеет, либо нет.

Достаточно глубоко и обстоятельно в экономике эту проблему исследовал К. Маркс. Он вскрыл причины кризисов и обосновал неизбежность их в условиях стихии и анархии производства. Известный экономист В. Леонтьев писал: «Теория делового цикла явно в долгу перед Марксовой политэкономией. Вряд ли было бы преувеличением сказать, что три тома «Капитала» в гораздо большей степени, чем какая бы то ни было другая работа, способствовали выдвижению этой проблемы на передовые рубежи экономических дебатов» [1].

Принципиальным отличием точки зрения К. Маркса в данной проблеме является то, что причины цикличности капиталистического воспроизводства он видел в самой природе капитализма. Представители неоклассической и либеральной школы обосновывают различные причины экономических кризисов, не связывая их с капитализмом. Многие из них считают причиной кризисов недопотребление населения, вызывающее перепроизводство[1]. Лекарством от кризисов считалось стимулирование потребления. Но возникающий недостаток потребления (платежеспособности) является скорее следствием, чем причиной кризисов [2]. Более близки к марксистской позиции экономисты, считающие причиной кризисов диспропорциональность, или «неравновесие». Кризисы обусловлены отсутствием правильных пропорций между отраслями, стихийными действиями предпринимателей. Теория неравновесия сочетается с другим распространенным взглядом на кризисы как порождение внешних условий – политических, демографических, природных[2]. [3].

Существует и психологическая теория кризисов, вытекающая из англоязычного толкования понятия кризис. По мнению Й. Шумпетера, каждой фазе свойственна своя психологическая картина, формирующая отношение к инвестициям. Паника и разброд кризисного состояния ведут к застою капиталовложений, повышенное настроение в условиях подъема стимулирует горячку.

Понятие «кризис» теснейшим образом связано и с понятием «риск» (рис.1), которое в той или иной мере влияет на методологию разработки любого управленческого решения. Исключите из него ожидание кризиса, и пропадет острота восприятия риска, станут неожиданными и от этого еще более тяжелыми не только кризисные ситуации, но и вполне обычные ошибки. Причины кризиса, согласно Э. Короткову, могут быть различными [4, с. 17]. Они делятся на объективные, связанные с циклическими потребностями, и субъективные, отражающие ошибки и волюнтаризм в управлении, а также природные, характеризующие явления климата, землетрясения и др. (рис. 2).

Особенности логистического управления в кризисных ситуациях

В иерархической системе потребностей человека Маслоу безопасность являет второй по важности потребностью, обеспечивающей его жизнедеятельность. С понятием *безопасность* связано другое понятие, являющееся его антонимом – это *угроза*. Человек, группа людей, государство или международная организация, предпринимают попытки воздействовать на окружающую среду таким образом, чтобы снижать уровень угроз в целях повышения качественного состояния собственной безопасности. Совокупность существующих угроз можно сгруппировать по нескольким критериям, как-то: *время* – мирное время, военное время; *географической распространенности* – глобальные, международные, национальные, региональные; *по отношению к рассматриваемому объекту*: эндогенные и экзогенные, сферы проявления – военные, политические, энергетические, экологические, информационные, общественные культурные, социальные, структурные и персональные.

В этой связи *логистика,* применяемая в условиях *кризисных ситуаций,* занимается не только выстраиванием цепей поставок для доставки необходимых продуктов и медикаментов пострадавшим в результате возникновения описанных выше угроз, но и обеспечением всем необходимым организаций, устраняющих последствия угроз, восстановлением критически важной социальной, транспортной энергетической и прочей инфраструктуры. В настоящее время среди большинства специалистов существует убежденность в наличии четырех основных фаз функционирования *кризисной логистики*.

1. *Начальная фаза:* ее характеризует резкий рост и опережающее развитие основных составляющих элементов рассматриваемой угрозы и, в этом случае, характер такой угрозы может превышать по-

[1] Последовательной представительницей теории недопотребления была Джоан Робинсон, лидер левого кейнсианства.

[2] Ф. Фон Хайек – сторонник рыночной свободы и яростный противник государственного вмешательства – считал, что кризисы перепроизводства возникают из-за избыточного финансирования со стороны государства (дешевые кредиты, накачивание спроса)

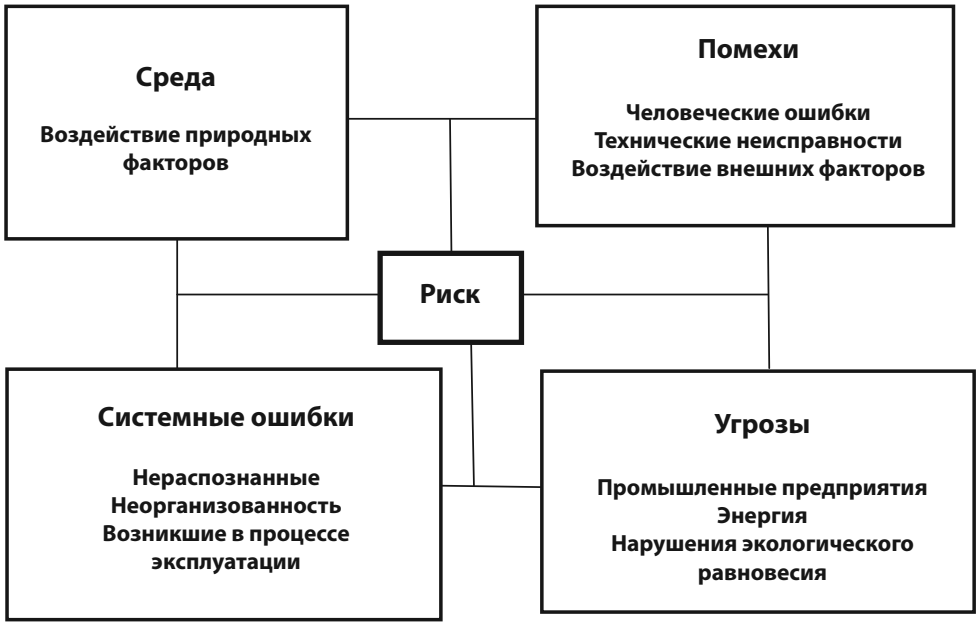

Рис. 1. Размещение понятия риск в системе потенциальных угроз

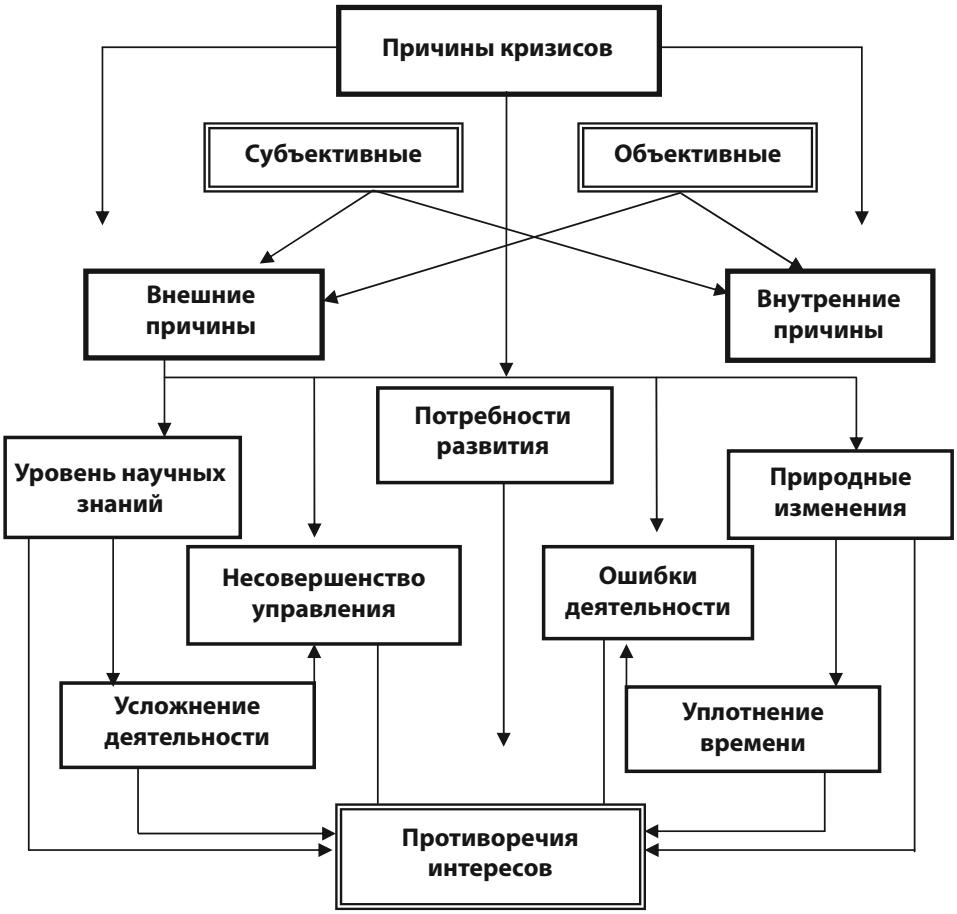

Рис. 2. Причины кризисов (согласно Э. Короткову)

тенциальные возможности существующего и подготовленного в данном регионе или государстве логистического обеспечения на время кризиса.

2. *Фаза интеграции*, на протяжении которой происходит объединение всех доступных ресурсов и логистических возможностей, адекватных размаху и распространенности возникшей угрозы безопасности группы людей, государству или региону.

3. *Фаза ликвидации последствий*, в течение которой к антикризисной деятельности подключаются

не только специальные службы и организации, но и частные, а также государственные фирмы транспортной, медицинской, строительной, ремонтной, энергетической и прочей сферы деятельности.

4. *Фаза восстановления первоначального состояния.* Эта фаза характеризуется процессами восстановления первоначальной инфраструктуры, разрушенной во время кризиса, начала деятельности служб социальной помощи и прочее.

Каждой из перечисленных фаз служат специфические цепи поставок, процедуры функционирования и управления которые описаны достаточно широко в специализированной литературе. Вместе с тем следует учитывать, что основная цель функционирования кризисной логистики (в отличие от коммерческой логистики, нацеленной на получение прибыли) состоит в обеспечении условий жизнедеятельности всем пострадавшим в результате возникших угроз и обеспечение им всей необходимой помощи. Исходя из опыта большого числа практиков сферы кризисной логистики, следует, что при подготовке и реализации таких цепей поставок следует придерживаться способов управления, характерных для четырех основных этапов антикризисной деятельности: – это *предупреждение кризиса, подготовка к предотвращению кризиса, мониторинг и реагирование на все возникающие угрозы и посткризисное восстановление.*

Экономической наукой к настоящему времени разработан целый ряд различных теорий, объясняющих причины кризисов и способы реагирования на их проявления. Отмеченные в данной статье особенности кризисной логистики имеют важное значение для реализации деятельности по предотвращению и регулированию кризисных ситуаций. Особое место в этом процессе принадлежит стратегии, предусматривающей осознание надвигающейся нежелательной критической ситуации; выявление причин возникновения такой ситуации и направленности ее составляющих; количественную и качественную оценку возможного ущерба и способов его возмещения, разработку тактических вариантов деятельности в условиях критических ситуаций и выхода из них. [3]

Список литературы

1. *Леонтьев В.* Экономические эссе. М.: Политиздат, 1990. 230с.
2. *Робинсон Дж.* Теория несовершенной конкуренции. М.: Политиздат, 1986. 450 с.
3. *Хайек Ф.* Дорога к рабству. М.: Экономика, 1992. 360с.
4. Антикризисное управление / Под ред. Э. Короткова, А. Беляева, А. Валовой. М.: Инфра-М, 2000. 432с.
5. *Черновалов А.В.* Логистика: современный практический опыт. Минск: Изд-во Гревцова, 2008. 296с.
6. *Черновалов А.В.,* Черновалов П.А. Развитие логистического центра «Козловичи-2» в рамках формирования глобальных структур экономической координации ЕАЭС и проекта Шелкового пути // Материалы II научно-практической конференции «Потенциал социально-экономического развития российской Федерации в новых экономических условиях» в двух частях. 2016.С. 692-699.
7. *Черновалов А.В., Солодуха П.В.* Институциональное измерение цифровой экономики / Социальная политика и социология, Т.16. 2017. №2. С. 104-112.
8. *Черновалов А.В., Солодуха П.В., Черновалов П.А.* Начала количественного анализа в институциональной экономике: социальный аспект: монография. М.:РУСАЙНС, 2017. 256с.
9. *Черновалов А.В., Солодуха П.В.* Проблемы повышения эффективности хозяйствования и трудовых отношений в сфере услуг союзного государства // Социальная политика и социология. 2015. № 5 (112). С.161-169.

Reference list

1. *Leont'ev V.* Economic essay. M.: Politizdat, 1990. 230p.
2. *Robinson J.* The Theory of Imperfect Competition. M.: Politizdat, 1986. 450p.
3. *Hayek F.* The Road to Serfdom. M.: Ekonomika, 1992. 360p.
4. Anti-crisis management / Under the editorship of E. Korotkov, A. Belyaev, A. Valovoy. M.: Infra-M, 2000. 432p.
5. *Chernovalov A.* Logistics: Modern practical experience. Minsk: The Grevtsov's publishing house, 2008. 296p.
6. *Chernovalov A., Chernovalov P.* Development of the logistics centre "Kozlovichi-2" through the formation of global structures of economic coordination, the EEU and the silk road project // Proceedings of II scientific-practical conference

[3] На практике такие стратегии разрабатываются чрезвычайно редко, что объясняется неподготовленностью руководителей и менеджеров к принятию обоснованных стратегических решений, отсутствием в хозяйствующих структурах технологических схем разработки, реализации и контроля стратегических планов, т.е. систем стратегического управления. Серьезной помехой выступает, *во-первых,* устаревшее мышление. *Во-вторых,* довлеет груз старых приоритетов. *В-третьих*, старые страхи ведут к оборонительной реакции.

"The potential of socio-economic development of the Russian Federation under new economic conditions" in two parts. 2016. P. 692-699.
7. *Chernovalov A., Solodukha P.* The institutional dimension of the digital economy / Social policy and sociology, Vol. 16. 2017. № 2. P. 104-112.
8. *Chernovalov A., Solodukha P., Chernovalov P.* The outsets of a quantitative analysis in institutional economy: Social aspect: Monograph M.: RUSAYNS, 2017. 256p.
9. *Chernovalov A., Solodukha P.* The issues of management and labour relations increasing efficiency in a service sector of the Union State of Russia and Belarus // Social policy and sociology. 2015. №5 (112). P. 161-169.

УДК 378

Петрова Н.П.,
доктор педагогических наук, профессор Южного федерального университета

ГОТОВНОСТЬ МАГИСТРАНТОВ К ИННОВАЦИОНОЙ ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ КОМПОНЕНТОВ

В статье анализируется категория «инновации» в педагогической деятельности. Раскрываются особенности видов педагогической деятельности. Предлагается характеристика творчества в контексте диалектического единства ситуационного и нормативного поведения личности, а также продуктивной и репродуктивной человеческой деятельности. Дается авторское определение инновационной педагогической деятельности. Делается акцент на понимание готовности магистрантов к инновационной педагогической деятельности. Автор делает вывод о том, что готовность магистров к инновационной педагогической деятельности должна: учитывать специфические особенности двух видов педагогической деятельности – воспитательной работы и процесса преподавания; в субъективном плане должна быть детерминирована готовностью магистра к осуществлению репродуктивной профессиональной деятельности и соответствующей готовностью к осуществлению деятельности творческой, собственно инновационной. При этом готовность магистров к инновационной педагогической деятельности должна быть представлена мотивационно-ценностным, интеллектуально-познавательным, действенно-практическим и эмоционально-волевыми компонентами.

Ключевые слова: инновации, виды педагогической деятельности, инновационная деятельность, творчество, инновационная педагогическая деятельность, готовность к инновационной педагогической деятельности

Petrova N.,
Doctor of Pedagogy, Professor of the Southern Federal University

READINESS OF MASTERS TO INNOVATION PEDAGOGICAL ACTIVITY: ESSENCE, STRUCTURE AND CONTENT OF MAIN COMPONENTS

The article analyzes the category of "innovation" in pedagogical activity. The features of the types of pedagogical activity are revealed. The article suggests the characterization of creativity in the context of dialectical unity of situational and normative behavior of the individual, as well as productive and reproductive human activity. The author's definition of innovation pedagogical activity is given. An emphasis is placed on understanding the readiness of undergraduates for innovative pedagogical activity. The author concludes that the readiness of the masters to innovation pedagogical activity should take the following: into account the specific characteristics of two types of teaching-educational work and teaching in subjective terms must be deterministic readily master to implement the reproductive professional activity and a corresponding willingness to implement the activities actually creative innovation. The readiness of the masters to the innovation of pedagogical activity should be submitted to motivational value, intellectual-cognitive, effective, practical and emotional-volitional components.

Keywords: innovations, types of pedagogical activity, innovation activity, creativity, innovation pedagogical activity, readiness for innovation pedagogical activity

Нововведения, или инновации, присущи любой профессиональной деятельности поэтому априори являются предметом постоянного научного изучения, анализа и соответствующего внедрения в конкретную социальную практику. В наиболее общем смысле понятие «инновация» трактуется в качестве новшества, новизны, изменения какого-либо процесса, явления и т.д. Относительно педагогического процесса инновация означает внедрение нового в образовательные цели, соответствующее содержа-

Как цитировать статью: Петрова Н.П. Готовность магистрантов к инновационой педагогической деятельности: сущность, структура и содержание основных компонентов // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 141–146

ние, в методы, формы и средства обучения и воспитания, а также в организацию совместной деятельности обучающего и обучающихся [12]. Необходимо иметь в виду, что сущность педагогических инноваций во многом обусловливается спецификой основных видов педагогической деятельности – воспитательной работы и преподавания. Обозначенная специфика проявляется в следующем (табл. 1):

Наиболее значимым критерием инновации выступает новизна. Поэтому любая инновация в образовании в той или иной степени обусловлена творческой деятельностью. В связи с этим рассмотрим понятие творчества.

Творчество представляет собой деятельность, результатом которой является создание человеком новых материальных и духовных ценностей культуры. Творчество в субъективном плане детерминировано соответствующими человеческими способностями, мотивами, знаниями, умениями и навыками [9, с. 484]. Отечественные исследователи, определяя понятие творчества, актуализируют его основную сущностную черту – новизну полученного результата. Так, Л.С. Выготский отмечал, что творчество является человеческой деятельностью, при которой создается что-то новое, при этом абсолютно не важно, будет ли это новой объективной ценностью или субъективным построением человеческого сознания [1]. Таким образом, ученый констатировал, что результатом творчества могут быть как новые материальные предметы культуры, так и духовные ценности, обусловленные развитием сущностных сил личности человека.

В.А. Коваленко, обращаясь к анализу явления творчества, констатировал, что его объективной стороной является результат, его продукт (итог, дериват). Результату творчества, по мнению исследователя, априори присущи два наиболее общих свойства, каковыми являются новизна и ценность. При этом новизна – это отличие творческого результата от всего общеизвестного и общепринятого, а ценность определяется способностью продукта творчества высту-

Таблица 1

Специфические особенности основных видов педагогической деятельности

Сравнительный анализ воспитательной работы и преподавания	
1. Осуществляется в условиях разнообразных организационных форм обучения. Характеризуется четкими временными ограничительными рамками. Систематизируется определенной целью и путями её достижения.	1. Осуществляется в условиях разнообразных организационных форм воспитания. Имеет отсроченные во времени воспитательные цели, то есть цели недостижимые в ограниченные временные промежутки. Имеет место исключительно последовательное решение конкретных воспитательных задач, обусловленных общими целями воспитания.
2. Наиболее значимым критерием эффективности преподавания выступает его конкретный результат – достижение поставленных учебных целей и задач.	2. Наиболее значимым критерием эффективности процесса воспитания являются положительные изменения в сознании обучающихся, которые проявляются в эмоционально-волевой сфере их личности, соответствующем поведении и деятельности.
3. Содержание и логика процесса обучения могут быть в полной мере отражены в учебных программах	3. В воспитательной работе можно планировать желаемые результаты только в самом общем виде. Логику воспитательной работы педагога в каждом конкретном классе весьма затруднительно, а чаще вообще невозможно представить в различного рода нормативных документах
4. Результаты учения практически однозначно детерминированы процессом преподавания.	4. Результаты воспитательной деятельности характеризуются вероятностной сущностью, в силу того, что педагогические воздействия воспитателя пересекаются с формирующими влияниями социальной среды, которые не всегда бывают позитивными.
5. Преподавание как педагогическая деятельность имеет дискретный характер. В силу этого в процессе преподавания обычно нет необходимости во взаимодействии с обучающимися в подготовительный период.	5. Воспитательная работа даже вне непосредственного взаимодействия с обучающимися может опосредованно влиять на развитие их личности. Подготовительный этап в воспитательной работе часто более актуален, значим, продолжителен во времени, чем основная часть воспитательного процесса.
6. Критерий эффективности деятельности обучающихся в процессе учения – качество усвоения знаний, умений и навыков, эффективность овладения методами решения учебно-познавательных и практических задач, интенсивность личностного развития субъектов обучения. Результаты учения достаточно легко диагностируются и могут быть зафиксированы в качественно-количественных показателях	6. В воспитательной работе весьма затруднительно выделить и соотнести результаты деятельности воспитателя с выработанными критериями воспитанности. Более того, данные результаты сложно предугадать, так как они значительно отсрочены во времени. В воспитательной работе невозможно достаточно быстро установить обратную связь [8].

пать в качестве средства удовлетворения универсально-культурных потребностей отдельного человека, социальных групп и общества в целом [7, с.91].

При определении оптимального сочетания новизны и ценности творческого результата, необходимо рассмотреть явление творчества в контексте диалектического единства ситуационного и нормативного поведения личности, а также продуктивной и репродуктивной человеческой деятельности.

Явление творчества в контексте единства двух обозначенных типов поведения личности рассматривали Г.В. Никитин и В.Н. Романенко. При этом по мнению исследователей:

• *ситуационное поведение,* имеет преобразующее значение. Оно детерминировано такими качествами личности, как воображение, человеческое умение обратиться к решаемой проблеме с нестандартной стороны;

• *нормативное поведение* имеет адаптивный характер, оно всегда внешне детерминировано объективно существующими знаниями, традициями, стандартными приемами деятельности [По: 2].

По мнению исследователей творчество возникает в точке перехода одного типа поведения в другое.

Необходимо констатировать следующее: системная целостность ситуационного и нормативного поведения личности в процессе творчества обусловливается диалектическим единством двух видов деятельности: репродуктивной и продуктивной. При этом ситуационное (собственно творческое) поведение личности является функцией продуктивной деятельности человека, а нормативное – функцией деятельности репродуктивной.

Репродуктивная деятельность – это процесс усвоения и воспроизведения обучающимися уже ранее известных, эталонных знаний и способов деятельности, которые в культурном контексте являются традиционными и нормативными. В процессе репродуктивной деятельности не прибавляется ничего нового, так как данная деятельность характеризуется действиями по точно описанным правилам и уже известными условиями. В целом репродуктивная деятельность предполагает копирование социального, в том числе профессионального опыта, уже доказавшего свою эффективность при достижении определенных целей и решении соответствующих задач.

В свою очередь продуктивная деятельность предполагает интеграцию в сознании обучающегося новой учебной информации. При этом в такой деятельности выделяют два взаимосвязанных уровня: эвристический (поисковый) и творческий. На первом уровне обучающийся добывает новую для себя информацию, на втором, выходя за пределы заданного, осуществляет собственно творческую деятельность [2]. Таким образом любое творчество в обучении или в профессии предполагает единство репродуктивной и продуктивной деятельности.

В целом все сказанное позволяет отразить механизм творчества в контексте диалектического единства репродуктивной и продуктивной деятельности в следующей схеме (рис. 1):

На основе сказанного сформулируем определение инновационной педагогической деятельности следующим образом: инновационная педагогическая деятельность представляет собой профессиональную деятельность педагога по разработке и внедрению педагогических инноваций в образовательный процесс, с целью повышения уровня его эффективности.

При этом инновационная педагогическая деятельность должна:

1) учитывать специфические особенности двух видов педагогической деятельности – воспитательной работы и процесса преподавания;

2) в субъективном плане должна быть детерминирована готовностью магистра к осуществлению репродуктивной профессиональной деятельности и соответствующей его готовностью к осуществлению деятельности творческой, собственно инновационной.

Обратимся теперь к понятию готовности магистров к осуществлению инновационной педагогической деятельности.

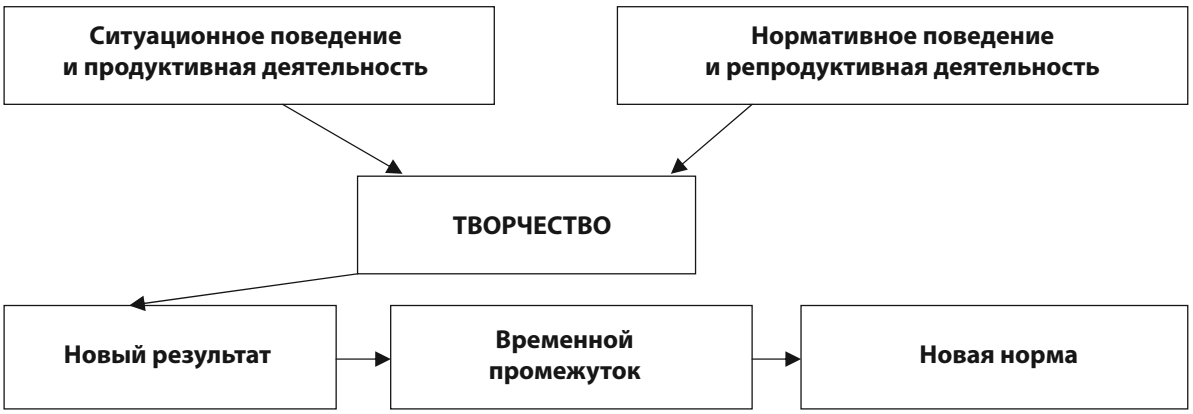

Рис. 1. «Механизм творчества в диалектическом единстве продуктивной и репродуктивной деятельности»

Наиболее общие определения категории готовности приводятся в справочной литературе. Так, психологический словарь под редакцией В.В. Давыдова трактует данное понятие следующим образом: готовность к деятельности представляет собой выраженную мобилизацию психофизиологических систем личности, обусловливающих эффективное выполнение определенных действий.

Психологическая готовность как теоретическое понятие имеет несколько смысловых значений:

1) вооруженность человека необходимыми для качественного выполнения деятельности знаниями, умениями и навыками;

2) готовность к незапланированной и быстрой реализации имеющейся программы деятельности в качестве реакции на внезапно возникающие внешние стимулы;

3) мотивационную решимость совершать какое-либо действие, в том числе в неопределенной деятельностной ситуации [10, с. 94].

В целом в отечественной науке существует определенная множественность в трактовке категории готовности. Тем не менее, практически все исследователи подчеркивают факт единства готовности с явлением деятельности.

Так, М.И. Дьяченко и Л.А. Кандыбович, отмечая взаимосвязь понятий деятельности и готовности, связывают последнюю:

1) с определенной мотивацией на выполнение деятельности;

2) с качествами личности, обусловливающими возможность успешного выполнения данной деятельности. Как полагают авторы, в зависимости от деятельностных условий личность может проявлять как устойчивые, нормативные, так и ситуативные творческие качества.

В этой связи готовность в своём результативном значении, характеризуется адаптацией личностного потенциала к условиям деятельности, что и является важнейшей из причин успешности человека как активного деятельностного субъекта в определенный момент времени [3].

В свою очередь Т.А. Синьковская констатирует, что понятие «готовность к деятельности» наиболее фундаментально, – это готовность человека к жизненной практике в целом, к вхождению в незнакомую деятельностную среду, к самоактуализации своей личности в творчестве, к трансляции знаний и методов деятельности из одной области в другую, к деятельности в ее постоянной динамике, к адекватной деятельностной самооценке и рефлексии [11].

Более конкретным, по сравнению с общей категорией готовности, является понятие «готовность к профессиональной деятельности». Анализ работ отечественных авторов позволил констатировать следующее: готовность человека к профессиональной деятельности представлена личностным образованием, которое характеризуется позитивным отношением к профессии и устойчивыми мотивами профессиональной деятельности; чертами характера, соответствующими требованиями, предъявляемыми к человеку конкретной профессией; специальными профессионально обусловленными способностями; устойчивыми профессионально-важными особенностями познавательной сферы личности, ее эмоционально-волевыми качествами. В структурном плане обозначенная готовность проявляется:

• в мотивационном компоненте (положительном отношении к профессиональной деятельности, потребности успешно выполнять поставленные профессиональные задачи, стремлении к профессиональной эффективности);

• в ориентационным компоненте (в знаниях и представлениях о специфических условиях профессиональной деятельности);

• в операциональным компоненте (во владении способами и приемами деятельности);

• в волевым компоненте (в наличии самоконтроля, самомобилизации, умении управлять действительностью);

• в оценочным компоненте (в самооценке и рефлексии своей деятельности) [3].

Обратимся теперь к понятию готовности к профессиональной педагогической деятельности, так как готовность к инновационной педагогической деятельности является ее структурными компонентом [12].

В частности В.А. Сластенин и Л.С. Подымова трактуют данную готовность в качестве целостной системы свойств личности, характеризующейся временной устойчивостью и длительностью. При этом авторы понимают готовность к профессиональной педагогической деятельности в качестве устойчивой характеристики личности и психического состояния, взаимодействующих между собой и превращающихся в устойчивое качество личности будущего педагога в процессе профессионально-ориентированной учебной деятельности. При этом, в данной готовности, по мнению исследователей, выделяется мотивационно-ценностный (личностный) и исполнительский (процессуальный) компоненты [13].

Т.А. Синьковская определяет «готовность к педагогической деятельности» в качестве совокупности свойств и качеств личности педагога, адекватно отражающих и обусловливающих структуру его профессиональной деятельности, в качестве наиболее значимой детерминанты успешной адаптации выпускника вуза к специфическим условиям педагогического труда, в качестве предпосылки для его дальнейшего профессионального совершенствования [11].

И.Ф. Кашлач считает, что профессиональная готовность педагога включает в себя его профессиональ-

ную пригодность и соответствующую подготовленность. При этом под профессиональной готовностью педагога исследователь понимает его личностную систему, как интегративное проявление личности профессионала, соотносящуюся с такими субъектными потенциалами, как гносеологический, творческий и коммуникативный. Автор полагает, что профессиональная готовность педагога интегрирует в себе мотивационный, теоретический и практический компоненты. При этом мотивационный компонент выражается в мотивационно-ценностном отношении к педагогической профессии. Теоретический компонент проявляется через теоретическую педагогическую деятельность, основывающуюся на развитом педагогическом сознании, определяющую методы педагогической ориентировки, стиль педагогического мышления и качество внутренних педагогических действий: аналитических и проектировочных. Соответственно практический компонент характеризуется развитыми педагогическими умениями: организаторскими и коммуникативными [5].

Определение дефиниции «готовность магистров к инновационной педагогической деятельности» требует четкого классифицирования ее структурных компонентов. Выше в приведенных определениях понятий «готовность», «профессиональная готовность», «готовность к педагогической деятельности» данные компоненты были обозначены. Тем не менее, приведем в качестве основы нашего исследования структуру готовности к социально-педагогической деятельности Н.П. Клушиной:

• мотивационно-ценностный компонент – осознание педагогом значимости своей профессии, своего профессионального самообразования и саморазвития; осуществление педагогом непрерывной рефлексии своей личности в контексте изменяющихся требований профессии;

• интеллектуально-познавательный компонент – теоретические и практические профессионально обусловленные знания, устойчивые представления педагога в области этики педагогических отношений, его ценностное отношение к процессу познания в сфере профессии в контексте непрерывности своего профессионального образования и т.д.;

• действенно-практический компонент – умения и навыки профессиональной деятельности и поведения: коммуникативные (аргументировать свою профессиональную позицию, высказываться перед другими лаконично и ясно, эмоционально излагать свои мысли); организаторские (способность к самоорганизации и самоконтролю, к деятельностной рефлексии, к проведению профессионально ориентированных мероприятий); конструктивные (определять цели и задачи профессиональной деятельности, соответствующее формы, методы и средства их достижения и решения); гностические (определять пути решения профессионально обусловленных задач, уметь обобщать педагогические явления и ситуации, прогнозировать их развитие и т.д.);

• эмоционально-волевой компонент – позитивный эмоциональный настрой, креативность, способность преодолевать трудности в решении проблем педагогической деятельности [6].

Все сказанное позволяет сформулировать определение готовности магистров к инновационной педагогической деятельности следующим образом: готовность магистров к инновационной педагогической деятельности представляет собой творческий мотивационный настрой педагога, его способность к самоактуализации и самореализации в разработке и внедрении педагогических инноваций в образовательный процесс, с целью повышения уровня его эффективности.

Резюмируя вышеизложенное отметим, что готовность магистров к инновационной педагогической деятельности должна:

1) учитывать специфические особенности двух видов педагогической деятельности – воспитательной работы и процесса преподавания;

2) в субъективном плане должна быть детерминирована готовностью магистра к осуществлению репродуктивной профессиональной деятельности и соответствующей готовностью к осуществлению деятельности творческой, собственно инновационной.

При этом готовность магистров к инновационной педагогической деятельности должна быть представлена мотивационно-ценностным, интеллектуально-познавательным, действенно-практическим и эмоционально-волевыми компонентами.

Список литературы

1. *Выготский Л.С.* Воображение и творчество в детском возрасте. М., 1969. 365 с.
2. *Дружинин В.Н.* Психология общих способностей. СПб.: Питер Ком. 368 с.
3. *Дьяченко М.И., Кандыбович Л.А.* Психологические проблемы готовности к трудовой деятельности. Минск: Изд-во БГУ, 1976. 175 с.
4. *Дьяченко М.И., Кандыбович Л.А.* Психология высшей школы: особенности деятельности студентов и преподавателей вуза. Минск: Изд-во БГУ, 1978. 319 с.
5. *Кашлач И.Ф.* Подготовка будущих учителей к развитию логической памяти учащихся общеобразовательных учреждений: автореф. дис. … канд. пед. наук / Кашлач Ирина Фёдоровна. СПб, 2006. 22 с.
6. *Клушина Н.П.* Теоретические аспекты и практическая реализация компетентностного подхода в высшем образовании. Ставрополь, 2014. 264 с.

7. *Коваленко В.А.* Творчество как ценность в мире А. Платонова // Вопросы философии. 1999. №10. С.90-98.
8. Общая и профессиональная педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических вузов / Под ред. В.Д. Симоненко. М.: Вентана-Граф, 2006. 368 с.
9. Психологический словарь / авт.-сост. В.И. Копорулина, М.Н. Смирнова, Н.О. Гордеева, Л.М. Балабанова; Под. Общей ред. Ю.Л. Неймера. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 640 с.
10. Психологический словарь / Под ред. В.В. Давыдова. М., 1989. 384 с.
11. *Синьковская Т.А.* Проблема готовности будущего учителя информатики к использованию технологий дистанционного обучения // Конгресс конференций «Информационные технологии в образовании» («ИТО-2003») // htpp: //ito.edu.ru/2003.
12. *Сластенин В.А.* и др. Педагогика: Учебное пособие. М.: «Академия», 2002. 576 с.
13. *Сластенин В.А., Подымова Л.С.* Педагогика: инновационная деятельность. М.: Изд-во «Магистр», 1997. 365 с.

Reference list

1. *Vygotskiy L.* Imagination and creativity in childhood. M., 1969. 365 p.
2. *Druzhinin V.* Psychology of general abilities. SBR.: Peter Kom. 368 p.
3. *D'yachenko M., Kandybovich L.* Psychological problems of readiness for work. Minsk: Publishing office of Baku State University, 1976. 175 p
4. *D'yachenko M., Kandybovich L.* Psychology of higher school, especially the activities of students and teachers of the University. Minsk: Publishing office of BSU, 1978. 319 p.
5. *Kashlach I.* Training of future teachers to the development of logical memory of pupils of educational institutions: Synopsis of a thesis of PhD in Pedagogy / Kashlach Irina Fedorovna. SBR, 2006. 22 p
6. *Klushina N.* Theoretical aspects and practical implementation of a competence approach in higher education. Stavropol, 2014. 264 p.
7. *Kovalenko V.* Creativity as a value in secular name of Andrey Platonov // Issues of Philosophy. 1999. № 10. P. 90-98.
8. General and professional pedagogy: Textbook for students of pedagogical higher education institutions / Under the editorship of V. Simonenko. M.: Ventana-Graf, 2006. 368 p.
9. Psychological dictionary / Compliers V. Koporulina, M. Smirnova, N. Gordeeva, L. Balabanova; Under the general editorship of Yu. Neymer. Rostov-on-Don: Feniks, 2003. 640 p.
10. Psychological dictionary / Under the editorship of V. Davydov. M., 1989. 384 p.
11. *Sin'kovskaya T.* The issue of readiness of future teacher to the use of distance learning technologies // Congress of conferences "Information technologies in education" ("ITE-2003") // htpp: //ito.edu.ru/2003.
12. *Slastenin V.* etc. Pedagogy: Textbook. M.: "Akademiya", 2002. 576.
13. *Slastenin V., Podymova L.* Pedagogy: Innovation activities. M.: Publishing house "Magistr", 1997. 365 p.

УДК 378

Богословский В.И.,
доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук, профессор, начальник управления подготовки и аттестации кадров высшей квалификации Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

Аниськин В.Н.,
кандидат педагогических наук, доцент, декан факультета математики, физики и информатики Самарского государственного социально-педагогического университета

Тимощук Н.А.,
кандидат филологических наук, доцент, заведующий кафедрой «Психология и педагогика» Самарского государственного технического университета

Михелькевич В.Н.,
доктор технических наук, профессор Самарского государственного технического университета

Рябинова Е.Н.,
доктор педагогических наук, профессор Самарского государственного технического университета

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДВИНУТОГО И УСКОРЕННОГО ОБУЧЕНИЯ ОДАРЕННЫХ ОБУЧАЮЩИХСЯ В ТЕХНИЧЕСКОМ ВУЗЕ

В статье описывается одно из приоритетных направлений Самарского государственного технического университета по поиску, обучению, развитию и поддержки творчески одарённых обучающихся в сфере науки и техники. Это их продвинутое и ускоренное обучение, а также функционирование интегрированной образовательной системы непрерывного и дифференцированного (по способностям) образования «Школа – ВУЗ» в гомогенных группах. Исследования показали, что обучение одарённых обучающихся в группах с равным умственным уровнем благоприятно влияет на их самооценку: в такой ситуации приходится учиться с полной отдачей сил, ощущая постоянную стимуляцию со стороны одноклассников.

Показано, что академический колледж – это ассоциированное образовательное учреждение нового типа, функционирующее на основе организационно-методического объединения университета и школы и одновременно являющееся структурным подразделением обоих учредителей. Рассмотренные модели структур интегрированных образовательных систем обладают различной степенью интенсивности обучения. В связи с этим нормирование среднестатистической загрузки обучающихся в академическом колледже приобретает особую значимость и актуальность. Описана методика гибкого нормирования учебной нагрузки студентов, исходя из общепринятой предельно допустимой нормы, обусловленной психофизиологическими возможностями, социальными условиями и культурными потребностями, а также административно-правовые проблемы, от решения которых зависит расширение масштаба организации академических колледжей и повышение эффективности их функционирования. Многолетний мониторинг выпускников академического колледжа свидетельствует о природосообразной целесообразности и высокой эффективности учебного процесса в интегрированных образовательных системах.

Ключевые слова: творчески одарённая молодёжь, интегрированная образовательная система, академический колледж, методика гибкого нормирования, интенсивность обучения

Bogoslovskiy V.,
Doctor of Pedagogy, PhD in Physics and Mathematics, Professor, Head of the Department of Training and Certification of Highly Qualified Personnel of the Herzen State Pedagogical University of Russia

Anis'kin V.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor, Dean of the Faculty of Mathematics, Physics and Informatics of the Samara State Social-Pedagogical University

Timoshchuk N.,
PhD in Philology, Associate Professor, Head of the Chair "Psychology and Pedagogy" of the Samara State Technical University

Mikhel'kevich V.,
Doctor of Engineering, Professor of the Samara State Technical University

Ryabinova E.,
Doctor of Pedagogy, Professor of the Samara State Technical University

THE EXPERIENCE AND IMPLEMENTATION ISSUES OF ADVANCED AND ACCELERATED TRAINING OF THE TALENTED TRAINEES AT THE TECHNICAL HIGHER EDUCATION INSTITUTION

In this article there are described one of the priority directions on the search, training, development and support of the creatively talented trainees in science and technology at the Samara State Technical University. This one is the advanced and accelerated training, as well as the integrated education system functioning of the continuous and differentiated (by the abilities) education "School-Higher education institution" in homogeneous groups. The research have shown that the talented trainees training in groups with equal mental level has a positive effect on their self-assessment: they have to study with full dedication forces, feeling the constant stimulation from classmates in this situation.

It is revealed that the academic college is an associated education institution of new type, functioning on the basis of the organizational-methodological association between the university and school, and it is a structural subdivision of the both founders simultaneously. The considered structures models of the integrated education system have a different degree of intensity training. In this regard, the regulation of the statistically average load of the trainees is taking the special significance and relevance in the academic college. There is described the methodology of flexible standardization academic load of the students, because of the generally accepted maximum permissible norm, due to psycho-physiological capabilities, social conditions and cultural needs, as well as administrative-legal challenges, the solution of which is depending form the expansion of the academic colleges organization scope and improving efficiency of their functioning.

The long-term monitoring of the academic college graduates is evidenced about the nature-consistent feasibility and education process high efficiency in the integrated education systems.

Keywords: creatively talented youth, integrated education system, academic college, methodology of flexible standardization, intensity training

Важнейшим стратегическим направлением становления и эффективного функционирования инновационной экономики, основанной на новейших научных знаниях и использовании разработок объектов интеллектуальной собственности, на создании и производстве наукоёмкой и конкурентоспособной на мировом рынке продукции, является упреждающая подготовка научных и инженерно-технических кадров из числа высокоодарённой молодёжи (школьников и студентов) в сфере науки и техники. Именно эта, выверенная более чем вековым опытом, парадигма породила потребность социума в поиске, идентификации, развитии, обучении и поддержке высокоодарённой молодёжи из числа школьников и студентов. Эта актуальнейшая социально-дидактическая задача во всех промышленно-развитых странах мира решается, как правило, совместно или локально учреждениями среднего и высшего образования, крупными научно-производственными объединениями и фирмами, транснациональными производственными компаниями при государственной поддержке.

Известно, что многие преуспевающие зарубежные промышленные корпорации и транснациональные производственные компании буквально «охотятся» за высокоодарёнными обучающимися, выискивая их из среды участников и победителей международных и национальных олимпиад, научных конференций и выставок инновационных разработок, рекрутируют их в свои фирмы, стимулируя грантами, бесплатным обучением в престижных университетах [1 – 4]. Такой положительный опыт имеют и крупные российские компании (Роснефть, Газпром, Энергетические компании и др.): они отбирают из числа обучающихся одарённых в сфере науки и техники, спонсируют их целевое обучение в специализированных классах школ и группах университетов, обеспечивают их повышенной стипендией.

В нашей стране большую роль и ответственность за выявление одарённой молодёжи, их обучение, развитие и поддержку взяло на себя государство. «Концепция общенациональной системы выявления и развития молодых талантов», утверждённая Президентом Российской Федерации 03.04.2012г., «По-

Как цитировать статью: Богословский В.И., Аниськин В.Н., Тимощук Н.А., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н. Опыт и проблемы реализации продвинутого и ускоренного обучения одаренных обучающихся в техническом вузе // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 147–154

становления Правительства РФ от 17.11.2015г. №1239 «Об утверждении правил выявления детей, проявивших выдающиеся способности, сопровождения и мониторинга их дальнейшего развития» легли в основу разработанной «Концепции Единой Самарской областной системы мер по выявлению и развитию творчески одарённой молодёжи в сфере науки, техники», утверждённой Губернатором Самарской области [5].

Детально разработанные и утверждённые Министерством образования и науки Самарской области программы сопровождения и поддержки развития одарённой молодёжи «Взлёт» и «Полёт», начиная со средней школы и заканчивая её обучением в аспирантуре и докторантуре, предусматривают большое число организационных и психолого-педагогических мероприятий, обеспечивающих их эффективное и устойчивое функционирование [6]. Программа работы с одарённой молодёжью «Взлёт» реализуется в четыре этапа и охватывает обучающихся 7 – 11-х классов всех общеобразовательных школ, лицеев и гимназий, а также студентов колледжей Самарской области. На первом этапе профессорско-преподавательским составом всех вузов, функционирующих на территории 63-го региона нашей страны, была разработана тематика творческих проектов, при этом по каждому из предложенных проектов (более1200 тем) были определены научные высококвалифицированные консультанты. Тематика этих проектов имеет широчайший диапазон и охватывает все направления науки и техники, по которым в вузах Самарской области ведётся подготовка инженерных и научных кадров, а также проводятся научные исследования и опытно-конструкторские разработки. Эта тематика через сеть Интернет была предложена для реализации обучающимся и педагогам школ и колледжей.

Второй этап выполнения программы «Взлёт» – это творческая работа молодёжи над проектами по избранной тематике под руководством научных руководителей – специально подобранных школьных педагогов и, при необходимости, при поддержке вузовских научных консультантов. На этом длительном, одно-двух годичном периоде времени, обучающиеся выполняют аналитические и экспериментальные исследования, выступают с научными докладами и сообщениями, участвуют в областных предметных и тематических олимпиадах и выставках творческих работ молодёжи.

Третий этап программы «Взлёт» – выявление/идентификация творчески одарённых обучающихся в области науки и техники с последующим формированием Губернского реестра творчески одарённой молодёжи. По окончании каждого учебного года межведомственная экспертная комиссия оценивает творческие достижения участников программы «Взлёт», их победы на олимпиадах всех уровней, на научных молодёжных конференциях, учитывает состав и содержание их индивидуального учебного портфолио и, по совокупности показателей, выносит решение о занесении в Губернский реестр творчески одарённой молодёжи.

В публикациях [7 – 10] даны различные трактовки понятия «одарённость». Считая излишним акцентировать на этом внимание, приведём одну из таких формулировок. По определению соруководителя программы «Взлёт», профессора С.А. Пиявского, под творческой одарённостью понимается «многолетнее, системно развивающееся в течение жизни качество психики, которое определяет возможность достижения человеком более высоких, незаурядных, по сравнению с другими людьми, результатов в новаторской, продуктивной деятельности, направленной на преобразование действительности, и проявляется в обладающих новизной и полезностью результатов» [6,10].

По результатам рейтингового отбора в 2016 году в Губернский реестр творчески одарённой молодёжи было внесено 230 человек. Естественно, что в процессе выполнения творческих проектов, подготовки докладов и презентаций, аргументаций в ходе выступления на научных конференциях и олимпиадах обучающиеся получают опыт исследовательской работы, приобретают навыки поиска новых идей, изучают и осваивают новые предметных и междисциплинарные знания, развивают свои творческие способности.

На четвёртом этапе реализации программы «Взлёт» целенаправленного развития творческих и научно-исследовательских способностей обучающихся проводится дополнительное (относительно основной программы) обучение по индивидуально-продвинутым рабочим планам. Мировой и отечественный опыт обучения одарённых обучающихся свидетельствует о том, что оно может проводиться:

- в обычном школьном классе, но по специально разработанным индивидуальным учебным планам, учитывающим их личностные наклонности и интересы, стремление познать и освоить какую-то предметную область, выходящую за сферу типовых школьных программ;
- в специально сформированных гомогенных группах по продвинутым учебным планам, учитывающим наклонности и потребности обучающихся с повышенными творческими способностями.

Каждый из этих подходов имеет свои психолого-педагогические преимущества и недостатки, свои организационно-методические особенности [11,12].

Проблема распределения обучающихся по группам в соответствии с их умственными способностями и продвинутым уровнем подготовки является нерешённой до настоящего времени [11]. Почти век исследователи собирают данные об эффективности такого распределения и до сих пор не пришли к единому мнению: одни считают, что формирование отдельных групп для одарённых обучающихся необходимым

условием их успешного обучения; другие объявляют этот метод недемократичным и не рациональным.

Ещё в 20-е годы прошлого столетия психолог В.М. Экземплярский [12], сторонник специальных школ для одарённых обучающихся, систематизировал доводы «за» и «против» создания таких школ.

Доводы, приводимые в пользу обучения в специализированных классах для одарённых обучающихся сводятся к следующему:

- продвижение в обучении возможно со свойственной для обучающегося скоростью;

- инициирование стабильного интереса к познавательной деятельности у обучающихся и их регулярное сотрудничество с одноклассниками;

- использование учебных материалов и образовательных технологий, соответствующих познавательным потребностям и умственному уровню обучающихся в силу однородного состава класса.

Аргументы «против» повторяются с удивительным постоянством:

-выделение одарённых обучающихся неблагоприятно отразится на их эмоционально-волевой сфере, вызывая у них высокомерие и развитие чрезмерного самомнения;

- обучающиеся в обычных школах будут лишены положительных примеров, стимулов к усиленной работе, имея в качестве образца учебную деятельность и поведение успешных индивидуумов.

Следствием этих доводов считают неблагоприятный социально-культурный результат – общее понижение культурного уровня массовых школ; создание «элиты», «аристократии духа», лишённой интереса и понимания обычных людей. Поскольку же жизнь взрослых проходит во взаимодействии с людьми разного уровня способностей, то необходимо с детских лет приучаться к этому.

В нашей стране с шестидесятых-семидесятых годов прошлого века существуют специализированные классы и школы, обучение в которых ведётся по специально разработанным программам по определённым учебным дисциплинам. Результаты показывают, что, в целом, успехи обучающихся и окончивших такие учебные заведения гораздо выше их сверстников из обычных классов[8,9,13]. Замечено, что влияние обучения в однородных по степени одарённости группах на академические успехи обучающихся сказывается положительно только в случае специально разработанных программ. Исследования также показали, что обучение одарённых обучающихся в группах с равным умственным уровнем благоприятно влияет на их самооценку: в такой ситуации приходится учиться с полной отдачей сил, ощущая постоянную стимуляцию со стороны одноклассников. При обучении одарённых в обычных классах наиболее часто создаётся ситуация высокомерного отношения к сверстникам, не понимающим азбучных истин, что формирует завышенную самооценку. Другой «стороной медали» обучения одарённого обучающегося в обычном классе является его отказ от личного интереса к познавательной деятельности и «сползание» к уровню «середнячка». Имеются данные и для одарённых подростков, испытывающих дискомфорт среди равных себе: это связано с созданием собственных нервных перегрузок для подтверждения своей исключительности в ситуациях постоянного интеллектуального соревнования. В таких случаях требуется психологическая поддержка по правильной корректировке Я-концепции. Очевидно, что эта дискуссионная проблема должна решаться с учётом конкретных социально-психологических обстоятельств. Одарённость настолько индивидуальна и неповторима, что вопрос об оптимальных условиях обучения каждого индивидуума должен рассматриваться персонально.

Вместе с тем, в структуре Единой системы мер по выявлению и развитию творчески одарённой молодёжи в сфере науки, техники, технологий и инновационному развитию Самарской области пока не нашло отражение одно из возможных и весьма кардинальных направлений поддержки и развития одарённой молодёжи – их продвинутое и ускоренное обучение[14], успешный педагогический опыт которого имеется в Самарском государственном техническом университета (СамГТУ) [15 – 17]. В девяностые годы прошлого века в структуре Самарского политехнического института (ныне – СамГТУ) успешно функционировал академический колледж по продвинутому и ускоренному обучению одарённых обучающихся в интегрированной системе непрерывного образования «Школа – ВУЗ» [18 – 21]. Областной академический колледж Самарского политехнического института (СамПИ) осуществлял свою деятельность в соответствии с «Законом Российской Федерации об образовании», «Положением о высшем учебном заведении Российской Федерации», «Временным положением о средней образовательной школе России», «Временным положением о многоуровневой системе высшего образования Российской Федерации». Его учредителями, наряду с Самарским политехническим институтом, являлись средние образовательные школы и технические лицеи г.г. Самара, Тольятти, Отрадный и других городов Самарской области в лице Управления образования администрации Самарской области. «Положение об областном академическом колледже» утверждено ректором СамПИ и начальником управления образования администрации Самарской области [22]. При этом учитывался положительный опыт обучения одарённых детей в школах Великобритании [1,2], Германии [3], Японии [4] и ряда американских школ, в старших классах которых для творчески-одарённых индивидуумов создаются академические группы, в

которых одновременно с освоением школьных образовательных программ осваивают первый, а иногда и второй курсы университета [7,23,24]. После окончания школы такие выпускники зачисляются соответственно на второй или третий курсы университетов. Обычно это бывают вузы, с которыми сотрудничает школа по обучению с одарённой молодёжью, но вообще говоря, это может быть любое высшее учебное заведение.

Академический колледж (АК) – образовательная система элитарного типа для продвинутого и ускоренного обучения одарённых учащихся был образован в структуре СамПИ (СамГТУ) в 1991 году. Своё название «колледж» он получил по типу учебного подразделения университета, в котором ведётся подготовка специалистов 1-го квалификационного уровня. В целом, интегрированная образовательная система (ИОС) «технический лицей – младший колледж технического вуза» является одной из разновидностей систем непрерывного образования типа «Школа – ВУЗ». Замена термина «младший колледж» технического вуза на «академический колледж» технического вуза не является результатом погони за престижным словом, а несёт смысловую и методологическую нагрузку. Эта терминологическая деталь подчёркивает нацеленность студентов АК на продолжение образования в исследовательских и профессиональных высших учебных заведениях по общеобразовательным, академическим программам.

Первоначально АК создавался на базе технического лицея – школы № 51 Автозаводского района города Тольятти в интересах целевой индивидуальной подготовки научных работников и технических специалистов высшей квалификации для конструкторских служб и производства Волжского автомобильного завода из числа наиболее талантливых и преуспевающих учащихся АК. Первый опыт создания и функционирования интегрированной системы непрерывного и дифференцированного (по способностям) образования «Школа – ВУЗ» в гомогенных группах приобретался при отработке структуры так называемого одногодичного АК. Методологическим ядром концепции одногодичного АК является совмещение по времени и интеграция по содержанию образовательной программы 11-го класса средней общеобразовательной школы (лицея, гимназии) и образовательно-профессиональной программы первого курса технического университета (по конкретному предметному направлению). Возможность такой интеграции во многом была предопределена переходом СамГТУ на многоуровневую систему высшего технического образования.

Реализуемый при этом принцип прямой фундаментализации знаний в подготовке бакалавров предусматривает преподавание на первом уровне дисциплин гуманитарного и естественнонаучного циклов, а подавляющее большинство дисциплин выпускного класса средней школы и первого курса университета совпадают как по наименованию, так и по содержанию. Именно это обстоятельство позволяет интегрировать одноименные учебные дисциплины, построить их единые структурно-логические схемы, перейти от индуктивных методов изложения материала к дедуктивным, исключить его дублирование и тем самым существенно повысить интенсивность обучения [15 – 17].

Большой интерес к созданию и функционированию новой образовательной системы АК проявили не только старшеклассники и их родители, но и педагогическая общественность школ области и ВУЗов России, директора школ и работники органов управления образования всех уровней. И это не случайно, так как в ней сконцентрирован целый спектр социальных, дидактических, профориентационных и других общественно значимых проблем:

• Эта система ориентирована и на поиск, поддержку и развитие талантливых и одаренных детей, и на их специфическое обучение и воспитание, и на подготовку из их числа будущей интеллектуальной элиты общества.

• Система направлена на пропедевтическую научно обоснованную и более глубокую профориентационную деятельность ВУЗов в средних школах, на поиск подходящего по личностным и профессиональным наклонностям абитуриента.

• Система стимулирует академическую активность и динамизм интеллектуального и творческого развития учащихся, суля продвинутость и сокращение срока обучения минимум на один год для достижения желаемого уровня образования, общение с наиболее квалифицированными школьными и вузовскими педагогами, более высокий уровень социальной защищенности и конкурентоспособности на рынке интеллектуального труда.

АК – это ассоциированное образовательное учреждение нового типа, функционирующее на основе организационно-методического объединения университета и школы и одновременно являющееся структурным подразделением обоих учредителей. По мере возрастания интереса к новой образовательной системе увеличивалось число школ г. Самары и Самарской области, на базе которых были организованы отделения АК, причем на ряду с одногодичными стали функционировать двух- и трехгодичные АК, селективный приём в которые производился из числа выпускников 9-х и 8-х классов соответственно. В двухгодичном АК обучающиеся осваивают образовательные программы 10-го и 11-го классов средней школы и 1-го курса университета за два учебных года, в трехгодичном АК – образовательные программы 9-го, 10-го и 11-го классов средней школы и 1-го курса университета за три учебных года (рис. 1). Реализация различных моделей организации ИОС зависит от степени

интеграции образовательных (школьных) и образовательно-профессиональных (вузовских) программ.

Жёсткий конкурсный отбор при зачислении в АК, включающий в себя психодиагностические исследования индивидуальных качеств абитуриентов [22] и тестовые испытания по профильным предметам, позволяет объективно выявить одарённых подростков и их возможности обучаться по интегрированным программам одно-, двух- или трехгодичных АК. Одарённые дети осваивают учебный материал намного быстрее чем среднестатистические школьники [7 – 9,11 – 13]. Однако следует избегать перегрузок обучающихся учебной работой в условиях повышенной интенсивности познавательной деятельности (рис. 1). Это обеспечивается за счет:

• использования интенсивных, в том числе компьютерных технологий обучения;

• применения интегрированных монодисциплинарных и трансдисциплинарных курсов;

• привлечения к работе в АК талантливых школьных учителей и вузовских педагогов.

Очевидно, что перечисленные выше модели структур ИОС обладают различной степенью интенсивности обучения. В связи с этим нормирование среднестатистической загрузки обучающихся в АК приобретает особую значимость и актуальность. Рассмотрим методику гибкого нормирования учебной нагрузки студентов одногодичного АК, исходя из общепринятой предельно допустимой (54-х часовой: шесть часов аудиторных занятий и три часа самостоятельной работы) недельной загрузки молодого человека, обусловленной его психофизиологическими возможностями, социальными условиями и культурными потребностями. В самом общем виде она представляет собой сложную многокритериальную оптимизационную задачу. При этом дисциплины, включённые в учебные планы 11-го класса средней школы и 1-го курса университета подразделяются на следующие подгруппы:

1. Дисциплины школьной и вузовской программ, не подлежащих интеграции в силу их эксклюзивности и преподаваемых по типовым программам и технологиям обучения.

2. Неинтегрируемые школьные и вузовские дисциплины, обучение по которым проводится с использованием интенсивных педагогических технологий (концентрированного обучения, компетентностно-модульного, методов проектов, конкретных ситуаций и т.д.)

3. Дисциплины монодисциплинарной интеграции: они разрабатываются на основе объединения и взаимной интеграции содержания двух одноимённых дисциплин школьного и вузовского учебных планов (математика, физика, химия, физическая культура и т.д.) и имеют единую систему структурно-логических связей интегрированного в ней учебного материала

4. Дисциплины трансдисциплинарной интеграции: они разрабатываются на основе объединения и взаимной интеграции содержания различных дисциплин учебного плана ИОС (например, математика и иностранный язык, математика и физика, черчение и компьютерная графика, культурология и иностранный язык и т.д.) и имеют единую систему структурно-логических связей излагаемого в ней учебного материала

Весьма важно, что интенсивность освоения учебного материала за счёт использования интенсивных технологий обучения, монодисциплинарной и трансдисциплинарной интеграции возрастает в 1,5 – 2,2 раза [16,17, 25].

Многолетний мониторинг выпускников АК ИОС показал эффективность описанной образовательной системы. Они пополнили ряды учёных, талантливых изобретателей и специалистов, чья деятельность способствует могуществу страны. В национальных интересах – максимально развивать способности одарённых обучающихся и начинать этот процесс следует как можно раньше.

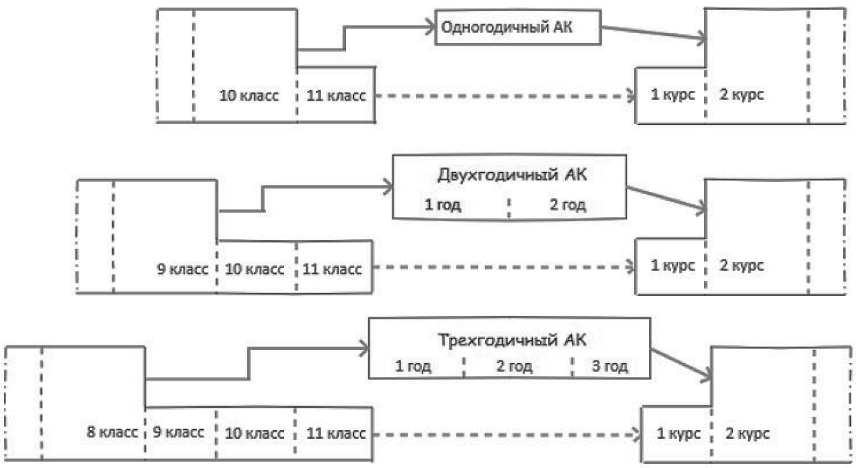

Рис. 1. Структура интегрированной системы непрерывного образования «Школа – ВУЗ» для продвинутого и ускоренного обучения одарённых обучающихся

Технические университеты с многоуровневыми структурами высшего технического образования могут стать интеллектуальным ядром интегрированных систем непрерывного образования, включая в организационно-методические структуры различные образовательные учреждения довузовского и дополнительного послевузовского обучения. Опыт образовательных учреждений Самарской области по созданию и функционированию интегрированных систем непрерывного образования самых разнообразных типов убедительно подтверждает их целесообразность и эффективность.

Распространению и эффективному использованию опыта организации и функционирования академических колледжей (ИОС) для продвинутого и ускоренного обучения творчески одарённой молодёжи мешает ряд нерешённых проблем административно-правового характера. К числу таких проблем следует отнести:

-предоставление права выпускникам АК сдавать единые государственные экзамены (ЕГЭ) на правах экстерната по мере их готовности, в том числе в традиционные сроки;

-предоставление права вузам вне конкурса зачислять выпускников АК, включённых в региональные реестры творчески одарённых обучающихся, в любое время учебного года (после сдачи ими ЕГЭ);

-учреждение при Министерстве науки и образования учебно-методического объединения по поиску, развитию, обучению и поддержке творчески одарённой молодёжи в сфере науки и техники.

Список литературы

1. *Цейкович К.Н.* Система образования в Великобритании. Проблемы зарубежной высшей школы: обзорн. инф. / НИИ ВШ. вып. 2.1989. 64 с.
2. *Сергеева Н.И.* Обучение одарённых детей в школах Великобритании. М.: Вопросы психологии. 1991. №1.
3. *Ворожейкина О.Л.* Система образования в ФРГ. Проблемы зарубежной высшей школы: обзорн. инф. / НИИ ВШ, вып. 1. 1991. 132 с.
4. *Галаган А.И.* Система образования в Японии. Проблемы зарубежной высшей школы: обзорн. инф. / НИИ ВШ, вып.1. 1989. 60 с.
5. *Овчинников Д.Е., Загребова Л.Е., Бальзанников М.И., Пиявский С.А., Акопов Г.А., Смирнов С.В., Шаталов Р.Б., Глушков А.А.* Концепция развития творческого потенциала Самарской области / Проблемы управления и развития Самарской области. Самара, 2016. С. 36-44.
6. Проблемы управления и развития Самарской области: Труды н-п конференции. Самара: АНО «Совет по вопросам управления и развития Самарской области», ООО «ОФОРТ», 2016. 120 с.
7. Одарённые дети: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1991. 376 с.
8. Рабочая концепция одарённости / Научн. ред. В.Д. Шадриков. М.: Магистр, 1998. 68 с.
9. Рабочая концепция одарённости / Под ред. Д.Б. Богоявленской. Самара, 2000. 41 с.
10. *Пиявский С.А.* Управляемое развитие научных способностей молодёжи. М., 2001. 109 с.
11. *Доровский А.И.* Дидактические основы развития одарённых учащихся: Учебное пособие. М.: Российское педагогическое агентство, 1998. 210 с.
12. *Экземплярский В.М.* Проблемы школ для одарённых. М.: 1927. 82 с.
13. Возможные миры или создание практики творческого мышления: пособие для преподавателей / В.С. Бонмов, А.В. Лаптева, С.В. Ермаков и др. М.: Интерпракс, 1994. 128 с.
14. *Тимощук Н.А., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.* Обучение одарённой молодёжи в интегрированной образовательной системе / Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. М.: Изд-во «Перо»: Вольск: ВВИМО, 2017. С.143-146.
15. *Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.* Концепция и организационно-методические основы интегрированной образовательной системы «технический лицей – младший колледж технического вуза». Отчёт из 2-х частей. Самара: СамПИ, 1992. Ч.1. 41с.; Ч.2. 31с.
16. *Михелькевич В.Н., Третьяков В.С., Беднова Л.Н.* Интегрированная образовательная система «технический лицей – младший колледж» для одарённых детей / Компетентность и ответственность. Мюнхен, 1992. С.82-85.
17. *Беднова Л.Н., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.* Концепция и опыт интегрированной образовательной системы «Технический лицей – младший колледж технического вуза». Пермь: ППИ, 1992. С.54-57.
18. *Евдокимов М.А., Рябинова Е.Н.* Опыт работы академического колледжа / Актуальные проблемы университетского образования. Самара: СамГТУ, 1998. С.41-43.
19. *Мегедь В.М., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.* Академический колледж – образовательная система для целевой подготовки специалистов / Целевая индивидуальная подготовка специалистов в условиях рыночной экономики. СПб., 1992. С. 84 -85.
20. *Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н., Петрованова Л.М.* Психологическое сопровождение продвинутого и ускоренного обучения одарённых учащихся / Психологическая поддержка в развитии творческой одарённой личности. Челябинск: ЧГТУ, 1993. С. 15-16.

21. *Рябинова Е.Н.* Интегрированные образовательные системы «Средняя школа – ВУЗ» / Двухступенчатое образование и самофинансирование вузов. Юрмала: 1992. С.53-54.
22. Положение об областном академическом колледже СамГТУ / Разработчики В.Н. Михелькевич, Е.Н. Рябинова, В.М. Мегедь. Самара: Управление образования администрации Самарской области, 1992. 9 с.
23. *Малькова З.А.* Современная высшая школа США. М.: Педагогика, 1971. 368 с.
24. *Тартарашвили Т.А.* Система подготовки интеллектуальной элиты в США. М., 1988. 68 с.
25. *Тимощук Н.А., Михелькевич В.Н., Рябинова Е.Н.* Междисциплинарная интеграция как метод обеспечения высокой интенсивности обучение одарённых обучающихся / Самарский научный вестник. 2017. №2(19). С. 252-258.

Reference list

1. *Tseykovich K.* The education system in the UK. Issues of foreign higher schools: Overview / Research Institute of Higher School. Vol. 2. 1989. 64 p.
2. *Sergeeva N.* The talented children training in schools in the UK. M.: Issuess of psychology. 1991. № 1.
3. *Vorozheykina O.* The education system in Germany. Issues of foreign higher schools: Overview / Research Institute of Higher School. Vol. 1. 1991. 132 p.
4. *Galagan A.* The education system in Japan. Issues of foreign higher schools: Overview / Research Institute of Higher School. Vol.1. 1989. 60 p.
5. *Ovchinnikov D., Zagrebova L., Bal'zannikov M., Piyavskiy S., Akopov G., Smirnov S., Shatalov R., Glushkov A.* The concept of creative potential development of the Samara region / Issues of management and development of the Samara region. Samara, 2016. P. 36-44.
6. The issues of management and development of the Samara region: Proceedings of the scientific-practical conference. Samara: ANO "Council for management and development of the Samara region", LLC "OFORT", 2016. 120 p.
7. The talented children: Translation from English. M.: Progress, 1991. 376 p.
8. The working concept of talent / Academic edition by V. Shadrikov. M.: Magistr, 1998. 68 p.
9. The working concept of talent / Under the editorship of D. Bogoyavlenskaya. Samara, 2000. 41 p.
10. *Piyavskiy S.* The managed development of the youth scientific skills. M., 2001. 109 p.
11. *Dorovskiy A.* The didactic bases of trainees' development: Textbook. M.: The Russian Pedagogical Agency, 1998. 210 p.
12. *Ekzemplyarskiy V.* The tasks of the schools for the talented. M.: 1927. 82 p.
13. The possible worlds, or creating the practice of creative thinking: Textbook for teachers / V. Bonmov, A. Lapteva, S. Ermakov and others. M.: Iterpraks, 1994. 128 p.
14. *Timoshchuk N., Mikhel'kevich V., Ryabinova E.* The training of the talented youth in the integrated education system / Actual issues of humanitarian and socio-economic sciences. M.: Publishing house «Pero»: Vol'sk: The Vol'sk Institute of Material Provision, 2017. P. 143-146.
15. *Mikhel'kevich V., Ryabinova E.* The concept and organizational-methodical bases of integrated education system "Technical lyceum – Junior college of the technical higher education institution". Report of the 2 parts. Samara: The Samara Pedagogical Institute, 1992. Part.1. 41p.; Part.2. 31 p.
16. *Mikhel'kevich V., Tret'yakov V., Bednova L.* The integrated education system "Technical lyceum – Junior college" for the talented children / Competence and responsibility. Munich, 1992. P. 82-85.
17. *Bednova L., Mikhel'kevich V., Ryabinova E.* The concept and practice of integrated education system "Technical lyceum – Junior college of the technical higher education institution". Perm: The Perm Pedagogical Institute, 1992. P. 54-57.
18. *Evdokimov M.,* Ryabinova E. The experience of the academic college / Actual issues of university education. Samara: The Samara State Technical University, 1998. P. 41-43.
19. *Meged' V.,* Mikhel'kevich V., Ryabinova E. The academic college – the education system for targeted training / Targeted individual training of specialists in the conditions of market economy. SBR., 1992. P. 84 -85.
20. *Mikhel'kevich V., Ryabinova E., Petrovanova L.* The psychological support advanced and accelerated training of the talented trainees / Psychological support in the development of creatively talented personality. Chelyabinsk: The Chelyabinsk State University, 1993. P. 15-16.
21. *Ryabinova E.* The integrated education system "The Secondary school – Higher education institution" / Two-stage education and higher education institutions self-financing. Jurmala: 1992. P. 53-54.
22. The disposition of the regional academic college of the Samara state technical University / The drafters V. Mikhel'kevich, E. Ryabinova, V. Meged'. Samara: The Department of Education Administration of Samara region, 1992. 9 p.
23. *Mal'kova Z.* Modern higher school in the USA. M: Pedagogika, 1971. 368 p.
24. *Tartarashvili T.* The system of the intellectual elite training in the United States. M., 1988. 68 p.
25. *Timoshchuk N., Mikhel'kevich V., Ryabinova E.* The interdisciplinary integration as a method of providing high intensity education of the talented trainees / The Samara Scientific Bulletin. 2017. № 2(19). P. 252-258.

УДК 371

Сёмина М.В.,
доцент кафедры «Психология образования» Забайкальского государственного университета

Федорова Е.П.,
кандидат психологических наук, доцент Московского государственного педагогического университета

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАСТВО КАК ПСИХОЛОГО – ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Представлен теоретический анализ подходов к пониманию феномена «образовательная среда» в психологических и педагогических исследованиях. Выделены существующие подходы в исследовании образовательной среды, среди которых: системный, ментально-эмоциональный, личностно – ориентированный, локально-постерный подход. Приводятся ключевые идеи в понимании образовательной среды, представленные авторами подходов. Отмечается в ходе теоретического анализа сближение категорий «образовательная среда» и «образовательное пространство». Авторы констатируют многообразие в толковании понятия « образовательное пространство», что приводит к «размыванию» самого понятия. Высказана согласие с идеей о том, что образование предполагает системное существование специфичных смысловых, содержательных аспектов становления человека как психологической системы, а становление многомерного мира человека происходит в результате взаимодействия ребенка со взрослым и является главным «продуктом» материнского, дошкольного и школьного образования. По мнению авторов в настоящее время психологическое знание приблизилась к новому понимаю сущности человека как предмета психологического исследования, а наметившийся сдвиг в сфере образовательных парадигм позволяет привести образовательную практику в режим инновационного развития. В статье предлагается понимание образовательного пространства как среды развития и расширения возможностей человека как психологической системы. Представляя человека как сложную, самоорганизующуюся, открытую в природу, культуру, социум систему, образовательное пространство может быть понято как полный, исчерпывающий набор условии и обстоятельств, как физических, так и социокультурных, открывающих возможности развития, саморазвития и самореализации личности. Авторы утверждают, что современное образовательное пространство вуза должно предполагать возможность определять содержание и формы своего образования, поскольку сама жизнь ставит молодого человека перед необходимостью выбора форм своего образования.

Ключевые слова: образовательное пространство, образовательная среда, развитие, саморазвитие, самореализация, многомерный мир человека, человек, психологическая система

Syomina M.,
Associate Professor of Chair "Psychology of Education" of Zabaikalsky State University

Fedorova E.,
PhD in Psychology, Associate Professor of the Moscow State Pedagogical University

EDUCATIONAL SPACE AS A PSYCHOLOGICAL – PEDAGOGICAL PHENOMENON

A theoretical analysis of approaches to understanding the phenomenon of "educational environment" in psychological and pedagogical studies is presented. Existing approaches in the study of the educational environment are highlighted, among which are: systemic, mental-emotional, personality-oriented, local-poster approach. Key ideas in the understanding of the educational environment marked by the authors of approaches are presented. In the course of the theoretical analysis, the convergence of the categories "educational environment" and "educational space" is noted. The authors state the diversity in the interpretation of the concept of "educational space", which leads to a "blurring" of the concept itself. The author agrees with the idea that education presupposes the systematic existence of specific semantic, content aspects of the emergence of man as a psychological system, and the formation of a multidimensional human world occurs as a result of the child's interaction with an adult and is the main "product" of mother, preschool and school education. In the authors' opinion, at the present time, psychological knowledge has approached a new understanding of the essence of man as a subject of psychological

research, and the emerging shift in the sphere of educational paradigms allows bringing educational practice to the mode of innovative development. The article proposes an understanding of the educational space as a medium for the development and expansion of human capabilities as a psychological system. Representing a person as a complex, self-organizing, open to the nature, culture, social system, educational space can be understood as a complete, exhaustive set of conditions and circumstances, both physical and sociocultural, that open the possibilities for development, self-development and self-realization of the individual. The authors argue that the modern educational space of the university should presuppose the possibility to determine the content and forms of its education, since life itself puts the young man in front of the need to choose the forms of his education.

Keywords: educational space, educational environment, development, self-development, self-realization, multidimensional human world, person, psychological system

На современном этапе развития психологического и педагогического знания проблематика образовательного пространства, при несомненной актуальности предмета исследования, все еще разработана недостаточно. Между тем осмысление проблемы представляется важным не только в теоретическом плане, но и в практическом аспекте: образовательная среда – в образовательной деятельности. Так, если говорить о дошкольном образовании, в ФГОС ДО обозначена задача развития ребенка – дошкольного возраста: познавательного развития интересов детей, любознательности, познавательной мотивации, любознательности и творческой активности. Все это возможно при создании предметно-пространственной развивающей образовательной среды дошкольного образовательного учреждения, а условия и требования к ее созданию находит отражение в программе психолого-педагогической поддержки развития личности ребенка, требование к структуре и содержанию которой обозначены в ФГОС ДО[15].

Аналитический обзор источников показал, что понятие «пространство» в современной науке трактуется в зависимости от целевой установки исследователя. Обнаруживаются разные точки зрения: возможна точка зрения на пространство как на определенную картину мира, понимаемую как совокупность внешних объектов; как на результат отражения наших чувств и мыслей или как на феноменологическое единство внешних практик по отношению к субъекту.

Вариативность подходов, обозначенных в психолого-педагогическом и социальном знании, культурно-образовательных практиках, позволяет выделить в социальном пространстве пространство образовательное. Концепция образовательного пространства в педагогических исследованиях сегодня осмысляется с позиций достаточно самостоятельных методологических подходов. Содержательная и функциональная интерпретация образовательного пространства позволяет выделить и описать группы факторов, определяющих форму его организации, и системные характеристики феномена образовательного пространства. Следует отметить, что в ряде работ к «понятию образовательное пространство» и понятие «образовательная среда» по своим качественным параметрам и характеристикам приближаются друг к другу.[14, 17,18,].

В нашей работе мы предпринимаем попытку теоретического обобщения научного опыта исследования образовательного пространства в психолого-педагогическом контексте, представить образовательное пространство как психолого-педагогический феномен и теоретически соотнести понятия «образовательная среда» и «образовательное пространство».

Следует отметить, прежде всего, философско-исторический опыт исследования пространства, который восходит к трудам древнегреческих философов о пространстве, сформировано две основные и по сути альтернативные концепции пространства – в трудах Демокрита, а также трудах Платона и Аристотеля [11,16]. Введение термина «пространство» в социальные науки связано с именами зарубежных ученых: Ф.В. Верны, описавшего в 1979 г. окружающее пространство, и С. Вапнера, исследовавшего в 1980 г. феномен «личностное пространство». Первоначально в социальных и гуманитарных науках использовались другие терминологически сходные понятия: «место обитания», «общественное пространство», «пространство общества», «пространство жизни человека», пространственный фактор общества» и др. Так, пространство рассматривается в работах Э. Гуссерля как «горизонт»; К. Ясперс обозначает его «перспективой»; М. Хайдеггер описывает его как «ландшафт»; в работах А. Щюца оно выступает как «жизненный мир». Объединяющая смысловая интерпретация указанных дефиниций находится в признании авторами факта взаимодействия между собой людей и формированием пространства взаимодействия [11, 16].

Как цитировать статью: Сёмина М.В., Федорова Е.П. Образовательное прострасство как психолого – педагогический феномен // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 155–160

Введение в научный обиход понятия «социальное пространство» обычно связывают с работами французского социолога П. Бурдье, отмечавшего, в качестве типологических признаков последнего, структуру определённых социальных позиций, социальных полей или отношений между ними и социальной силы[2]. Курт Левин, немецкий, а затем американский психолог, рассматривая понятие социального пространства, видит в нем место свободного движения личности, социальных групп, которое представляет собой топологическую область, существующую среди других областей, недоступных этой личности и социальной группе. При этом следует отметить важный момент в понимании пространства Куртом Левиным: он указывает, что пространство выступает условием непосредственной жизнедеятельности человека и хронотопа как субъективной пространственно-временной организации жизненного мира человека [9]. Социальное пространство мыслится учеными не просто условием организованности социального процесса, «это форма движения человеческого бытия в виде определенной координации людей, их действий и определенных условий, средств и результатов жизненных процессов». Итак, «пространство» начинает рассматриваться с позиций субъект-субъектных взаимодействий и становится результатом деятельности субъекта, ее продуктом, «объективизированным в ходе культурогенеза» [11,12,14].

Обращаясь к анализу работ, посвященных осмыслению понятия «образовательное пространство» в педагогической традиции, следует отметить некоторую разнородность в понимании и толковании данного феномена: встречаются разные толкования понятия «образовательное пространство», суть которых определена научно-практическим мировоззрением авторов.

Понятие «образовательное пространство» в научную педагогическую лексику введено в конце 80-х годов XX века и позже вошло в официальные документы (Закон РФ «Об образовании»), отражая стремление сохранить единство в сфере образования в условиях его децентрализации. Методология интерпретации образовательного пространства с позиций его сущности, структуры и признаков раскрываются в трудах М.Я. Виленского, Б.Л. Вульфсона, В.И. Гинецинского, О.А. Леоновой, А.П. Лиферова, Г.Н. Серикова, Е.А. Ямбурга и др. С 90-х гг. XX в. концепция образовательного пространства в педагогических исследованиях обретает особую актуальность. Образовательное пространство трактуется как скопление, совокупность, множество образовательных систем. Под образовательным пространством, в контексте ценностного подхода к образованию, понимается «существующее в социуме «место», где субъективно задаются множества отношений и связей, где осуществляется специальная деятельность разных систем (государственных общественных и смешанных) по развитию личности»[3,4,5,17].

В работах М.Я. Виленского, Т. Браун, И.Ф. Зеер, И.В. Мешковой, В.А. Козырева, Л.Д. Лебедевой, Ю.С. Мануйлова, Е.В. Мещеряковой, А.В. Могилёва, Р.Е. Понамаревой, А.Н. Шильмана, А.А. Кашаева, М.Г. Синяковой, Г.А. Ферапонтовой, С.Н. Чистяковой и др. отражаются основные тенденции педагогических исследований образовательного пространства [5,10,12,18]. Выделяются несколько тенденций: в основе первой лежит представление об образовательном пространстве как *атмосфере*, которая складывается в процессе педагогического взаимодействия между субъектами образовательного процесса и определяется педагогическими нормами и особенностями коммуникативных отношений; в основе второй – видение пространства как *контекста* разнообразных педагогических явлений; в основе третьей – факт вариативности образовательного пространства как *физического пространства* вуза, в котором выделяются и изучаются отдельные образовательные подпространства.

Анализ представлений об образовательном пространстве, сформулированные в русле психологии и педагогики позволяет выделить несколько направлений, в которых обозначено понимание и определена сущность феномена «образовательное пространство». Обозначим некоторые их них: *системный подход* (Б.Г. Ананьева, А.Г. Асмолова, Э.Ф. Зеера, Г.П. Серикова, Д.И. Фельдштейна и др.), *системно-синергетический* взгляд на образовательное пространство (Г. Хакен, И. Пригожин, В.В. Василькова, Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов и др.), *ментально-эмоциональный подход (*В.А. Караковского, А.В. Мудрика, Л.И. Новиковой, Н.Л. Селивановой, Ю.П. Сокольникова, Р. Эвермана, Ю.В. Копыленко и др)., *личностно-развивающий (личностно-ориентированный)* (Е.В. Бондаревская, Н.М. Борытко, И.Д. Демакова, Л.Н. Куликова, С.В. Кульневич, В.В. Сериков, В.И. Слободчиков, И.Д. Фрумин, Б.Д. Эльконин и др.), *дистанционный подход* в изучении образовательного пространства представлен в трудах Н.Н. Гладченковой, В.В. Гуры, В.З. Когана, В.С. Коробейникова, И.В. Новикова, Н.Е. Буланкиной, Ю.С. Давыдова, Л.Л. Супруновой, В.П. Борисенкова, О.В. Гукаленко, А.Я. Данилюка и др.), *локально-постерный подход* (В.С. Лазарев, М.М. Поташник, Бондырева С.К., Каракозов С.Д., Кузнецов А.А, Аксянов И.М., Л.А. Санкин, и др.). [3,4,17,18]. Общим в обозначенных подходах является, на наш взгляд, применение единых качественных дефиниций: системности, координированности, целостности, информационной активности, цикличности, креативности, вариативности пространства, его личностно-развивающей направленности. Различия подходов в основном связаны с определением сущности, основного ядра образовательного пространства.

Выделим несколько точек зрения, импонирующих нашему пониманию образовательного пространства. В понятии вариативного образования, которое А.Г. Асмолов понимает как процесс расширения возможностей компетентного выбора личностью жизненного пути и саморазвития личности предполагается наличие такой образовательной среды, которая помогает личности обрести пути понимания и переживания знаний в меняющемся мире, такую образовательную модель, в которой возможно порождения образа мира в совместной деятельности со взрослыми и детьми [18]. В русле высказанной идеи о вариативности современного образования, В.Я. Ясвин предлагает понимание образовательной среды как « системы влияний и условий формирования личности по заданному образцу, а также возможностей для ее развития, содержащихся в социальном и пространственно-предметном окружении» [18,С.13].

Так, например, точка зрения понимания образовательного пространства как *системного феномена*, проведена в работах Е.А. Игумновой. Автором введено представление о нем как сложной открытой социальной системы, обладающей следующими интегральными характеристиками: целостностью, полиструктурностью, иерархичностью, полифункциональностью, вариативностью, многопрофильностью, поликультурностью, адаптивностью и изменчивостью, многовекторностью развития и саморазвития, многофакторностью влияния на человека [6].

Другая точка зрения, с которой мы выражаем согласие принадлежит В.В. Давыдову, который определяет образование как развитие субъекта творческой деятельности и описывает его как «квинтэссенцию мира, освоенного личностью, единственную форму развития, категорию бытия» [4,17].

Близкая к нашей позиции точка зрения, высказанная в русле системно-синергетического взгляда на образовательное пространство. Она представлена основателем системной антропологической психологии – одного из современных подходов в психологической науке – В.Е. Клочко [8]. Согласно его позиции образование предполагает системное существование специфичных смысловых, содержательных аспектов становления человека как психологической системы, а образование «многомерного мира человека» происходит только в результате взаимодействия ребенка со взрослым и является главным «продуктом» материнского, дошкольного и школьного образования: «качество этого многомерного мира личности зависит от той позиции, которую принял на себя взрослый как посредник между миром культуры и формирующимся миром ребенка» [8,С.77] . По мнению автора подхода, психология приблизилась на данном этапе развития к новому понимаю сущности человека как предмета психологического исследования. И наметившийся сдвиг в сфере образовательных парадигм позволяет привести образовательную практику в режим инновационного развития.[с 76]. Главный акцент – «не усвоение знаний, а формирование у ученика целостной (системной) ценностно-смысловой картины мира» [С.76], формирование такого образовательного пространства, которое «действительно миминизирует педагогическое насилие» [8.С.76-77.]

Следует отметить появление понятия «единое образовательное пространство», призванное интегрировать существующие подход и объяснительные схемы, скрепляющие разные точки зрения, посредством обозначения психологических механизмов самоорганизации и саморазвития в работах и представленная в работах Е.В. Бондаревской, Н.К. Сергеева, Е.М. Ямбурга и др. Пространство дошкольного детства рассмотрено в трудах Л.А. Венгера, Т.С. Комаровой, С.В. Петериной, Р.М. Чумичевой, В.Т. Кудрявцева и др. [1,13,17,18].

Другой более частной дефиницией становится понятие «индивидуального образовательного пространства», становление которого «происходит в опыте каждого»; «образовательного пространства личности» (Р.М. Асадуллин, М.А. Галанова); «жизненного пространства личности» (В.Е. Клочко, Е.В. Некрасова и др.), как «совокупности упорядоченных устойчивых взаимоотношений личности с открытым социально-образовательным пространством, оказывающим воздействие на личность и раскрывающим ее потенциал» [3,4,6,8].

Особое место в осмыслении проблемы образовательного пространства занимает образовательное пространство высшего учебного заведения. Образовательное пространство вуза широко исследуется в следующих ракурсах: как среда профессионально-личностного саморазвития студентов в культурологическом контексте (А.И. Бондаревская, 2004), как объект управления качеством образования (В.М. Дрофа, 2004), как фактор становления субъектности будущего педагога (Т.А. Ольховая, С.В. Мазова; 2006), с позиций функционирования образовательного пространства вуза на базе программных систем электронного обучения (С.А. Бородачев, 2011), образовательного пространства вуза как предикатора становления проектной культуры студентов, образовательного пространства как «ментальное пространство» определяющее возникновение и становление новых инновационных форм поведения молодежи в вузе» (Т.Л. Стенина, 2011, С.А. Богомаз, О.М. Краснорядцева, 2014) [1,5,7,10,14].

Ряд авторов рассматривают достаточно дискуссионный вопрос о соотношении понятий «образовательное пространство» и «образовательная среда». Необходимо отметить традицию изучения образовательной среды как части закрытой вузовской систе-

мы, фрагментарное изучение ее отдельных составляющих (компонентов, характеристик, элементов, сред), таких как научно-образовательная, социально-адаптивная, коммуникативная, креативная и т.д., больше соответствует традиционному подходу к образованию. Признавая достойный вклад таких исследований в развитие отечественной педагогики XX века, мы отмечаем их ограниченность для образования нового века, основанного на принципах интегративности, целостности, открытости среды культуре и социуму, актуализирующего потребность в сближении категорий «образовательная среда» и «образовательное пространство» [1,4,10,11,12,13,14]

Для нашего теоретического анализа образовательного пространства, представляет интерес взгляды на образовательное пространство вуза, а в этой связи интерес представляют работы Т.Л. Стениной. Автор определяет его как открытую динамическую систему, в которой взаимодействуют субъекты образовательного и воспитательного процессов [14]. Эта система, по мнению автора, отвечает педагогическим условиям формирования личности и становится результатом взаимодействия субъектов в контексте «продуцирования социальных новаций, которые, в свою очередь, гармонично встраиваются в систему в качестве новых элементов и связей между ними» [14]. Современное образовательное пространство вуза должно, на наш взгляд, предполагать такую организацию образовательного процесса, которая представляет человеку возможность участвовать в своем образовании – возможность самому разрабатывать и определять содержание и формы своей образовательной траектории, поскольку сама жизнь ставит молодого человека перед необходимостью выбора форм своего образования. Тогда и качество образования определяется самим человеком.

Таким образом, анализ подходов к изучению образовательного пространства выявляет выраженное междисциплинарное изучение данного психолого-педагогического феномена. Теоретический анализ позволяет констатировать многообразие в толковании понятия «образовательное пространство», что приводит к «размыванию» самого понятия.

Представляя человека как сложную, самоорганизующуюся, открытую в природу, культуру, социум систему, образовательное пространство может быть понято как полный, исчерпывающий набор условий и обстоятельств, как физических, так и социокультурных, открывающих возможности развития, саморазвития и самореализации личности. Мы полагаем, что образовательное пространство выступает не просто «фоном», а основой, на которой развертывается процесс развития и саморазвития личности, является основанием становления многомерного мир человека [7]. Трансдисциплинарный подход (как «созидательный полилог» гуманитарных, социальных наук) может выступать методологическим основанием для изучения феноменологии образовательного пространства, имеющих выраженный полидисциплинарный характер.

Список литературы

1. *Бондаревская А.И.* Культурно-образовательное пространство вуза // автореф. на соиск. научн. степ. канд. пед. наук. Ростов-на-Дону [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: www.dissercat.com›…obrazovatelnoe-prostranstvo

2. *Бурдье П.* Социология социального пространства / Пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Алетейя. 2007. 288 с.

3. *Гинецинский В.И.* Проблема структурирования мирового образовательного пространства [Электронный ресурс]. Режим доступа: http: www.bad.ru/biblioteka/article_full.php?aid=1543&binn_rubrik_pl_articles=164

4. *Гусинский Э.Н.* Построение теории образования на основе междисциплинарного системного подхода. М. 1994. 299 с.

5. *Зборовский Г.Е.* Образование сквозь призму пространственно-временного подхода [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: www.ssa-rss.ru/files/File/plenZborovski.pdf

6. *Игумнова Е.А.* Системный подход как методологическая основа исследования регионального образовательного пространства // Вопросы современной науки и практики. Университет им В.И. Вернадского. 2011. №3(34). С. 123-130.

7. Интеллектуальный потенциал и инновационная активность вузовской молодежи: коллективная монография / отв. ред. С.А. Богомаз, О.М. Краснорядцева. Томск: Издательский Дом ТГУ, 2014. 192 с.

8. *Клочко В.Е.* Психологическая теория и стратегия управления развитием инновационных процессов в образовании // Сибирский психологический журнал. 1999. №11. С.75-77.

9. *Левин К.* Динамическая психология: избранные труды / Пер. с нем. и англ. Е. Патяевой, Д. Леонтьева. М.: «Смысл», 2001. 572с.

10. *Мануйлов Ю.С.* Соотношение понятий пространство и среда в контексте управленческой практики. Открытый класс. Сетевые образовательные сообщества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.openclass.ru/stories/87717

11. Образовательное пространство в современной философии и теории образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: www. rcde.ru›method/985.html

12. *Сенько Ю.В.* Гуманизация образовательной среды в университете. // Педагогика. 2001. № 5, [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: www.moluch.ru/archive/32/3627/
13. *Сериков С.Г., Сериков Г.Н.* Гуманно ориентированная интерпретация системы качества образования // Образование и наука. Известия Уральского отделения Российской академии образования. 2009. №6 (63). С. 15-20.
14. *Стенина Т.Л.* Социально-педагогическое пространство вуза как предикатор становления проектной культуры студентов // Современные проблемы науки и образования. 2011. № 4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http: www.science-education.ru/98-4752
15. Федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования. Режим доступа: http: www.firo.ru/?page_id=11003]
16. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика. 2001. 720с.
17. *Фрумин И.Д., Эльконин Б.Д.* Образовательное пространство как пространство развития. // Вопросы психологии. 1993. №1. С. 26-32
18. *Ясвин В.А.* Образовательная среда: от моделирования к проектированию. М.: Смысл, 2001. 365 с.

Reference list

1. *Bondarevskaya A.* Cultural-educational space of the University // Synopsis of a thesis on competition of a scientific degree PhD in Pedagogy. Rostov-on-Don. [Electronic resource]. Access mode: http: www.dissercat.com›… obrazovatelnoe-prostranstvo
2. *Bourdieu P.* Sociology of Social Space / Translation from French and executive editor of the translation by N. Shmatko. M.: Institute of Experimental Sociology. SBR.: Aleteiya. 2007. 288 p.
3. *Ginetsinskiy V.* The issue of structuring the world educational space [Electronic resource]. Access mode: http: www.bad.ru/biblioteka/article_full.php?aid=1543&binn_rubrik_pl_articles=164
4. *Gusinskiy E.* The theory of education based on the interdisciplinary system approach. M. 1994. 299 p.
5. *Zborovskiy G.* Education through the prism of the space-time approach [Electronic resource]. – Access mode: http: www.ssa-rss.ru/files/File/plenZborovski.pdf
6. *Igumnova E.* System approach as a methodological basis of the research of the regional educational space // Issues of modern science and practice. University named after V. Vernadskiy. 2011. №3(34). P. 123-130.
7. Intellectual potential and innovative activity of university youth: The collective monograph / Executive editors S. Bogomaz, O. Krasnoryadtseva. Tomsk: Publishing House of TSU, 2014. 192 p.
8. *Klochko V.* Psychological theory and management strategy development of innovative processes in education // Siberian psychological journal. 1999. №.11. P. 75-77.
9. *Lewin K.* Dynamic psychology: Selected works / Translation from German by E. Patyaeva, D. Leont'ev. M.: "Smysl", 2001. 572 p.
10. *Manuylov Yu.* The concepts of space and environment in the context of managerial practice. Open class. Network learning communities [Electronic resource]. – Access mode: http://www.openclass.ru/stories/87717
11. Educational space in modern philosophy and theory of education [Electronic resource]. – Access mode: http: www. rcde.ru"method/985.html
12. *Sen'ko Yu.* Humanization of the educational environment at the university. // Pedagogy. 2001. №. 5 [Electronic resource]. – Access mode: http: www.moluch.ru/archive/32/3627/
13. *Serikov S., Serikov G.* Humanely oriented interpretation of the quality system education // Education and science. News of the Ural branch of the Russian Academy of Education. 2009. № 6 (63). P. 15-20.
14. *Stenina T.* Socio-pedagogical space of the university as a predicator of the formation of design culture of students // Modern issues of science and education. 2011. №4. [Electronic resource]. Access mode: http: www.science-education.ru/98-4752
15. Federal State Educational Standard of Preschool Education. Access mode: http: www.firo.ru/?page_id=11003]
16. Philosophical dictionary / Under the editorship of I. Frolov. M.: Respublika. 2001. 720 p.
17. *Frumin I., El'konin B.* Educational space as a space of development. // Issues of psychology. 1993. № 1. P. 26-32.
18. *Yasvin V.* Educational environment: From modeling to designing. M: Smysl, 2001. 365 p.

УДК 378.1

Жукова Т.А.,
кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков
Самарского государственного социально-педагогического университета

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОДГОТОВКИ ПЕДАГОГОВ В МУЛЬТИКУЛЬТУРНОМ ОБЩЕСТВЕ (НА МАТЕРИАЛЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

В статье обозначены проблемы, связанные с процессом диверсификации региональных образовательных программ подготовки педагогов, вызванной стремлением сохранения своей национальной идентичности народов в условиях усилением глобализационных процессов в мультикультурном обществе. Автором выделены особенности, характеризующие процесс диверсификации региональных образовательных программ подготовки педагогов, представлены направления педагогических исследований, способствующих оптимизации этого процесса (сравнительные исследования). В статье приведены концептуальные положения и модель диверсификации образовательных программ для Самарского государственного социально-педагогического университета, разработанные на основе анализа образовательных практик земли Педагогического института г. Людвигсбург.

Ключевые слова: особенности процесса диверсификации образовательных программ, ассимиляционные и интеграционные процессы в обществе, сравнительные исследования, регионализация, направления исследований, модель диверсификации образовательных программ

Zhukova T.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor of Chair of Foreign Languages
of the Samara State Social-Pedagogical University

EDUCATION PROGRAMS DIVERSIFICATION OF EDUCATORS TRAINING IN A MULTICULTURAL SOCIETY (AS EXEMPLIFIED IN SAMARA REGION)

The article shows the specificities of the issue regarding the prospects of the development of education programs. The call of further discussion on the topic, as initiated by the paper, in intended to complement our foundation work on the development of education programs within the immigration in a multicultural world. The author analyzes the ideas concerning the features of education programs in the region. Moreover the author shows the importance of researches to better understand perspectives to analyze education programs. To do it, it is important to present comparative studies. The article shows some views on the model of the process of diversification of education programs (on the example of the Samara State Pedagogical University of Social Sciences and Humanities and the Pedagogical Institute in Ludwigsburg).

Keywords: specificities of dissimulation process of education programs, assimilative and integrative processes in society, comparative research, regionalization, research field, model of diversification of education programs

Интенсификация процессов глобализации и интеграции культур обозначила перед многими полиэтническими государствами проблему развития мультикультурного общества, развивающегося по законам толерантности, сотрудничества и взаимоуважения. При этом одни ученые используют идеи плюралистического мультикультурного общества в своих выступлениях против требований к приезжающим ассимилироваться в принимающую их культуру. Другие стремятся обосновать права и обязанности сохранения национального самосознания. Однако и для тех, и для других сторон ключевыми словами является «страх перед смешением», потери своих национальных черт.

Очевидно, что в сложившейся ситуации, вызвавшей накопление целого ряда проблем в различных регионах страны, педагогическая наука не может оставаться в стороне. Наиболее значимые, на наш взгляд, могут быть сформулированы следующим образом:

Как цитировать статью: Жукова Т.А. Диверсификация образовательных программ подготовки педагогов в мультикультурном обществе (на матерале Самарской области) // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 161–166

- проблемы, связанные с востребованностью педагогических кадров, готовых к работе в условиях мультикультурной образовательной среды региона;

- значительная дифференциация разработанности проблемы содержания организации и оценки результатов подготовки педагогических кадров для работы в мультикультурной образовательной среде в различных регионах;

- недостаточный уровень интеграции научного знания между регионами с целью определения перспектив подготовки педагогов к работе в мультикультурной образовательной среде;

Ведущей проблемой, вытекающей из приведенного перечня в современных условиях, очевидно, является поиск ориентиров совершенствования образовательных программ подготовки педагогов. Анализ проблемы диверсификации образовательных программ в мультикультурном обществе свидетельствует о том, что на сегодняшний день можно выделить следующие черты и особенности, определяющие специфику ее дальнейшего развития и помогающие конкретизировать пространство поиска проблемы исследования. Значительная роль при этом должна быть отведена учету международного опыта, помогающего выявить лучшие образовательные практики. На сегодняшний день в отечественной и международной практике сложилась определенная логика проведения сравнительных исследований, которая может быть определена последовательностью следующих этапов (Б.Л. Вульфсон, А.Н. Джуринский и др.): первый этап – проблемно-ориентированный. Он включает описание и констатацию характеристик предмета исследования, тем самым превращая ее в объект познания. Второй этап – критически-ориентированный. Он содержит обсуждение и критику представляемого и сопоставляемого полученного эмпирическим путем знания. Третий этап – конструктивно-ориентированный – служит концентрации внимания на анализе проблем в области диверсификации образовательных программ высшего педагогического образования в мультикультурном обществе. Соблюдение этих этапов позволяет дать объективную сравнительную оценку развития исследуемых объектов, обосновать, в первую очередь, факторы, определяющие дальнейшие изменения в образовательных программах.

В качестве ***первой особенности*** полагаем правомерно проводить анализ синхронности исследования закономерностей, проявляющихся при возникновении новообразований в области перспектив диверсификации образовательных программ высшего педагогического образования в мультикультурном обществе в условиях ослабления ассимиляционных и усиления интеграционных тенденций в различных странах.

Теоретический анализ исследований свидетельствует о том, что на сегодняшний день сложившаяся практика влияния ассимиляционных процессов на процесс диверсификации образовательных программ в мультикультурном обществе оказалась провальной. Идеология ассимиляции в образовательных программах подготовки педагогов вылилась в идее воспитания и обучения исключительно на основе культуры большинства и отражала ценности, традиции, стиль жизни такого большинства. В этом случае в многонациональной средней и высшей школе игнорировались, и по сей день игнорируются языки, культура, особенности мышления и поведения этнических меньшинств – что, несомненно, стало причиной увеличения количества конфликтов на межкультурной почве. Педагоги в создавшихся условиях оказались не готовы к работе с представителями национальных меньшинств и поддерживать интерес к обучению принимающего общества.

В этой связи все больше среди философов, социологов, культурологов стала обосновываться доказательность предположения о значимости роли интеграционных процессов в образовательном процессе, что позволит, по их мнению, разрабатывать «некое компромиссное соглашение между культурой большинства и меньшинства – только при соблюдении последними определенных условий, в первую очередь, признания национально-государственного устройства страны и переносящей акцент на создание принимающей стороной условий для интеграции взаимодействия» [2] на уровне регионов и государств.

В такой логике исследования процесса диверсификации образовательных программ, отвечающего неопределенностям мультикультурного общества, возникает необходимость постоянного наращивания знаний, создавая тем самым новый опыт, новую образовательную практику. В развивающемся мультикультурном обществе наука играет особую роль. Увеличение потока информации в мультикультурном обществе приводит к тому, что его тенденцией становится уменьшение надежности использования ранее актуального знания с учетом динамики вновь возникающих знаний. Знание становится недолговечным, быстро устаревающим, и в связи с этим требует постоянной гибкой и точной переориентации и уточнения, что определяет необходимость ориентации научных исследований на изучение целого спектра проблем (С. А. Писарева, Е. В. Пискунова, А.П. Тряпицына, Alleman Gionda, Ch., Corbett, A. и др.)

Вторая особенность заключается в оценке несовпадения направленности образовательной политики в различных государствах, главная из которых состоит в реализации целей компетентностного подхода, который заложен в основу принципов модернизации системы как немецкого, так и отечественного образования, когда компетенции выступают новым основанием для целеполагания при проектировании образовательных программ.

К сожалению, приходится констатировать тот факт, что в отечественном образовании этот подход в реальной действительности, не реализуется в полной мере. Российское высшее образование обладает фундаментальностью и научностью и уступает европейскому образованию в практикоориентированности. требует переориентации процесса подготовки педагогов к работе в условиях мультикультурной образовательной среды – которая может быть охарактеризована такими критериями как: неопределенность, изменчивость, нелинейность. Подготовка педагогов, несомненно, должна рассматриваться как непрерывная, длящаяся всю жизнь, что обусловило значимость не только корректировки сложившихся практик подготовки педагогов к работе в мультикультурной образовательной среде, но и существенного преобразования с учетом международного опыта, позволяющего выявлять и учитывать потребности и особенности представителей принимающего и вливаемого социумов.

Наконец, ***третья особенность*** связана с оценкой новых приоритетов и ценностей образования в новых социально-экономических и идеологических условиях, находящих отражение в образовательных программах региона. Во-первых, важная особенность таких исследований заключается в стремлении выявить те изменения в образовательных программах с учетом региональной специфики, которые обусловлены социокультурными факторами, определить факторы влияния различных общественных процессов на образование и факторные влияния образования на общественные процессы. В качестве основных факторов, оказывающих влияние на процесс диверсификации образовательных программ можно выделить объективные и субъективные. К объективным факторам (эмпирически выявленных и фиксирующих общие корреляции между социально-экономическими и культурно-ценностными переменными в различных государствах, так и регионов субъективных - предполагающих выбор и последовательность конкретных решений и действий педагогов) считаем важным отнести:

- общественно-политические факторы (глобализация, интеграция) определяют новое общественное понимание стратегии развития высшего педагогического образования в условиях ослабления ассимиляционных и усиления интеграционных процессов в мультикультурном обществе (И.М. Кузнецов, Ю. Яковец и др.);

- региональные факторы – предполагают анализ процессов, характеризующих состояние развитие региона, позволяет проследить изменения демографических, этнокультурных параметров национальных обществ под влиянием эндогенных (миграция) и экзогенных (иммиграция) факторов, охарактеризовать проблемы взаимодействия вливаемых и принимающего социумов С.К. Бондырева, М.В. Дюжакова и др.);

- педагогические факторы определяют корректировку сложившихся и определение инновационных культурных целей и задач высшего педагогического образования с целью сохранения национальной культуры и поддержания культур вливаемых в регион народов (Г.И. Герасимов, А.С. Емельянов и др.)

Во- вторых, ориентация педагогических исследований на изучение изменений образовательных программ с учетом региональной специфики позволяет обнаружить и новые педагогические стратегии содействия и поддержки процессов развития педагога, которые в свою очередь обуславливают систему необходимых направлений изменений с целью диверсификации образовательных программ подготовки педагогов. В этой связи целесообразно рассмотреть вторую группу факторов – субъективных, определяющих выбор и последовательность конкретных решений и действий тех или иных действующих лиц, от которых зависит осуществляемые изменения в образовании. При таком угле зрения последовательность и взаимообусловленность принимаемых решений и действий, выбор тактик теми субъектами, которые инициируют или осуществляют этот процесс, оказываются важнее для ее исхода, нежели существующие или отсутствующие к нужному моменту предпосылки. В условии, когда процесс интеграции принимает более развитые формы – формы межличностного взаимодействия – необходимо объединение усилий педагогов и определяет необходимость их подготовки – что в дальнейшем позволит создать реальную возможность для: ориентации на опережающий и непрерывный характер подготовки педагога, готового к инновационным преобразованиям и ориентированным на совершенствование в течение всей жизни; доминирования индивидуализации образовательного процесса, способности и готовности педагога выстраивать свой образовательный маршрут, развивая способность перенести исследовательский интерес на исследуемый объект, быть готовым к инновационным преобразованиям в сфере своей профессиональной деятельности.

Ниже приведем пример обобщенной модели диверсификации образовательных программ подготовки педагогов в Самарском государственном социально-педагогическом университете на сегодняшний день, и расширенной с учетом опыта регионального педагогического вуза г. Людвигсбург:

- на концептуальном уровне фиксирует ценностно-смысловое изменение целей и результатов подготовки педагогов, которые отражают представления о педагоге – как человеке, способном организовывать образовательный процесс в условиях мультикультурной образовательной среды с учетом

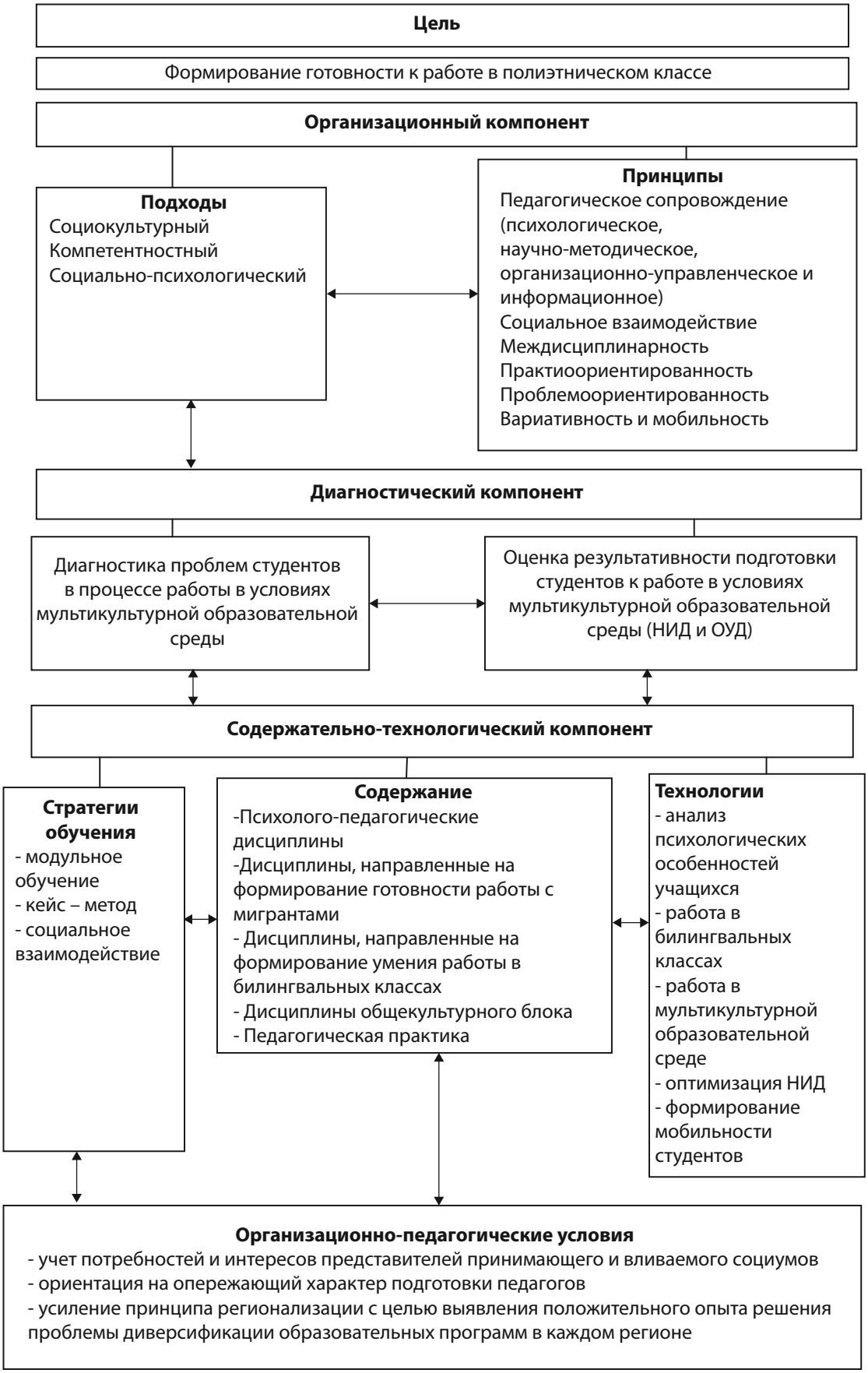

Рис. 1 .Модель образовательной программы подготовки педагогов

потребностей и интересов представителей принимающего и вливаемого в регион социумов, осознавая стремления каждой стороны сохранить свою культурную идентичность, обладающего знаниями о культуре каждого народа и готового к международному и региональному взаимодействию;

- на содержательно - организационном уровне отражает изменение содержания образовательных программ путем включения дополнительных междисциплинарных модулей, отражающих особенности культуры принимающего и вливаемых социумов в регион, а также изменение образовательной деятельности педагогов для работы в мультикультурной образовательной среде (анализ психологических особенностей личности; организация работы в условиях мультикультурной образовательной среды, организация работы в билингвальных классах, готовность к научно-исследовательской деятельности, развитие мобильности студентов), изменение сопровождения образовательных программ (научно-методическое, организационно-управленческое и информационное), изменение в оценке результатов образования через реализацию методик, направленных на формирование готовности к диверсификации образовательных программ в мультикультурном обществе: (методика оценки организационно-управленческой деятельности (ОУД) педагога к осуществлению взаимодействия между принимающей и вливаемой культурами; методика оценки научно-исследовательской деятельности (НИД) педагога к усилению способов взаимодействия между принимающей и вливаемой культурами).

На структурном уровне предполагает организацию сетевого взаимодействия региональных педагогических вузов с целью: анализа сложившихся видений в регионе относительно диверсификации образовательных программ высшего педагогического образования в мультикультурном обществе; обобщения образовательных практик относительно диверсификации образовательных программ высшего педагогического образования в мультикультурном обществе; выявления дальнейших изменений в образовательных программах высшего педагогического образования с учетом региональных особенностей

Обобщая изложенное выше, подчеркнем: проблема диверсификации образовательных программ подготовки педагогов в мультикультурном обществе является одной из важнейших задач современного образования. Решение проблемы предполагает совместную деятельность представителей принимающей и вливаемой в общество культур с учетом особенностей региона. Особая роль должна быть отведена сравнительным исследованиям, цель которых - выявление проблем, существующих в поле изменений сложившихся видений относительно диверсификации региональных образовательных программ высшего педагогического образования в мультикультурном обществе с учетом международного и регионального опыта. Проведение сравнительного исследования позволило нам разработать концептуальные положения и модель диверсификации образовательных программ для Самарского государственного социально-педагогического университета на основе анализа образовательных практик Педагогического института г. Людвигсбург (земля Баден-Вюртемберг).

Список литературы

1. *Бондырева С.К.* Миграция (сущность и явление). М.: Издательство Московского психолого-социального института; Воронеж: Изд-во НПО «МОДЭК», 2004. 296 с.
2. *Бубликов В.В.* Ассимиляция или мультикультурализм – опыт зарубежных стран по интеграции мигрантов // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. С. 38 – 41.
3. *Вульфсон Б.Л.* Сравнительная педагогика: история и современные проблемы. М.: Изд-во УРАО, 2003. 232 с.
4. *Герасимов Г.И.* Трансформация образования – социокультурный потенциал развития российского общества: Диссертация доктора философских наук. Ростов н/Д, 2005. 428 с.
5. *Джуринский А.Н.* Педагогика межнационального общения: Поликультурное воспитание в России и за рубежом: учебное пособие. М.: ТЦ сфера, 2007. 224 с.
6. *Дюжакова М.В.* Развитие педагогического образования в поликультурном обществе: Монография. Воронеж: Изд-во ВГПУ, 2008. 228 с.
7. *Емельянова А.С., Соколова Ф.Х.* Высшее образование в России в контексте глобализационных и интеграционных процессов в отечественных исследованиях // Высшее образование в России. 2015. №1. С. 15-26.
8. *Кузнецов И.М.* Многообразие культурных миров // в сб. Социология межэтнической толерантности. М.: Институт социологии РАН, 2003. С. 116.
9. *Лаптев В.В., Тряпицына А.П., Богословский В.И., Бендюкова Т.С., Писарева С.А.* Подготовка кадров высшей квалификации: аспирантура в современном университете. СПб.: ООО «Книжный Дом», 2005. 320 с.
10. *Пискунова Е.В.* Исследование социокультурной обусловленности изменения деятельности учителя современной школы: Научно-методические материалы. СПб.: ООО «Книжный Дом», 2008. 296 с.
11. *Яковец Ю.В.* Глобальные экономические трансформации XXI века. – М.: Экономика, 2011. 382 с.
12. *Alleman Gionda Ch.* (2004): Einführung in die vergleichende Erziehungswissenschaft. Basel, 2004. 367 p.

13. *Corbett A.* (2005): Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Community. Higher Education Policy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Reference list

1. *Bondyreva S.* Migration (essence and the phenomenon). M.: Publishing office of the Moscow Psychological-Social Institute; Voronezh: Publishing house NGO "MODEK", 2004. 296 p.
2. *Bublikov V.* Assimilation or multiculturalism – the experience of foreign countries on migrants integration // Bulletin of the Tomsk State University. 2008. № 315. P. 38 – 41.
3. *Vul'fson B.* Comparative pedagogy: History and contemporary issues. M.: URAO Publishing house, 2003. 232 p.
4. *Gerasimov G.* The transformation of education – socio-cultural development potential of Russian society: Thesis of Doctor of Philosophy. Rostov - on - Don, 2005. 428 p.
5. *Dzhurinskiy A.* Pedagogy of interethnic communication: Multicultural education in Russia and abroad: Textbook. M.: TC Sfera, 2007. 224 p.
6. *Dyuzhakova A.* The development of pedagogical education in a multicultural society: Monograph. Voronezh: Publishing office of VSPU, 2008. 228 p.
7. *Emel'yanova A., Sokolova F.* Higher education in Russia in the context of globalization and integration processes in the domestic research // Higher Education in Russia. 2015. № 1. P. 15–26.
8. *Kuznetsov I.* The diversity of cultural worlds. Sociology of interethnic tolerance. M.: Institute of sociology of the Russian Academy of Sciences, 2003. P. 116.
9. *Laptev V., Tryapitsyna A., Bogoslovskiy V., Bendyukova T., Pisareva S.* Training of higher qualification personnel: Postgraduate study in a modern university. SBR.: OC "Kinizhiy Dom", 2005. 320p.
10. *Piskunova E.* The study of socio-cultural conditionality of activity changes of a teacher in a modern school: Scientific-methodological proceedings. SBR.: OC "Knizhniy Dom", 2008. 296p.
11. *Yakovets Yu.* Global economic transformations of XXI century. M.: Economics, 2011. 382 p.
12. *Alleman Gionda Ch.* (2004): Einführung in die vergleichende Erziehungswissenschaft. Basel, 2004. 367 p.
13. *Corbett A.* (2005): Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Community. Higher Education Policy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

УДК 378

Калинина Н.В.,
кандидат педагогических наук, доцент Иркутского государственного университета

УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КУЛЬТУРЫ ТРАНСЛЯЦИИ СПОСОБОВ ПОЗНАВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БУДУЩИХ ПЕДАГОГОВ

В статье рассматривается деятельность педагога как транслирование не только полученных знаний и умений окружающим, но и способов познавательной деятельности, благодаря которым эти знания и умения были получены. Определено авторское видение сущности культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности. Отмечены основные тенденции изменений в сфере российского образования, влияющие на характер педагогической деятельности. Учебная деятельность показана как совокупность разных уровней, которые определяются разной степенью включения механизмов становления культуры трансляции способов познавательной деятельности личности студента. Автор делает вывод о том, что для успешного формирования культуры трансляции способов познавательной деятельности будущих педагогов в образовательной практике следует учитывать такие условия как общение с опорой на культурные образцы и учебную деятельность, актуализирующую мыследеятельность в аспекте культурно оформленных образцов человеческой деятельности аспекте культурного кода российского общества.

Ключевые слова: культура трансляции способов познавательной деятельности, условия формирования культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности

Kalinina N.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor of the Irkutsk State University

CONDITIONS OF CULTURE BROADCAST METHODS OF COGNITIVE ACTIVITY OF FUTURE TEACHERS

This article deals with activities of the teacher as the broadcast not only knowledge and skills, but also ways of cognitive activity through which these knowledge and skills were obtained. The author's vision is defined cultural entities broadcast teacher ways of cognitive activity. The main trends are marked in the sphere of the Russian education, influencing the educational activities. Education activities is shown as a set of different levels, which are determined by the varying degree of inclusion of mechanisms for the development of a culture of broadcast methods of cognitive activity of the individual student. The author concludes that in order to build a culture of broadcast methods of cognitive activity of future teachers in education practice should be taken into account such as communication based on cultural patterns and training activities, updated versions in the aspect of mental activity and cultural and decorated samples of human activity aspect of cultural code of the Russian society.

Keywords: translation culture of cognitive activity methods, conditions of culture broadcast teacher ways cognitive activities

В современных условиях подготовки будущих педагогов можно выделить три основные тенденции изменений в сфере российского образования, влияющих на характер педагогической деятельности:

Во-первых – это общероссийская тенденция изменения основной парадигмы образования, которая связана со сменой типов социокультурного развития. В рамках этой тенденции российское образование ориентировано на сохранение национальной культурно-исторической традиции и достаточно высокого уровня современного социокультурного фона (школа в современном культурном центре и школа как современный культурный центр).

Во-вторых, движение нашей школы и образования в направлении интеграции в мировую культуру (демократизация школы, создание системы непрерывного образования, гуманитаризация и компьютеризация образования, свободный выбор программ обучения, возникновение на основе самостоятельности школ и вузов сообществ учащихся и преподавателей и др.).

Как цитировать статью: Калинина Н.В. Условия формирования культуры трансляции способов познавательной деятельности будущих педагогов // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 167–172

Третья тенденция состоит в адаптации системы образования к требованиям рыночной экономики. В рамках этой тенденции взаимодействие образования с культурой, мера и особенности отраженности культуры в содержании образования идут при явном доминировании ее низшего слоя, технокультуры, направленность на удовлетворение чувственных потребностей. В своих крайних проявлениях потребительская система истины приводит к стиранию граней между истинным знанием и невежеством.

В целом изменения говорят о том, что в системе образования находят отражение происходящие в обществе как негативные, так и позитивные процессы.

Современный учитель в своей деятельности может выступать или как транслятор культуры или как транслятор ценностей позитивного эгоистичного гедониста. В связи с этим, для современного педагогического образования становится актуальной идея о том, что деятельность педагога – это его способ трансляции культуры. Учитель презентует себя как человек культуры. Согласно этой идее, человек культуры – нравственный человек, «идущий дорогой добра», стремящийся и достигающей гармонии между социумом и внутренним «Я». Поэтому целесообразно рассматривать деятельность педагога как синтез устремленности к высшим пластам человеческой культуры, не отрицая при этом направленности на удовлетворение чувственных потребностей в системе принятых норм и правил.

Таким образом, характеризуя педагогическую деятельность, следует отметить, что она связана, прежде всего, с трансляцией культуры, в рамках которой субъекты образования становятся носителями определенных ценностей и знаний. При этом базовые знания и ценности (любовь, справедливость, добро, красота, истина), являются непреходящими, некоторые ценности значимы для конкретного общества и актуальны в определенный отрезок времени, выражаются как соблюдение культурных норм, находящихся под огромным механизмом социального контроля. Пресса, радио, телевидение, книги не всегда, но в целом пропагандируют нормы и идеалы, которым должен соответствовать цивилизованный человек.

Деятельностная направленность образования требует формирование у обучающихся способности к активной деятельности, к творческому труду, в том числе профессиональному. Подчеркнем, что потенциал и роль знаний при этом не умаляется, по-иному расставляются акценты, знания перестают выступать главной и единственной целью образования, а помогают упорядоченно воспринимать мир, выстраивать логические соотношения и смысловые связи окружающей действительности.

В самом общем смысле «уметь делать» означает способность ученика самостоятельно сориентироваться в ситуации, приобрести новые необходимые знания, правильно поставить цель действий в соответствии с объективными законами и наличными обстоятельствами, определяющими реальность и достижимость цели. Далее, в соответствии с имеющимися условиями и целью определить конкретные способы, средства действий, в процессе действий отработать, усовершенствовать их и, наконец, достигнуть цели.

Если человек сам ставит цели своей деятельности – деятельность имеет активный, в том числе и творческий характер.

Если цель задается кем-то другим (например, учащемуся – учителем, работнику – руководителем), то такая деятельность человека будет пассивной, исполнительской.

Для овладения всеми существенными сторонами деятельности, для формирования стратегических умений необходима организация в учебном процессе собственного практического опыта учащихся в интегративной деятельности. Это позволит сформировать у них способности к ориентировке, самостоятельному определению цели, действий и деятельности, к творчеству. Создать условия для продуктивной деятельности учащихся может педагог с высокой культурой трансляции способов познавательной деятельности.

Межличностное взаимодействие является одним из факторов развития личности. Потребности в контактах, любви, признании, согласно А. Маслоу, являются первичными человеческими потребностями. Неудовлетворенная потребность в общении вызывает обидчивость, негативизм, агрессивность. Взаимодействие учителя с учениками предполагает согласование целей, планов, функций участников, способов взаимодействия, а также разрешение конфликтов и противоречий. В основе взаимодействия в педагогической деятельности лежит межличностное общение, гуманные отношения и продуктивная деятельность.

Общение рассматривается как сложный многоплановый процесс установления контактов между людьми, порождаемый потребностями в совместной деятельности и включающий в себя обмен информацией, выработку единой стратегии взаимодействия, восприятие и понимание другого человека [9]. Общение выступает как способ организации совместной деятельности и взаимоотношений включенных в нее людей, как «триединство» передачи информации – взаимодействия – взаимовосприятия. Поэтому выделяют три стороны общения:

- коммуникативная (передача информации). Общение включает в себя обмен информацией между участниками совместной деятельности;

- интерактивная (взаимодействие). Данная сторона общения предполагает обмен не только словами, но и действиями, поступками;

- перцептивная (взаимное восприятие друг друга) [1].

Третья сторона общения предполагает восприятие общающимися друг друга. Очень важно, например, воспринимает ли ребенок педагога как заслуживающего доверия, или же заранее предполагает, что ничего не поймет. Чтобы не произошло этого непонимания, педагогу нужно продемонстрировать и закрепить в общения культурные образцы предстоящей деятельности. Перед учениками педагог выступает как образец той деятельности, которую им предстоит выполнить.

Культура трансляции на первом этапе обучения – это и есть демонстрируемая педагогом совокупность образцов деятельности.

На втором этапе учитель должен выйти в рефлексивную позицию по отношению к себе и построить знания о своей деятельности как дополнение к представлению об образце деятельности. Эффективными являются те знания, которые позволяют строить деятельность, операции.

На третьем этапе, когда обучающиеся организуют собственную деятельность, педагог обращается к деятельности учеников и в идеале должен суметь увидеть все тонкости, детали, ошибки при выполнении данной деятельности каждым учеником. Это знание создается самим учителем в реальной профессиональной практике, во взаимодействии с учениками, в культивировании в себе способности видеть и оценивать особенности деятельности других.

В этом заключается суть культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности [5], [6].

Мы характеризуем общение как одно из условий формирования культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности. Именно в общении происходит формирование установок на организацию и управление выполняемой деятельности. Делясь своими знаниями с другими, человек корректирует свои представления, анализирует полученную информацию, в случае ее значимости, обогащает свой субъектный опыт. Коммуникационная взаимосвязь между человеком и окружающим миром – это «динамика взаимного формирования человека и мира»[8]. И это взаимодействие происходит при наличии противоречий, стимулирующих переосмысление своих ценностей, убеждений, ускоряя, замедляя или изменяя процесс формирования культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности. Следовательно, мы можем наблюдать взаимосвязь общения и культуры трансляции педагогом способов познавательной деятельности личности и говорить об использовании общения между учащимися и педагогами как инструмента активизации их культуры трансляции способов познавательной деятельности.

В результате такое общение находит свое выражение в умении учителя в процессе взаимодействия с учащимися, оценивать последствия собственных личностных влияний на учеников, умении оказывать ненаправленное воздействие, использовать такие способы общения как понимание, признание, принятие другого. Осуществляемое в форме диалога, взаимодействие студента и преподавателя предполагает выход студента на путь формирования высокого уровня культуры трансляции способов познавательной деятельности.

В аспекте познавательной деятельности обучающихся личностные смыслы мы рассматриваем как способность студента принимать решения, руководствуясь развитым особым образом сознанием, готовностью к достижению цели и личностным отношением к содержанию учебной деятельности. Принятый личностью смысл задает нормативы учебной деятельности и определяет принятие студентом самостоятельного решения, как личностно значимого.

В учебной деятельности студента образованию личностных смыслов осуществляемых действий помогает мотив. Изменение мотивов преобразует готовность личности к различным событиям. Учет личностью своего ресурса заставляет ее выстраивать приоритеты целей, ценностей, мотивов, а значит, события отбираются и упорядочиваются человеком согласно личным ценностям.

Механизмы культуры трансляции способов познавательной деятельности раскрываются в эффектах смыслообразования:

– порождения и обеспечения направленности способов деятельности (мотив);

– эмоциональной окраски и трансформации психического образа (личностный смысл);

– стабилизации дезорганизующих влияний на протекание деятельности (смысловая установка);

– моделирование должного (личные ценности) [7].

Уровень результата достижения характеризует поставленную цель, выбор которой происходит при законченном формировании мотива. В связи с этим наблюдаются различные уровни мобилизации человека, его стараний. Поэтому, можно говорить о различной роли мотива. Отсюда возникает связь мотива с самооценкой возможностей. В мотиве происходит сознательное отражение будущего на основании использовании опыта прошлого. Таким образом, мотив помогает определить «зону ближайшего развития». Формирование намерения приводит к возникновению у человека побуждения достичь конкретной цели. При этом, желаемый результат можно достичь, прилагая волевые усилия. Центром ядра личности – единого смыслового образования исследователи (Д.А. Леонтьев и др.) признают систему личностных смыслов или отражение в сознании, например, отношений мотива и цели.

Следовательно, через смысловые образования, изменяется самосознание, что способствует становлению культуры трансляции способов познавательной деятельности будущего педагога. При определенной организации учебной деятельности сознание студента оперирует не столько заученным значением знания, сколько поиском источников его смысла, установлением причинно-следственных связей, что позволяет студенту перейти из позиции репродуктивно-функционального исполнения своих обязанностей в позицию саморазвивающегося субъекта. Учебная деятельность выступает также условием формирования у будущих педагогов культуры трансляции способов познавательной деятельности.

Мы представляем учебную деятельность как совокупность ее разных уровней, выделяя:

– уровень стихийного осуществления учебной деятельности;

– прогностико-диагностический уровень;

– уровень активного освоения учебной деятельности.

Эти уровни определяются разной степенью включения механизмов становления культуры трансляции способов познавательной деятельности личности студента (самопознание, планирование, самореализация, самоконтроль).

На первом уровне механизмы культуры трансляции способов познавательной деятельности не осознаются. Постановку цели и планирование предстоящей деятельности студент осуществляет с помощью преподавателя.

На втором -включение процессов самопознания, самоопределения позволяет личности осмыслить себя, увидеть перспективы своей деятельности. Только постановка цели осуществляется с помощью преподавателя, а определение смыслов и планирование предстоящей деятельности выполняется студентом самостоятельно в рамках предъявленного задания.

На третьем уровне процессы самореализации и самоконтроля обеспечивают овладение студентом способами деятельности учения, постепенно переходя к творческому осуществлению познавательной деятельности и реализации себя. Данный уровень характеризуется тем, что работа ведется студентом по собственной инициативе; он без помощи преподавателя сам определяет цель, содержание, план работы и выступает как самостоятельный транслятор культуры в единстве ее теоретических, практических и аксиологических аспектов. Заметим, самопознание в нашей модели понимается как познание себя в качестве субъекта культуры.

Самоопределение – самостоятельный осознанный выбор целей, задач, заданий и форм деятельности в аспекте конкретного культурного события.

Самореализация – осуществление собственной деятельности как совокупности личностных установок в русле культурных традиций, включая авторское решение отношение учебных заданиях и учебных ситуаций.

Для достижения самореализации личности содержанию учебной деятельности придается личностно-ценностный смысл. Отметим, что в процессе познавательной деятельности, при организации учебного материала, личность оперирует не столько заученным значением знания, сколько поиском источников его смысла, соотнесением его сущности с актуальными значениями. В этом случае новое знание будет обладать свойствами созидательности, знания не будут разрушать природу человека. Знания, преобразованные в умения, могут стать основой для особого состояния личностного сознания. Это состояние характеризуется способностью к личностной самоорганизации студента, выражающую способность человека к «самовыращиванию» своих внутренних ресурсов: критичности сознания, рефлексии и др.

Осмысление и переосмысление собственной деятельности помогает осуществить самоорганизацию и перейти из режима внешнеуправляемого функционирования в режим интенсивной трансляции способов познавательной деятельности. Эффективность учения как условия формирования культуры трансляции способов познавательной деятельности студентов обусловлена не заменой имеющегося опыта и знаний на новые, а согласованием их с уже имеющимися знаниями, накопленными в ходе собственной жизнедеятельности.

Тем самым, исходя из признания за обучающимися права на самоопределение, учение должно быть ориентированно на овладение знаниями, способами познавательной деятельности, практическими умениями. Тогда осмысленные знания и способы познавательной деятельности становятся личностным приобретением.

Характеризуя знание, В.П. Зинченко вводит понятие «осмысленное знание» ассоциируя его с понятием «живое знание». Оно отличается от «мертвого знания» тем, что его нельзя усвоить, его можно только «взрастить» в процессе учения. По его мнению в «живое знание» входит: – знание до знания (предзнаковые формы знания, мироощущение и т.п.), то есть «неявное знание»; -знание как таковое (формы знания, существующие в институализированных системах, в науке); – знание о знании (отрефлексированные формы знания); -знание о незнании (влекущая, приглашающая сила; «я знаю только то, что ничего не знаю») [3]. При таком подходе в процессе учения у студента формируются «личностные структуры сознания», которые выступают механизмом и источником культуры трансляции способов познавательной деятель-

ности. С этой точки зрения специфика познавательной деятельности нацелена на создание условий для студентов, в которых они имеют возможность проявить и выразить себя, «осуществляя акт культурного утверждения себя в мире». Таким образом, движение к высшему уровню учебной деятельности, выступает определенной потенцией, которая реализуется через способность самостоятельно выстраивать пространство своей культуры трансляции способов познавательной деятельности через свободную, творческую деятельность.

Качество будущей профессиональной деятельности зависит от уровня сформированности определенных элементов в структуре личности специалиста: не только знаний, умений и навыков, но и профессиональной направленности, желанием и возможностью саморазвития в себе духовно-ценностного через глубинное общение с другим, развитие своего «Я» и «Я» другого человека через вовлечение в сотрудничество, поэтому, при организации учебной деятельности студентов, следует учитывать ее предметную, функциональную и личностную стороны взаимодействия. В связи с этим, следует обратить внимание на стили педагогического общения. Стиль педагогического общения традиционно рассматривается как относительно устойчивый способ осуществления педагогической деятельности и взаимодействия с участниками образовательного процесса [4].

К основным стилям, определяющих коммуникативную стратегию, относят:

– авторитарный,

– манипулятивный,

– диалогический.

При авторитарном стиле общения, сдерживающем развитие самостоятельности и активности воспитанников, можно говорить об отсутствии у педагога не только культуры трансляции способов познавательной деятельности, но и качественной трансляции учебных знаний, повышающей мотивацию учения.

Манипулятивный стиль педагогического общения, проявляющийся в скрытой централизации образовательного процесса, при внешней, «кажущейся» демократичности. Педагог-манипулятор не «навязывает» детям свои цели и ценности, он старается сделать так, чтобы дети приняли их в качестве собственных. В рамках манипулятивного стиля общения, педагог затрудняется соединить отдельные элементы организации познавательной деятельности в целостную картину. Психологические защиты блокируют проявления педагога в общении, которые можно характеризовать как проявления с позиций высокой культуры трансляции способов познавательной деятельности.

Диалогический стиль обеспечивает личностную целостность, помогает собственной самоактуализации и саморазвитию подрастающей личности. Его основой является понимание и принятие личности ребенка, уважение индивидуального, внутреннего мира растущего человека, учет в образовательном процессе потребностей и интересов обучающихся, выстраивание гуманистических отношений. Учитель и ученик совместно идут к общей цели – самоактуализации и личностному росту каждого. Высокая культура трансляции способов познавательной деятельности обеспечивает коммуникационную взаимосвязь между педагогом и учащимся «в динамике их взаимного формирования» [8]. И это взаимодействие происходит при наличии противоречий, стимулирующих переосмысление своих ценностей, убеждений, ускоряя процесс личностного развития, саморазвития, самоактуализации.

Как отмечает Р. Бернс, доверительное отношение воспитанников к педагогу зависит от компетентности педагога, от честности и справедливости педагога, от личностной заинтересованности в успехах ребенка, такта и т.д. [2]. Это базовые характеристики педагога, который отличается высокой культурой трансляции способов познавательной деятельности. В подтверждение данной мысли можно привести слова Р. Бернса. Отстаивая гуманистический взгляд на человека, Р. Бернс выделил качества эффективного педагога:

– максимальная гибкость;

– готовность сочувственно откликаться на нужды учеников;

– умение придать личностную окраску собственным утверждениям;

– установка на создание положительных стимулов для восприятия; владение стилем неформального, теплого общения с учащимися, предпочтение устных контактов;

– эмоциональная уравновешенность, жизнерадостность, уверенность в себе [2].

Резюмируя вышеизложенное и используя наш многолетний опыт подготовки будущих педагогов, отметим, что для успешного формирования культуры трансляции способов познавательной деятельности будущих педагогов в образовательной практике следует учитывать условия, позволяющие организовывать общение студентов с опорой на культурные образцы и учебную деятельность, актуализирующую мыследеятельность в аспекте культурного кода российского общества.

Список литературы

1. *Андреева Г.М.* Социальная психология: учебник для вузов / Г.М. Андреева. М.: Аспект Пресс, 2010. 363 с.
2. *Бернс Р.* Развитие Я-концепции и воспитание / Р.Бернс. М.: Прогресс, 1986, 263с.
3. *Зинченко В.П.* Образ и деятельность / В.П. Зинченко. М.: Институт практической психологии, Воронеж: МОДЭК, 1997. 608с.
4. *Ильин Е.П.* Психология для педагогов / Е.П. Ильин. СПб.: Питер, 2012. 640с.
5. *Косогова А.С., Калинина Н.В.* Педагогика: Основы теории обучения и воспитания / А.С. Косогова, Н.В. Калинина. Новосибирск: издательство ООО «ЦСРНИ», 2016. 240с.
6. *Косогова А.С., Калинина Н.В.* Методологические и практические аспекты формирования культуры трансляции способов познавательной деятельности будущего педагога [Электронный ресурс] / А.С. Косогова, Н.В. Калинина // Современные проблемы науки и образования http://www.science-education.ru/ 2017. № 2. (дата обращения: 25.08.2017)
7. *Леонтьев Д.А.* Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности / Д.А. Леонтьев М.: Смысл, 2003. 487с.
8. *Маслоу А.* Новые рубежи человеческой природы / А. Маслоу. М.: Смысл, 1999. 425с.
9. *Петровский В.А.* Личность в психологии: парадигма субъектности / В. А. Петровский. Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. 512 с.

Reference list

1. *Andreeva G.* Social psychology: the textbook for higher education institutions / G. Andreeva. M.: Aspect Press, 2010. 363 p.
2. *Burns R.* Development of the Self-concept and education / R. Burns. M.: Progress, 1986, 263 p.
3. *Zinchenko V.* The image and activity / V. Zinchenko. M.: Institute of Practical Psychology, Voronezh: MODEK, 1997. 608 p.
4. *Il'yin E.* Psychology for teachers / E. Il'yin. SBR.: Saint Petersburg, 2012. 640 p.
5. *Kosogova A., Kalinina N.* Pedagogy: Bases of the theory of training and education / Kosogova A., N. Kalinina. Novosibirsk: LLC publishing house "TsSRNI", 2016. 240 p.
6. *Kosogova A., Kalinina N.* Methodological and practical aspects of formation of culture of broadcast of ways of cognitive activity of future teacher [Electronic resource] / A. Kosogova, N. Kalinina // Modern issues of science and education of http://www.science-education.ru/ 2017. №2. (date of access: 25.08.2017)
7. *Leont'yev D.* Sense psychology: Nature, structure and dynamics of semantic reality / D. Leont'yev. M.: Smysl, 2003. 487 p.
8. *Maslow A.* New boundaries of human nature / A. Maslow. M.: Smysl, 1999. 425 p.
9. *Petrovskiy V.* Personality in psychology: Paradigm of subjectivity / V. Petrovskiy. Rostov-on-Don: Feniks, 1996. 512 p.

УДК 37.018.46

Островский А.В.,
соискатель кафедры социальной и семейной педагогики
Российского государственного социального университета

ТЕХНОЛОГИЯ ПЕДАГОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КОМПЕТЕНЦИИ КАДРОВ МАЛОГО БИЗНЕСА В СИСТЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

В статье представлены факторы, влияющие на формирование управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации, раскрыта сущность и содержание педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса, представлена технология педагогического сопровождения, а также основные принципы ее реализации в системе повышения квалификации.
Ключевые слова: педагогическое сопровождение, управленческая компетенция, педагогическая технология, кадры малого бизнеса, повышение квалификации

Ostrovskiy A.,
Degree-seeking student of Chair of Social and Familial Pedagogy of the Russian State Social University

THE TECHNIQUE OF PEDAGOGICAL SUPPORT OF THE MANAGERIAL COMPETENCE FORMATION OF SMALL BUSINESS PERSONNEL IN CAREER DEVELOPMENT SYSTEM

In the article there are presented the factors, influencing the managerial competence formation of small business personnel in career development system; there is revealed the essence and content of the pedagogical support formation of small business personnel and presented the pedagogical support technique, as well as fundamental principles of its implementation in career development system.
Keywords: pedagogical support, managerial competence, pedagogical technique, small business personnel, career enhancement

Экономическая эффективность малого бизнеса во многом зависит от качественной подготовки специалистов. На сегодняшний день во всех регионах РФ реализуются различные программы поддержки малого бизнеса, в том числе в области подготовки кадров и повышения уровня их подготовленности в системе повышения квалификации. Одним из важных направлений этой деятельности является формирование и совершенствование управленческой компетенции кадров малого бизнеса. При этом следует отметить, что кадры малого бизнеса в разной степени нуждаются в формировании управленческой компетенции и по-разному овладевают ею, что диктует необходимость дифференцированного подхода в обучении и педагогического сопровождения каждого слушателя.

Изучение деятельности учреждений дополнительного образования, общение с преподавателями, предпринимателями, представителями малых предприятий, а также многолетний опыт работы автора по реализации программ дополнительного образования для кадров малого бизнеса убедительно показал, что педагогическое сопровождение является неотъемлемой частью образовательной деятельности по формированию управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации. При этом в образовательных учреждениях педагогическому сопровождению образовательного процесса уделяется недостаточное внимание. Во многом это связано недостаточным теоретико-методическим обеспечением педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса. В настоящей статье предпринимается попытка ликвидировать этот пробел и описать технологию педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров мало-

Как цитировать статью: Островский А.В. Технология педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации // Вестник Академии права и управления. 2017. № 3(48). с. 173–178

го бизнеса и принципы ее реализации в учреждении дополнительного образования.

Проведя анализ подходов разных авторов к понятию «педагогическое сопровождение» можно сказать, что педагогическое сопровождение рассматривается ими: как метод, который дает возможность сопровождающему создать такие условия, в которых сопровождаемый имеет возможность научиться действовать и принимать решения в возникающих трудных, проблемных ситуациях; как последовательность действий, посредством которых сопровождаемый принимает и реализует решения, а также берет за них ответственность; как служба сопровождения, в работе которой активно участвуют привлеченные специалисты разного профиля (психологи, педагоги, социальные работники и др.) [1; 3; 4; 6; 10; 11; 12].

Проанализировав функционирование системы повышения квалификации кадров малого бизнеса, деятельность конкретных образовательных учреждений, осуществляющих повышение квалификации кадров малого бизнеса, с учетом бесед с ведущими преподавателями, слушателями и выпускниками курсов повышения квалификации, а также многолетнего опыта работы автора в системе повышения квалификации кадров малого бизнеса, были выявлены внешние (развитость и доступность системы повышения квалификации для кадров малого бизнеса; опыт и авторитет образовательного учреждения; востребованность программ обучения, их доступность; обеспеченность системы квалифицированными педагогическими кадрами, их профессиональная готовность к реализации программ по формированию управленческой компетенции кадров малого бизнеса; действенность и эффективность педагогического сопровождения) и внутренние (высокая квалификация и профессионализм кадров малого бизнеса; предрасположенность к управленческой деятельности, мотивация и стремление к росту в качестве управленца; способность прогнозировать возможные проблемы в управлении, понимать существо трудностей, возникающих в процессе обучения и готовность самостоятельно их преодолевать; мотивация и активность в обучении; контактность с субъектом сопровождения) факторы, существенно влияющие на формирование управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации.

Учитывая сложившееся в педагогике понимание существа педагогического сопровождения, опираясь на выявленные факторы, необходимые для успешного формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса, а также принимая во внимание, что педагогическое сопровождение должно быть ориентировано на профессионально-личностное совершенствование специалиста в управлении предприятием малого бизнеса, обеспечение эффективности образовательного процесса (поскольку слушатель – представитель малого бизнеса – приходит в образовательное учреждение на короткое время, не отрываясь от основной деятельности, необходимо максимально конструктивно использовать это время), наиболее полное удовлетворение потребности слушателя в овладении управленческой компетенцией, помощь в овладении инструментарием учебной деятельности с учетом образовательной программы, содействии в накоплении опыта самореализации в управлении, мы определили *педагогическое сопровождение формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации* как совместное движение субъекта сопровождения (сопровождающего – специалиста системы повышения квалификации) и объекта сопровождения (сопровождаемого – представителя малого бизнеса) с учетом потребностей его профессионально-личностного совершенствования в управлении предприятием малого бизнеса. Такое сопровождение строится в процессе повышения квалификации специалистов малого бизнеса и включает: прогнозирование субъектом сопровождения возможных трудностей у объекта сопровождения в овладении им основными разделами (модулями) учебной программы и его способности в их преодолении; определение перспектив обеспечения преодоления прогнозируемых трудностей и их реализация в процессе овладения слушателем программой обучения.

Основными компонентами педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации являются: субъект и объект сопровождения. Субъектом (сопровождающим) являются наиболее подготовленные преподаватели, тьюторы, коучеры, а также практики малого бизнеса, выступающие в качестве консультантов. Объектом (сопровождаемым) – представитель малого бизнеса, проходящий обучение по образовательной программе, направленной на формирование управленческой компетенции; совместное движение (взаимодействие) сопровождающего (субъекта сопровождения) и сопровождаемого (объекта сопровождения);прогнозирование субъектом сопровождения перспектив овладения сопровождаемым соответствующих разделов учебной программы и выделение возможных трудностей у объекта сопровождения в овладении учебной программой; определение субъектом сопровождения необходимых действий, направленных на стимулирование успешного преодоления объектом возникающих трудностей в овладении учебной программой; реализация субъектом сопровождения выбранных действий; анализ полученных результатов в овладении объектом учебной программой, управленческой компетенцией и определение перспектив в его дальней-

шем педагогическом сопровождении в системе повышения квалификации.

Реализация педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации требует соответствующей технологии, представляющей собой последовательность действий, приводящих к решению поставленных задач и достижению цели.

Разрабатывая технологию педагогического сопровождения, мы, следуя сложившимся в педагогике подходам (В.П. Беспалько, Л.В. Мардахаев и др.), опирались на следующие критерии, которым должна соответствовать любая педагогическая технология: цель, результативность, воспроизводимость, экономичность, корректируемость [2, 5].

Целью реализации технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации является качественное овладение управленческой компетенцией объектом в системе повышения квалификации, подразумевающее создание оптимальных условий для успешного овладения обучающимся учебной программой по формированию его управленческой компетенции, наиболее полное удовлетворение его потребности в овладении управленческой компетенцией, обеспечение помощи в овладении инструментарием учебной деятельности с учетом программы обучения, стимулирование его к пониманию возникающих в процессе повышения квалификации трудностей и самостоятельному их разрешению.

Таким образом, технология педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации представляет собой целенаправленную поэтапную деятельность субъекта, обеспечивающую качественное овладение управленческой компетенцией объектом в системе повышения квалификации.

Графическое изображение технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации представлено на рисунке 1.

Основными этапами технологии являются: *оценочно-прогностический* (оценка обучающегося – представителя малого бизнеса – с позиции управленческой подготовленности, с учетом его профессиональной деятельности, способности учиться, мотивации и отношения к обучению)*; организационный* (определение субъекта сопровождения конкретному слушателю)*; целевой* (определение цели педагогического сопровождения)*; прогнозно-реализационный* (прогнозирование возможных трудностей в овладении объектом сопровождения основных разделов программы, планирование поэтапной стимулирующей деятельности); *реализационно-мониторинговый* (включает в себя ряд подэтапов, которые определяются программой обучения. Начальный подэтап – адаптационный. В процессе реализации каждого подэтапа осуществляется мониторинг, который учитывается в интересах совершенствования педагогического сопровождения)*;результативный* (оценка действенности педагогического сопровождения в обеспечении качества овладения слушателем программы повышения квалификации).

Содержание этапов технологии педагогического сопровождения представлено в таблице 1.

Были выявлены основные принципы, которые лежат в основе педагогической деятельности по реализации технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации. При их определении мы опирались на теоретические разработки, в частности на исследования Н.А. Переломовой, Т.Н. Щербаковой, в которых они обосновывают принципы организации процесса повышения профессиональной квалификации слушателей:1) учета и развития образовательных потребностей слушателей; 2) актуализации результатов образования посредством разработки проекта, творческой работы, программы, доклада с перспективой внедрения проектов в практику; 3)самостоятельности и добровольности;4) проблемно-личностной направленности;5) диалогичности, выражающегося в сотрудничестве слушателей и преподавателя, а также слушателей между собой [9, 13].

Основными принципами реализации технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации являются: *принцип целесообразности; принцип системности; принцип комплексности; принцип индивидуального и дифференцированного подхода; принцип мотивирования и активности сопровождаемых; принцип добровольности; принцип диалогичности и сотрудничества; принцип практикоориентированности* [7, с. 460-461].

Характеристики принципов представлены в таблице 1.

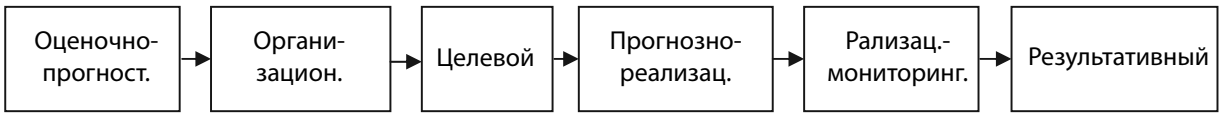

Рис. 1. Технология педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации

Таблица 1.

Содержание этапов технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса

Этапы технологии	Содержание этапа
Оценочно-прогностический	Оценка (диагностика) обучающегося – представителя малого бизнеса – с позиции управленческой подготовленности, с учетом его профессиональной деятельности, опыта управленческой деятельности, способности учиться, индивидуальных особенностей, мотивации и отношения к обучению. На основе оценки прогнозируются перспективы овладения слушателем учебной программой, возможные трудности в освоении учебного плана, а также, кто может быть субъектом его сопровождения. На каждого слушателя составляется индивидуальная карта сформированности управленческой компетенции с указанием основных проблем и рекомендаций по дальнейшему обучению и педагогическому сопровождению.
Организационный	Определение субъекта сопровождения конкретному слушателю из состава преподавателей, тьютеров, коучей учреждения дополнительного образования, а также внешних консультантов – практиков малого бизнеса. На этом этапе, при необходимости, осуществляется обеспечение методической подготовленности сопровождающего к педагогическому сопровождению, знакомство с материалами диагностики, прогнозирование перспектив сопровождения.
Целевой	Определение цели педагогического сопровождения с учетом конкретных потребностей стимулирования самореализации обучаемого в преодолении конкретных трудностей в овладении основными разделами программы по формированию управленческой компетенции, выявленных или спрогнозированных на предыдущем этапе.
Прогнозно-реализационный	Прогнозирование субъектом сопровождения возможных трудностей в овладении обучающимся отдельными разделами (модулями) учебной программы, возможности стимулирования его самообразовательной деятельности с учетом потребностей разделов (модулей) учебной программы, планирование собственной поэтапной стимулирующей деятельности. На этом этапе субъектом определяются конкретные действия по педагогическому сопровождению объекта, которые носят индивидуальный и дифференцированный характер в зависимости от программы обучения.
Реализационно-мониторинговый	Этот этап включает в себя ряд подэтапов. Начальный – адаптационный – занимает особое место, поскольку позволят обеспечить адаптацию сопровождаемого к учебному процессу, к субъекту сопровождения, сформировать с ним конструктивные взаимоотношения, необходимые в процессе педагогического сопровождения, а также конкретизировать перспективы взаимодействия. Последующие подэтапы определяются программой обучения. В процессе реализации каждого подэтапа осуществляется мониторинг, который учитывается в интересах совершенствования педагогического сопровождения. Мониторинг позволяет также рассматривать вопросы методической подготовленности субъекта сопровождения и, при необходимости, его замены.
Результативный	Оценка действенности педагогического сопровождения в обеспечении качества овладения сопровождаемым программы повышения квалификации. На этом этапе определяются перспективы дальнейшего включения слушателя в программы повышения квалификации и обеспечения их реализации, обеспечивается информирование слушателя по итогам оценки его управленческой компетенции, даются рекомендации на дальнейшее профессионально-управленческое самосовершенствование.

Таблица 2

Принципы реализации технологии педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса

Принцип	Характеристика принципа
Целесообразности	Означает наличие четко сформулированных целей и задач в организации педагогической деятельности по формированию управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации и ее педагогического сопровождения.
Системности	Процесс педагогического сопровождения является целостной системой, включающей следующие элементы: участники процесса, цели, задачи, содержание, результаты педагогического сопровождения. Системность также предполагает интеграцию образовательной деятельности по формированию управленческой компетенции и его педагогического сопровождения с заинтересованными институтами государства, объединениями предпринимателей, реальным сектором малого бизнеса.
Комплексности	Педагогическое сопровождение реализуется в тесном взаимодействии всех заинтересованных сторон: сопровождаемого, сопровождающего, организаторов обучения, преподавателей, представителей малого бизнеса.

Индивидуального и дифференцированного подхода	Предполагает организацию индивидуальной траектории педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции и дифференцирования с учетом потребностей и возможностей каждого обучающегося, его индивидуальных особенностей, профессионального и жизненного опыта, опыта в управленческой деятельности, перспектив развития как профессионала.
Мотивирования и активности сопровождаемых	Педагогическое сопровождение возможно, если сопровождаемый осознает возникающие проблемы и трудности в процессе повышения квалификации и мотивирован на их самостоятельное преодоление с опорой на помощь сопровождающего (специалиста системы повышения квалификации), а также при активности самого объекта сопровождения, его решимости и последовательности в преодолении возникающих трудностей.
Добровольности	Педагогическое сопровождение основано на добровольности сопровождаемого, его открытости и принятия оказываемой ему помощи.
Диалогичности и сотрудничества	Возможно при наличии диалога между субъектом и объектом сопровождения, их сотрудничества, которое взаимно обогащает обе стороны педагогического сопровождения, позволяет конкретизировать цели и задачи сопровождения, определять и оперативно корректировать действия, реагировать на новые ситуации.
Практикоориентированности	Педагогическое сопровождение возникает из запросов практики управленческой деятельности специалистов малого бизнеса – объектов сопровождения – и предполагает практический характер осуществляемых действий, учитывающий специфику профессиональной деятельности сопровождаемого, его потребности и интересы, перспективы профессионального развития.

Таким образом, технология педагогического сопровождения формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации носит целостный характер, заключающийся в единстве всех её компонентов, обеспечивающих достижение общей цели – качественного овладения сопровождаемым управленческой компетенцией в системе повышения квалификации [8].

Список литературы

1. *Александрова Е.А.* Виды педагогической поддержки и сопровождения индивидуального образования [Электронный ресурс] // Институт системных исследований и координации социальных проектов. – Режим доступа http://www.isiksp.ru/library/aleksandrova_ea/aleks-000001.html
2. *Беспалько В.Г.* Слагаемые педагогической технологи / В.Г. Беспалько. М.: Педагогика, 1989. С. 6–85.
3. *Битянова М.Р.* Организация психологической работы в школе / М.Р. Битянова. М.: Совершенство, 1998. 298 с.
4. *Казакова Е.И.* Педагогическое сопровождение. Опыт международного сотрудничества / Е.И. Казакова. СПб, 1995. 186 с.
5. *Мардахаев Л.В.* Социальная педагогика: учебник / Л.В. Мардахаев. М.: Гардарики, 2008. 269 с.
6. Основы андрогогики: учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений / И.А. Колесникова, А.Е. Марон, Е.П. Тонконогая и др.; ред. И.А. Колесниковой. М.: Издательский центр «Академия», 2003 240 с.
7. *Островский А.В.* Модель совершенствования управленческой компетенции кадров малого бизнеса и технология ее обеспечения в системе повышения квалификации / А.В. Островский // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2013. Вып. 2. С. 457–466.
8. *Островский А.В.* Педагогическое сопровождение формирования управленческой компетенции кадров малого бизнеса в системе повышения квалификации, его сущность, содержание, технология реализации / А.В. Островский // Вестник Академии права и управления. 2016. № 43. С. 196-199.
9. *Переломова Н.А.* Ключевые компетенции в образовании : современный подход / Н.А. Переломова // Наука и практика воспитания и дополнительного образования. 2007. № 1. С. 7–14.
10. *Рожков М.И.* Социально-педагогическое сопровождение трудоустройства и профессиональной адаптации выпускников детских учреждений для детей-сирот: учебно-методическое пособие / М.И. Рожков, Т.Н. Сапожникова. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2009. 240 с.
11. *Сластенин В.А.* Профессиональная педагогическая подготовка современного учителя / В.А. Сластенин, А.И. Мищенко // Советская педагогика. 1991. № 10. С. 79 – 84
12. *Чистякова С.Н* Педагогическое сопровождение самоопределения школьников: методическое пособие / С.Н. Чистякова. М.: Академия, 2005. 122с.
13. *Щербакова Т.Н.* Психологическое обеспечение развития внутренних резервов взрослых по преодолению психологических барьеров в освоении иностранного языка : учеб. - метод. пособ. / Т.Н. Щербакова, О.Г. Барвенко. Ростов н/Д, 2004.

Reference list

1. *Aleksandrova E.* The types of pedagogical support and support of individual education [Electronic resource] / Institute of System Studies and Coordination of Social Projects. – Access mode http://www.isiksp.ru/library/aleksandrova_ea/aleks-000001.html

2. *Bespal'ko V.* Components of pedagogical technology / V. Bespal'ko. M.: Pedagogika, 1989. P. 6-85.
3. *Bityanova M.* Organization of psychological work in a school / M. Bityanova. M.: Sovershenstvo, 1998. 298 p.
4. *Kazakova E.* Pedagogical support. Experience in international cooperation / E. Kazakova. SBR., 1995. 186 p.
5. *Mardakhaev L.* Social pedagogy: Textbook / L. Mardakhaev. M.: Gardariki, 2008. 269 p.
6. The foundations of andragogika: Textbook for students of higher education institutions / I. Kolesnikova, A. Maron, E. Tonkonogaya; Edition by I. Kolesnikova. M.: Publishing Center "Akademiya", 2003. 240 p.
7. *Ostrovskiy A.* The model for improving managerial competence of small business personnel and technique for its support in the career development system / A.Ostrovskiy. Bulletin of the Tula State University. Humanities. 2013. Vol. 2. P. 457-466.
8. *Ostrovskiy A.* Pedagogical support of managerial competence formation of small business personnel in the career development system, its nature, contents, implementation technique / A. Ostrovskiy // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2016. № 43. P. 196-199.
9. *Perelomova N.* Key competencies in education: The modern approach / N. Perelomova // Science and practice of education and continuing education. 2007. № 1. P. 7-14.
10. *Rozhkov M.* Socio-pedagogical support of employment and professional adaptation of graduates of children's institutions for orphaned children: educational-methodical manual / M. Rozhkov, T. Sapozhnikova. Kaliningrad: Publishing office of RSU named after I. Kant, 2009. 240 p.
11. *Slastenin V.* Professional pedagogical training of a modern teacher / V. Slastenin, A. Mishchenko // Sovetskaya Pedagogika. 1991. №10. P. 79–84.
12. *Chistyakova S.* Pedagogical support of self-determination of students: Textbook / S. Chistyakova. M.: Akademiya, 2005. 122 p.
13. *Shcherbakova T.* Psychological support of development of domestic reserves adults to overcome the psychological barriers to learn a foreign language: Textbook / T. Shcherbakova, O. Barvenko. Rostov-on-Don, 2004.

Абрамян Д.М.,
аспирант кафедры народонаселения Факультета экономики МГУ имени М.В. Ломоносова
e-mail: davs.abramyan@mail.ru
Abramyan D.,
Postgraduate student of Chair of Population of the Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University

Аниськин В.Н.,
кандидат педагогических наук, доцент, декан факультета математики, физики и информатики
Самарского государственного социально-педагогического университета
e-mail: rectorat@sgspu.ru
Anis'kin V.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor, Dean of the Faculty of Mathematics, Physics and Informatics
of the Samara State Social-Pedagogical University

Афиногенов Д.А.,
доктор политических наук, действительный государственный
советник Российской Федерации 3 класса, эксперт Российской Академии Наук
e-mail: afinogemov_d@inbox.ru
Afinogenov D.,
Doctor of Political Sciences, 3rd Class Full State Councilor of the Russian Federation,
Expert of the Russian Academy of Sciences

Богословский В.И.,
доктор педагогических наук, кандидат физико-математических наук, профессор,
начальник управления подготовки и аттестации кадров высшей квалификации
Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена
e-mail: vibogosl@herzen.spb.ru
Bogoslovskiy V.,
Doctor of Pedagogy, PhD in Physics and Mathematics, Professor,
Head of the Department of Training and Certification
of Highly Qualified Personnel of the Herzen State Pedagogical University of Russia

Васильев И.А.,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского государственного университета
e-mail: Vasiljev.I@jurfak.spb.ru
Vasil'ev I.,
PhD in Law, Associate Professor of Chair of Theory and History of State and Law
of the Saint Petersburg State University

Выпханова Г.В.,
доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина
e-mail: kafedra120006@yandex.ru
Vypkhanova G.,
Doctor of Law, Professor of Chair of Environmental and Natural Resources Law
of the Moscow State University of Law named after O. Kutafin

Грабович Т.А.,
аспирант кафедры глобалистики Факультета глобальных процессов МГУ имени М.В.Ломоносова, ведущий специалист отдела
исполнительного производства департамента судебной практики ПАО «Нефтяная компания "Роснефть"»
e-mail: grabovich.tatiana@mail.ru
Grabovich T.,
Postgraduate student of Chair of Global Studies of the Faculty of Global Processes of Lomonosov Moscow
State University, Leading Specialist of the Department of Enforcement Proceeding of the Departmental
of Judicial Practice of PAO "Petroleum Company "Rosneft"

Данилина Е.И.,
доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой государственного и муниципального управления
Московского института государственного управления и права
e-mail: danilina05@mail.ru
Danilina E.,
Doctor of Economics, Professor, Head of Chair of State and Municipal Management
of the Moscow Institute of Public Administration and Law

Дорская А.А.,
доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права
Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена
e-mail: adorskaya@yandex.ru
Dorskaya A.,
Doctor of Law, Professor, Head of Chair of International Law
of the Herzen State Pedagogical University of Russia

Жукова Т.А.,
кандидат педагогических наук, доцент кафедры иностранных языков
Самарского государственного социально-педагогического университета
e-mail: tatianazhu@mail.ru
Zhukova T.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor of Chair of Foreign Languages
of the Samara State Social-Pedagogical University

Завалько Н.А.,
доктор экономических наук, профессор кафедры Государственного и муниципального управления
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
e-mail: gmu@fa.ru
Zaval'ko N.,
Doctor of Economics, Professor of Chair of State and Municipal Management of Financial University
under the Government of the Russian Federation

Ивлева О.Е.,
аспирант Государственного Научно-исследовательского института системного анализа
Счетной палаты Российской Федерации
e-mail: info@niisp.ru
Ivleva O.,
Postgraduate student of Federal Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber
of the Russian Federation

Калинина Н.В.,
кандидат педагогических наук, доцент Иркутского государственного университета
e-mail: Kalinina_n75@mail.ru
Kalinina N.,
PhD in Pedagogy, Associate Professor of the Irkutsk State University

Козырьков Р.В.,
старший преподаватель Астраханского государственного университета
e-mail: ro-man@kozyrkov.ru
Kozyrkov R.,
Senior Lecturer of the Astrakhan State University

Красникова Е.В.,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела
Научно-исследовательского института
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
e-mail: kr@mail.ru
Krasnikova E.,
PhD in Law, Senior Researcher
of the Department of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Кузакбирдиев С.С.,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права
филиала Московского института государственного управления и права в Тюменской области
e-mail: it@migup72.ru
Kuzakbirdiev S.,
PhD in Law, Associate Professor, Head of Chair of Theory and History of State and Law
of the Tyumen Branch of Moscow Institute of Public Administration and Law

Михелькевич В.Н.,
доктор технических наук, профессор Самарского государственного технического университета
e-mail: eagorlova@hotbox.ru
Mikhel'kevich V.,
Doctor of Engineering, Professor of the Samara State Technical University

Островский А.В.,
соискатель кафедры социальной и семейной педагогики
Российского государственного социального университета
e-mail: ostrov2005@yandex.ru
Ostrovskiy A.,
Degree-seeking student of Chair of Social and Familial Pedagogy of the Russian State Social University

Павловская Н.В.,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела
Научно-исследовательского института
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
e-mail: pavlovskaya-nv@mail.ru
Pavlovskaya N.,
PhD in Law, Senior Researcher of the Department of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Папков С.В.,
военнослужащий войсковой части 2390
e-mail: papkov3200@mail.ru
Papkov S.,
Member of the Armed Forces of Military Unit 2390

Пашенцев Д.А.,
доктор юридических наук, профессор, профессор Московского городского педагогического университета,
ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
почетный работник высшего профессионального образования РФ
e-mail: Dp–70@mail.ru
Pashentsev D.,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Moscow City Pedagogical University,
Leading Researcher of the Department of Theory of Legislation of the Institute
of Legislature and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

Петрова Н.П.,
доктор педагогических наук, профессор Южного федерального университета
e-mail: info@sfedu.ru
Petrova N.,
Doctor of Pedagogy, Professor of the Southern Federal University

Полякова Т.А.,
доктор юридических наук, доцент, заведующая сектором информационного права
Института государства и права Российской Академии Наук,
действительный государственный советник юстиции Российской Федерации 3 класса
e-mail: inform@igpran.ru
Polyakova T.,
PhD in Law, Associate Professor, Head of Sector of Information Law of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences, 3rd Class Full State Councilor of Justice of the Russian Federation

Рагулина Ю.В.,
доктор экономических наук, Государственный научно-исследовательский институт
системного анализа Счетной палаты Российской Федерации
e-mail: julra@list.ru
Ragulina Yu.,
Doctor of Economics, the Federal Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber
of the Russian Federation

Розанов А.С.,
кандидат политических наук, эксперт Европейской ассоциации международных исследований,
заместитель начальника международного отдела Московского института государственного
управления и права
e-mail: rozanov-88@list.ru
Rozanov A.,
PhD in Political Science, Expert of the European Association of International Studies, Deputy Head
of the International Department of the Moscow Institute of Public Administration and Law

Рябинова Е.Н.,
доктор педагогических наук, профессор Самарского государственного технического университета
e-mail: ktmz@samgtu.ru
Ryabinova E.,
Doctor of Pedagogy, Professor of the Samara State Technical University

Сёмина М.В.,
доцент кафедры «Психология образования» Забайкальского государственного университета
e-mail: semina-67@mail.ru
Syomina M.,
Associate Professor of Chair "Psychology of Education" of Zabaikalsky State University

Скребнева Н.А.,
преподаватель кафедры судебной медицины и медицинского права
Московского государственного медико-стоматологического университета им. А.И. Евдокимова
e-mail: nskr2802@yandex.ru

Skrebneva N.,
Lecturer of Chair of Legal Medicine and Medical Law of the Moscow State Medical-Dental University named after A. Evdokimov

Солодуха П.В.,
доктор экономических наук, профессор кафедры политической экономии и международных
экономических отношений Российского государственного социального университета
e-mail: petr_solod@mail.ru
Solodukha P.,
Doctor of Economics, Professor of Chair of Political Economy and International Economic Relations
of the Russian State Social University

Тимощук Н.А.,
кандидат филологических наук, доцент, заведующий кафедрой «Психология и педагогика»
Самарского государственного технического университета
e-mail: 7.60@list.ru
Timoshchuk N.,
PhD in Philology, Associate Professor, Head of the Chair "Psychology and Pedagogy"
of the Samara State Technical University

Тихомиров С.Н.,
кандидат юридических наук, профессор Академии военных наук,
старший научный сотрудник отдела глобальных экономических проблем
и внешней политики Национального исследовательского института мировой экономики
и международных отношений РАН им. Е.М. Примакова, член Научного совета РАН
по прикладной геофизике
e-mail: elenanikitina@imemo.ru
Tikhomirov S.,
PhD in Law, Professor of the Academy of Military Sciences, Senior Researcher
of the Department of Global Economic Problems and Foreign Policy
of the National Research Institute of World Economy and International Relations
named after E. Primakov of the Russian Academy of Sciences,
Member of the Research Board on Applied Geophysics of the Russian Academy of Sciences

Федорова Е.П.,
кандидат психологических наук, доцент Московского государственного педагогического университета
e-mail: ep.fedorova@mpgu.edu
Fedorova E.,
PhD in Psychology, Associate Professor of the Moscow State Pedagogical University

Чеботарев В.Е.,
кандидат экономических наук, доцент Московского института государственного управления и права
e-mail: v.tchebotarev@mail.ru
Chebotarev V.,
PhD in Economics, Associate Professor of the Moscow Institute of Public Administration and Law

Черновалов П.А.,
аспирант кафедры менеджмента Брестского государственного технического университета
e-mail: czernowalow@gmail.com

Chernovalov P.,
Postgraduate student of Chair of Management of the Brest State Technical University

Честнов И.Л.,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории
государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
e-mail: ichestnov@gmail.com
Chestnov I.,
Doctor of Law, Professor, Professor of Chair of Theory and History of State and Law of Saint–Petersburg Law Institute – The Branch of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation

Шекк Е.А.,
старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
e-mail: alfenka@mail.ru
Shekk E.,
Senior Researcher of the Research Institute of Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

Шкодинский С.В.,
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
e-mail: sh-serg@bk.ru
Shkodinskiy S.,
Doctor of Economics, Professor, Main Researcher of the Center of Branch Economy of the Research Financial Institute

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Общие требования

К оформлению материалов, представляемых для публикации в журнале «Вестник Академии права и управления», который является междисциплинарным и охватывает следующие области знания: юридические науки, экономические науки, педагогические науки.

К публикации принимаются авторские материалы – научные (практические) статьи, обзоры (обзорные статьи), рецензии, научные отчеты, аналитические статьи, соответствующие **тематике** журнала.

1. Содержание статьи должно соответствовать тематике, научному уровню журнала. Авторский материал, предлагаемый к публикации, должен быть оригинальным, не опубликованным ранее в других печатных изданиях.

Автор несет ответственность за точность воспроизведения имен, цитат, формул. Название статьи должно соответствовать содержанию.

2. Объем авторского оригинала (включая список литературы, таблицы и надписи к рисункам) не должен превышать 0,8 авторского листа (32 тысячи знаков, включая пробелы).

Предоставленный материал должен быть подготовлен в текстовом редакторе – **Microsoft Word**.

Рисунки предоставляются в формате ***.JPEG** или ***.bmp.** Подрисуночная подпись состоит из номера и названия (**Рисунок 1. …**) Графики, диаграммы и прочее рекомендуется выполнять в программах **MS Excel** или **MS Graph.**

Таблицы должны иметь заголовки и порядковые номера. В тексте должны быть ссылки на представленные рисунки и таблицы. Сноски даются в тексте в [квадратных скобках], например: [3: с. 57], их нумерация должна соответствовать списку литературы, размещенному в конце статьи **в алфавитном порядке**, ссылки на комментарии приводятся в (**круглых скобках**).

Постраничные сноски не допускаются.

Допускаются смысловые выделения полужирным шрифтом.

3. В электронном виде материал для публикации предоставляется в виде нескольких отдельных файлов, названия которых должны начинаться с ФИО автора (авторов).

Структура основного файла, содержащего текст статьи на русском языке:

– УДК статьи – на первой странице в левом верхнем углу;

– название статьи;

– краткая информация об авторе (авторах) статьи;

– аннотация статьи на русском языке (информативное изложение содержания статьи, не более 800 знаков);

– ключевые слова на русском языке (до 15 слов или словосочетаний, характеризующих содержание статьи; приводятся в именительном падеже и печатаются строчными буквами, через запятые):

– текст статьи (текст – в формате А 4; гарнитура – Times New Roman; размер (кегль) шрифта – 14; межстрочный интервал – одинарный; все поля – 2 см, отступ (абзац) – 1 см, без переносов;

– список литературы приводится в алфавитном порядке – сначала указываются источники на русском языке, затем – на иностранных языках.

Информация, обязательная к представлению на английском языке:

– название статьи;

– ФИО, краткая информация об авторе (авторах) статьи (научная степень, звание, должность, место работы, e-mail);

– аннотация статьи;

– ключевые слова.

Сноски и список литературы оформляются в соответствии с ГОСТ 7.5-2008 (Библиографическая ссылка) (без разделительных тире). Обязательно указание издательства, а также общего количества страниц в источнике и интервала страниц для журнальных статей и публикаций в сборниках.

Количество источников в пристатейном библиографическом списке не более 35.

Как в русскоязычном, так и в англоязычных источниках, включенных в пристатейный список литературы, указываются все авторы каждой публикации (не более 3; если авторов больше – др.).

4. Отдельными файлами высылаются:

– копии всей содержащейся в материале графики – рисунков, схем (в формате JPEG или TIFF (разрешение не менее 300 dpi), а также формул и таблиц;

– анкета автора по представленной форме.

Форма анкеты автора (пожалуйста, заполняйте без сокращений)

ФИО (на русском и английском языках)	
Место работы (наименование организации на русском и английском языках)	
Должность, с указанием структурного подразделения (на русском и английском языках)	
Ученая степень (на русском и английском языках)	
Ученое звание (на русском и английском языках)	
Адрес электронной почты для контактов	
Адрес для отправки авторского экземпляра (обязательно указать индекс)	
Наименование статьи (на русском и английском языках)	

Статьи, подготовленные аспирантами, соискателями ученой степени кандидата наук, принимаются к рассмотрению только при наличии письменной рекомендации научного руководителя (заведующего кафедрой). Плата с аспирантов за публикацию не взимается.

Гонорары авторам не выплачиваются.

Напоминаем авторам: одно из требований ВАК – включение издания в систему Российского индекса научного цитирования, что сопряжено с размещением представленных материалов статей в открытом доступе в сети Интернет. Направляя материалы в редакцию журнала, автор заведомо соглашается на размещение своих материалов в открытом доступе в сети Интернет.

Авторскому коллективу выдается один экземпляр журнала.

Позиция редакции может не совпадать с точкой зрения авторов.

Редакция оставляет за собой право редакционной правки статьи.

Просьба к авторам высылать материалы в полном комплекте,
в ином случае они будут возвращаться без рецензирования.
Подготовленные материалы необходимо отправить по адресу: rio@migup.ru

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ
№ 3 (48)
НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

– М.: АНО ВО «Московский институт государственного управления и права», 2017 – 186 с.

Журнал зарегистрирован
в Министерстве Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
СМИ зарегистрировано 28.04.2000 г.
с изменениями 30 апреля 2013 г.; 11 февраля 2015 г.
Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-60768

Подписано в печать 08.09.2017
Формат 60x84/8. Печать офсетная.
Гарнитура Myriad Pro.
Тираж 5000 экз.
Усл.-печ. л. 21,62

Адрес редакции:
115487, Москва, ул. Садовники, д. 2.
Тел./факс: (499) 271-66-52.
www.migup.ru; e-mail: rio@migup.ru
Подписной индекс – **45012**

Отпечатано в типографии
ООО «Сам Полиграфист»
Заказ № 39064-23