



ВЕСТНИК МГЭИ

(on line)

ISSN 2619-0265

№ 1 2018

Научно-практический журнал (электронная версия)
Scientific and practical periodical (on line)

Распространение и тиражирование без официального согласия АНО ВО МГЭУ запрещается
Distribution and replication without the official consent of the Moscow Humanitarian Economic University is prohibited

Основан в 2000 г. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-56620 от 26 декабря 2013 г.
Established in 2000. The Certificate of registration: ПИ № ФС77-56620, 26.12.2013.

Свидетельство о регистрации в Национальном агентстве ISSN № 2619-0265 от 30.05.2018 г.
The Certificate of registration in the National Agency ISSN No. 2619-0265, 30.05.2018.

Подписной индекс «Почта России» П 1102. Включен в базу данных РИНЦ и выходит 4 раза в год.
Subscription index "Russian Post" П 1102. Included in the RINC database and published 4 times a year.

Включен в Перечень ВАК РФ рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по **экономическим наукам 08.00.00** (№ 2237 от 22.12.2017 г., по состоянию на 01.01.2018 г.)

Included in the List of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation of peer-reviewed scientific publications (No. 2237, December 22, 2017, as of 01.01.2018) in which the main scientific results of dissertations for PhD and Ph.D. degree in Economics 08.00.00 must be published.

Язык издания: русский, английский
Language of publication: Russian, English

Учредитель: Автономная некоммерческая организация высшего образования Московский гуманитарно-экономический университет.
Founder: Autonomous Non-profit Organization of Higher Education Moscow Humanitarian Economic University.

Адрес учредителя: Ленинский проспект, д. 8., стр. 16, Москва, Россия 119049
Address of the founder: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Адрес издательства: Ленинский проспект, д. 8., стр. 16, Москва, Россия 119049
The address of the publishing office: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Ответственный редактор
Managing Editor

Микулец Юрий Иванович - доктор биологических наук, проректор по научной работе АНО ВО МГЭУ, заместитель председателя Редакционного совета.
Yury Mikulets - Ph.D. in Biology, Vice-Rector for Scientific Work, Moscow Humanitarian Economic University, Deputy Chairman of the Editorial Board.

Редакционный совет:

- Демидова Любовь Анисимовна** - д.пед.н., профессор, ректор АНО ВО МГЭУ, председатель Редакционного совета.
Lyubov Demidova – Ph.D. in Pedagogy, Professor, Rector of Moscow Humanitarian Economic University, Chairman of the Editorial Board.
- Ловцов Дмитрий Анатольевич** – д.т.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ, заместитель генерального директора по научной работе АО «Институт точной механики и вычислительной техники им. С.А. Лебедева Российской академии наук».
Dmitry Lovtsov - Ph.D. in Technical Sciences, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Deputy General Director for Research, JSC "Institute of Precise Mechanics and Computing named after S.Lebedev, Russian Academy of Science.
- Микулец Юрий Иванович** - д.б.н., проректор по научной работе АНО ВО МГЭУ, заместитель председателя Редакционного совета.
Yury Mikulets - Ph.D. in Biology, Vice-Rector for Scientific Work, Moscow Humanitarian Economic University, Deputy Chairman of the Editorial Board.
- Мамасуев Алексей Васильевич** - к.ф.-м.н., доцент, проректор по учебной и методической работе АНО ВО МГЭУ.
Alexey Mamasuev – PhD in Physics and Mathematics, associate professor, Vice-rector for educational and methodical work, Moscow Humanitarian Economic University
- Соловьева Наталья Николаевна** – к.ф.н., д.пед.н., доцент, зав. кафедрой русского и иностранных языков МГЭУ.
Natalia Solovieva - Ph.D. in Pedagogy, PhD in Philology, associate professor, Head of Department of Russian and Foreign Languages, Moscow Humanitarian Economic University.
- Смолин Олег Николаевич** - д.ф.н., первый заместитель председателя Комитета по образованию ГД РФ, действительный член Российской академии образования. Президент общества «Знание» России. Председатель Общероссийского общественного движения «Образование - для всех».
Smolin Oleg Nikolaevich – Ph.D. in Philology, First Deputy Chairman of the Education Committee of the State Duma of the Russian Federation, Full member of the Russian Academy of Education. President of the Russian Public Organization "Knowledge". Chairman of the All-Russian Public Organization "Education is for everyone".

**Редакционная коллегия:
Editorial team:**

**1) по экономическим наукам
on economics**

1. **Адуков Рухман Хасанович**, д.э.н., профессор, руководитель отдела ФГБНУ Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве» - филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИЭСХ.
Ruhman Adukov, Ph.D. in Economics, Professor
2. **Адукова Алевтина Николаевна**, д.э.н., главный научный сотрудник, ФГБНУ Всероссийский НИИ организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве» - филиал ФГБНУ ФНЦ ВНИЭСХ.
Alevtina Adukova, Ph.D. in Economics
3. **Герасина Ольга Николаевна**, д.э.н., профессор, зав. кафедрой бухгалтерского учета и аудита АНО ВО МГЭУ.
Olga Gerasina, Ph.D. in Economics, Professor
4. **Герасина Юлия Александровна**, д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита АНО ВО МГЭУ.
Juliya Gerasina, Ph.D. in Economics
5. **Коленченко Ирина Александровна**, к.э.н., зам. директора по экономике ФГБНУ ЦНСХБ.
Irina Kolinichenko, PhD in Economics
6. **Панцов Андрей Геннадиевич**, д.э.н., профессор, академик РАН, директор ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ.
Anrei Paptsov, Ph.D. in Economics, Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences
7. **Романова Алина Терентьевна**, д.э.н., профессор, почетный работник ВПО РФ, действительный член РИА, зав. кафедрой экономики и организации народного хозяйства, АНО ВО МГЭУ.
Alina Romanova, Ph.D. in Economics, Professor
8. **Третьякова Лариса Александровна**, д.э.н., профессор, член-корр. Российской академии естествознания, зав. кафедрой управления персоналом Института управления НИУ «БелГУ».
Larisa Tretyakova, Ph.D. in Economics, Professor

**2) по юридическим наукам
in jurisprudence**

1. **Атагимова Эльмира Исамудиновна**, к.ю.н., помощник полномочного представителя ГД ФС РФ в КС РФ, член комиссии по науке и развитию образования ОС ПП РД при Президенте РФ.
Elmira Atmagomova, PhD in Law
2. **Водько Николай Петрович**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист России, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин АНО ВО МГЭУ.
Nikolay Vodko, Ph.D. in Law, Professor
3. **Воронцова Софья Викторовна**, к.ю.н., зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин АНО ВО МГЭУ.
Sophia Vorontsova, PhD in Law
4. **Исаков Николай Васильевич**, д.ю.н., профессор, к.и.н., профессор кафедры теории и истории государства и права АНО ВО МГЭУ, директор Северо-Кавказского института (филиала) АНО ВО МГЭУ.
Nikolay Isakov, Ph.D. in Law, Professor, PhD in History
5. **Костенников Михаил Валерьевич**, д.ю.н., профессор кафедры подготовки сотрудников по охране общественного порядка, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.
Mikhail Kostennikov, Ph.D. in Law
6. **Кувалдин Валерий Павлович**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист России, профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Valery Kuvaldin, Ph.D. in Law, Professor
7. **Рыбакова Ольга Сергеевна**, к.ю.н., аппарат ГД ФС РФ, член Экспертного совета по соблюдению прав обучающихся при Комитете ГД по образованию и науке.
Olga Rybakova, PhD in Law
8. **Фумм Александра Михайловна**, к.ю.н., доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права АНО ВО МГЭУ, начальник отдела ФКУ НИИ ФСИН России.
Alexandra Fumm, PhD in Law, Assistant professor

**Редакция:
Redaction:**

Ответственный секретарь – Клюкина Е.Н.

Executive Secretary – E.Klyukina

Компьютерная верстка и макетирование – Луковенкова С. Р.

Computer layout and prototyping – S.Lukovenkova

Технический корректор – Анисимова Г.Т.

Technical corrector – G.Anisimova

Адрес редакции и типографии: 119049, Москва, ГСП-1, Ленинский проспект, д. 8., стр. 16.

Тел.: (499) 237-41-46, mgei@mail.ru, www.mgei.ru

Цена свободная

Address of the editorial office and printing house: 8, bldg..16, Leninsky Prospect, Moscow, Russia 119049

Tel .: (499) 237-41-46, mgei@mail.ru, www.mgei.ru

Price is free

Содержание

ЭКОНОМИКА	5
<i>Воронцов Ю.С.</i> Активизация инвестиционной деятельности как направление государственной политики	5
<i>Вохмянина Т.В.</i> Риски компаний в условиях аутсорсинга	13
<i>Сальников С.Г., Тухина Н.Ю.</i> Системы информационного обеспечения в АПК: определение, примеры, перспективы	21
<i>Шишкин А.И.</i> Экологическая составляющая экономической безопасности	31
ЮРИСПРУДЕНЦИЯ	40
<i>Атагимова Э. И.</i> Правовая культура общества как основа правового государства	40
<i>Атагимова Э. И., Потемкина А. Т., Цопанова И. Г.</i> Потребности и перспективы совершенствования альтернативных наказаний	51
<i>Зотов А.Т.</i> О проблемах борьбы с коррупционной преступностью, как социально-правовым явлением	67
<i>Ирлицин В.И., Башилов В.В.</i> Коррупция как социально-правовая проблема	76
<i>Коновалова М.А.</i> К вопросу о применении меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении в Уголовном процессе	87
<i>Рачёв Д.Н.</i> К вопросу о механизме обеспечения правового режима контртеррористической операции	97
<i>Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С.</i> Законодательное регулирование антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов	112
<i>Савичев А.А.</i> Полнота правового регулирования как критерий качества закона	126
<i>Троян Н. А.</i> Совершенствование муниципального правотворчества как средство повышения качества регионального законодательства	136
<i>Шаруева Н.В.</i> Возрастание роли правовой культуры в современном Российском обществе	146
<i>Шепелева Д.В., Шепелев Д.В.</i> Национальные интересы и их реализация в финансовой деятельности казенных предприятий	156
<i>Шестопалов А.П.</i> Источники социального законодательства древней Руси и русского (московского) государства (X-XVII вв.)	166
ЧЕЛОВЕК И ОБЩЕСТВО	176
<i>Алимджанов Б.А.</i> История Бухарского отделения государственного банка	176
<i>Крикунова Т.К.</i> Социально-профессиональная мобильность: исследования и реализация в контексте компетентностного подхода	189
<i>Крикунова Т.К.</i> Студенческое самоуправление в вузе и педагогическое наследие Крупской Н.К.	202
<i>Носов А.В.</i> Актуальные проблемы преподавания экономических дисциплин в вузе для бакалавров, специалистов, магистров и послевузовского образования	218
<i>Черникова М.А.</i> Психологическое консультирование родителей, имеющих гиперактивного ребенка	224

ЭКОНОМИКА

УДК 330.341.2

АКТИВИЗАЦИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

ACTIVIZATION OF INVESTMENT ACTIVITY AS THE DIRECTION IN STATE POLICY

*Воронцов Ю.С.**

В статье обосновывается необходимость привлечения инвестиционных средств в экономику России, предложены пути активизации этого процесса.

The necessity of attracting investment into the economy of Russia, suggested ways to enhance this process.

Ключевые слова: *инвестиционная деятельность; инвестиционная стратегия; формы привлечения иностранного капитала.*

Keywords : *investment activity ; investment strategy ; forms of attracting foreign capital .*

В условиях выхода экономики России из кризисного состояния чрезвычайно важное значение приобретает активизация инвестиционной деятельности, поскольку без этого невозможно осуществить прогрессивные структурные сдвиги в экономике, инновационное обновление ее реального сектора, повысить конкурентоспособность и вообще обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие государства.

Активизация инвестиционной деятельности является весомым фактором решения основных социальных задач, повышения уровня жизни населения России.

* **Воронцов Юрий Сергеевич**, слушатель магистратской программы Международного менеджмента кафедры Международного бизнеса Российского университета транспорта (МИИТ)
Vorontsov Yuri Sergeevich, listener magistrate program International management the Department of international business Russian University of transport (MIIT)

Необходимым условием решения этой проблемы является привлечение средств как отечественных, так и иностранных инвесторов в экономику России, в том числе средств от эмиссии акций, инвестиционных фондов, сбережений населения, средств частных инвесторов. При этом особенно важной проблемой современности является совершенствование научно-методических основ механизма активизации инвестиционной деятельности в России.

Наряду с этим значительное количество вопросов совершенствования организационно-экономического механизма активизации инвестиционной деятельности остаются освещенными и требуют теоретического, методического и практического решения. Нынешний механизм регулирования инвестиционной деятельности пока не в полной мере отвечает современным требованиям и не имеет необходимой комплексной методологической основы. Не отработаны концептуальные вопросы и такие направления, как регулирование финансового аспекта инвестиционного процесса воспроизводства капитала, формирования ресурсов и источников инвестирования, функционирования полноценного рынка ценных бумаг и др. В связи с этим инвестиционная деятельность субъектов хозяйствования требует глубоких знаний теории и практики принятия решений в сфере обоснования инвестиционной стратегии, выборе направлений и форм инвестирования, а поиск путей совершенствования отношений в инвестиционной сфере в условиях рыночной трансформации экономики является не только актуальным, но и важной задачей теоретического и практического значения.

Россия очень заинтересована в притоке прямых инвестиций, поскольку они не увеличивают внешний долг (а наоборот, способствуют получению средств для его погашения), обеспечивают эффективную интеграцию национальной экономики в мировую благодаря производственной и научно-технической кооперации, служат источником капиталовложений, причем в

форме современных средств производства, привлекают отечественных предпринимателей к передовому хозяйственному опыту.

Это позволило бы реконструировать приоритетные отрасли промышленности в течение 5 лет. Фактически объемы иностранных инвестиций в экономику России значительно ниже, чем потребность в них.

Следует констатировать, что на начало 2015 г. прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в экономику нашего государства с начала инвестирования нарастающим итогом составляли 25 млрд долл. США [1].

Анализ инвестиционного процесса свидетельствует, что годовой объем инвестиций, который может быть освоен, составляет примерно 20-25% от ее ВВП, в то время как фактически Россия привлекла иностранных инвестиций в объеме 4,4% ВВП (но и привлеченный капитал используется не всегда эффективно) [2].

Возможности государства по привлечению прямых иностранных инвестиций в Россию определяются с учетом макроэкономической ситуации в государстве, привлекательности ее инвестиционного климата, который обеспечил бы привлечение и рациональное использование средств и их инвестирования в так называемые «точки роста» - наиболее эффективные высокотехнологичные производства, которые создадут условия для запуска инвестиционного мультипликатора, а также развития смежных производств.

Годовые объемы инвестиций пока остаются на низком уровне из-за неблагоприятного климата, что объясняется несовершенной законодательной базой, неразвитыми фондовым рынком и финансово-кредитной системой, высоким налоговым давлением, неэффективным использованием амортизационных отчислений, а также низким уровнем трансформации сбережений населения к инвестированию, что приводит к оттоку отечественных капиталов за границу и не способствует привлечению иностранных инвестиций в экономику страны.

Итак, главной задачей активизации инвестиционной деятельности в России является создание благоприятного инвестиционного климата. Проблема заключается в стимулировании эффективного притока иностранного капитала. В связи с этим возникает два вопроса: во-первых, в какие сферы приток должен быть ограничен, и, во-вторых, в какие отрасли и в каких формах следует в первую очередь его привлекать.

В России инвестиции могут осуществляться путем: создания предприятий с долевым участием иностранного капитала (совместных предприятий); создания предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам, их филиалов; приобретения иностранным инвестором в собственность предприятий, имущественных комплексов, зданий, сооружений, паев участия в предприятиях, акций, облигаций и других ценных бумаг; приобретения прав пользования землей и другими природными ресурсами, а также других имущественных прав; предоставления займов, кредитов, имущества и имущественных прав и т. д.

Следовательно, иностранный капитал может иметь доступ во все сферы экономики (за исключением находящихся в государственной монополии) без ущерба для национальных интересов. Отраслевые ограничения должны распространяться только на приток прямых инвестиций в отрасли, связанные с непосредственной эксплуатацией национальных природных ресурсов (например, трубопроводы, добывающие отрасли, приобретение в собственность земли), в производственную инфраструктуру (энергосети, дороги и т. д.), телекоммуникационную и спутниковую связь, отрасли ВПК. Подобные ограничения закреплены в законодательствах многих развитых стран, в частности США [3].

В перечисленных отраслях целесообразно использовать альтернативные прямым иностранным инвестициям формы привлечения

иностранный капитал. Это могут быть зарубежные кредиты и займы. Хотя они и увеличивают бремя государственного долга, привлечение их оправдано, во-первых, с точки зрения национальных интересов, а, во-вторых, имея в виду быструю окупаемость капиталовложений в названные сферы. Однако для этого нужно создать эффективную систему управления и контроля их использования. Альтернативой прямым иностранным инвестициям может стать получение финансовых ресурсов и прогрессивных технологий из-за подписания компенсационных сделок на бартерной основе. Перспективным направлением является привлечение в стратегические отрасли частных портфельных инвестиций.

Зарубежный капитал в форме предприятий со 100-процентным иностранным участием целесообразно привлекать в производство и переработку сельскохозяйственной продукции, производство строительных материалов, строительство (в том числе жилищное), для выпуска товаров народного потребления, в развитие деловой инфраструктуры.

Через совместные предприятия Россия могла бы получить доступ к новым технологиям, их формирования целесообразно в тех отраслях и предприятиях со 100-процентным иностранным участием, а также в области наукоемких производств, при приватизации оборонных предприятий, подлежащих конверсии, и в сферах деятельности, так называемых, «экологощадящая».

Огромные возможности для совместной деятельности открывает вовлечение в хозяйственный оборот техногенных минеральных образований при добыче и переработке полезных ископаемых. По многочисленным горнодобывающим и перерабатывающим предприятиям России разбросаны ресурсы различных металлов, включая редкие и благородные, содержащиеся в накопленных годами техногенных минеральных образованиях. К тому же, при освоении таких образований происходит экологическая очистка территории и рекультивация земель.

В период глобальных санкций ожидать большого притока иностранного капитала в Россию не приходится, потому что инвестиционный климат остается неблагоприятным. Основными препятствиями для иностранных инвестиций в России являются: пробелы в законодательстве; изменчивость экономической среды; коррупция; большое налоговое бремя; проблемы по установлению четких прав собственности; низкий уровень доходов граждан; проблемы выхода на внешние рынки и другие.

Остается нерешенной проблема обеспечения зарубежных инвесторов информацией о действующем в отношении иностранных инвестиций законодательством. Тексты инструкций недостижимы для ознакомления. Практически нет единой правовой базы, и поэтому трудно определить, какие подзаконные акты сохраняют юридическую силу, а какие были аннулированы. Чтобы дать зарубежным инвесторам представление о правовом режиме в России относительно иностранного капитала, нужно организовать регулярный выпуск бюллетеня, содержащего соответствующую информацию на нескольких языках.

Необходимо создание Информационного центра содействия инвестициям, сформировать банк предложений российской стороны по объектам инвестирования. Создание такого банка данных особенно важно для регионов, которым самостоятельный поиск зарубежного инвестора не под силу из-за неразвитости их деловой инфраструктуры.

Анализ показателей экономической деятельности страны в последний период выявил ряд позитивных шагов в его развитии, что дает основание рассчитывать на то, что Россия стала на путь восстановления экономического роста.

Наряду с тем, что вырос валовой внутренний продукт, производство товаров народного потребления, темпы роста инвестиций в основной капитал предприятий всех форм собственности, а также прирост объемов производства в основные инвестиционные отрасли - машиностроение и

металлообработку, наблюдались такие тенденции, как снижение учетной процентной ставки ЦБ России, усиление инновационной активности в промышленности с обновлением выпускаемой продукции, внедрением прогрессивных технологических процессов и современного оборудования.

Позитивность таких тенденций поддерживается тем, что более двух третей всех средств вкладывается в объекты производственной сферы.

Это является свидетельством того, что российская экономика продолжает дальнейшее развитие своей инвестиционной сферы. Исследование изменений экономической ситуации базируется на следующих параметрах: укрепление финансового положения государства (в частности, обеспечение сбалансированности бюджета, уменьшение задолженности); дальнейшее обеспечение стабильности национальной валюты; снижение стоимости кредитных ресурсов, в первую очередь, уровня процентных ставок по кредитам коммерческих банков; укрепление экономической стабильности страны (рост ВВП).

Для достижения этих параметров следует разработать меры совершенствования государственного регулирования по созданию привлекательного инвестиционного климата за счет использования соответствующих государственных регуляторов: налогов, долгосрочных кредитов, налоговых льгот, амортизационных отчислений, пошлин, порядка репатриации прибыли иностранными инвесторами.

В процессе разработки путей привлечения иностранных инвестиций необходимо отразить меры обеспечения их успешности, которыми могут быть: проведение гибкой налоговой политики, направленной на стимулирование иностранных инвестиций в отрасли экономики, не слишком привлекательных для инвестора, но важные для страны; разработка и законодательное утверждение долгосрочных проектов реформирования и развития ключевых отраслей экономики с целью привлечения стратегических инвесторов; денежная приватизация отдельных объектов

приоритетных отраслей экономики с введением международных тендеров; государственная поддержка реализации стратегически важных проектов; внедрение мониторинга инвестиционного климата в России и тому подобное.

Как необходимое условие поступления в страну иностранных инвестиций стоит отметить разработку проектов законов, способствующих созданию привлекательного инвестиционного климата.

В связи с этим большое значение имеет совершенствование процесса формирования инвестиционной политики государства, которая может активизировать или сдерживать функционирование иностранных инвестиций в национальной экономике, регулировать их объемы и технологический состав.

Литература

1. Вакина А.А. Прямые иностранные инвестиции в странах Восточной Европы // Мировая экономика и международные отношения. - 2015. - № 2. - С. 48-51.
2. Сухоруков А. И. Проблемы повышения инвестиционной активности регионов // Экономика и право. - 2012. - № 8. - С. 26-33.
3. Карандакова И.В. Оценка инвестиционного климата в России и направления его улучшения // Экономика, Финансы, Право. - 2015. - № 1. - С. 8-12.

УДК 338

РИСКИ КОМПАНИЙ В УСЛОВИЯХ АУТСОРСИНГА

RISKS FOR COMPANIES IN TERMS OF OUTSOURCING

*Вохмянина Т.В.**

В статье рассматриваются возможные риски и проблемы предприятий, на примере ОАО «РЖД», при использовании аутсорсинга, дана классификация рисков ОАО «РЖД» при передаче функций на аутсорсинг, рассмотрено целевое состояние бизнес-архитектуры Холдинга «РЖД» при применении аутсорсинга

The possible risks and problems of enterprises are considered in the article, using the example of JSCo «Russian Railways», when using outsourcing, the risks are classified by JSCo «Russian Railways» when outsourcing functions, the target state of the business architecture of RZD Holding is considered when outsourcing

Ключевые слова: *аутсорсинг, аутсорсер, бизнес-процесс, аутсорсинг-проект, основная и неосновная деятельность, конкуренция.*

Keywords: *outsourcing, outsourcer, business process, outsourcing project, main and non-core activities, competition.*

Возможные риски при реализации аутсорсинг – проектов.

Учитывая все преимущества услуги аутсорсинга, нельзя сказать, что эта сфера рынка окончательно закрепились в России. Многие зримые «плюсы» услуг аутсорсинга порой оборачиваются повышением рисков, как для компании-аутсорсера, так и для компаний – заказчиков услуг аутсорсинга.

Передача на аутсорсинг функций, формирующих межфункциональный бизнес-процесс, может привести к нарушению его целостности. В таких случаях особую важность приобретает риск-менеджмент как инструмент минимизации негативного влияния внешних и внутренних факторов на достижение целей аутсорсинг-проекта.

* **Вохмянина Т.В.**, аспирант кафедры «Международный бизнес» Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет транспорта (МИИТ)».

В функциональной стратегии управления рисками в Холдинга «РЖД» можно выделить следующие потенциальные риски применения аутсорсинга:

1. Репутационные.
2. Финансовые.
3. Производственно-технологические.
4. Ресурсные и технические.
5. Информационные.
6. Управленческие.
7. Инвестиционные.¹

Причинами возникновения рисков являются:

- нечетко определенные цели реализации функций, переданных на аутсорсинг;
- риск дублирования выполняемых функций (и соответствующих затрат) при частичной передаче бизнес-процесса на аутсорсинг;
- недостаточная квалификация аутсорсера;
- ошибочное ТЭО аутсорсинга;
- неэффективное управление имуществом, в том числе переданным в аренду;
- непроработанные механизмы взаимодействия (коммуникации);
- недостаточный уровень защиты информации;
- наличие неидентифицированного риска при их оценке.

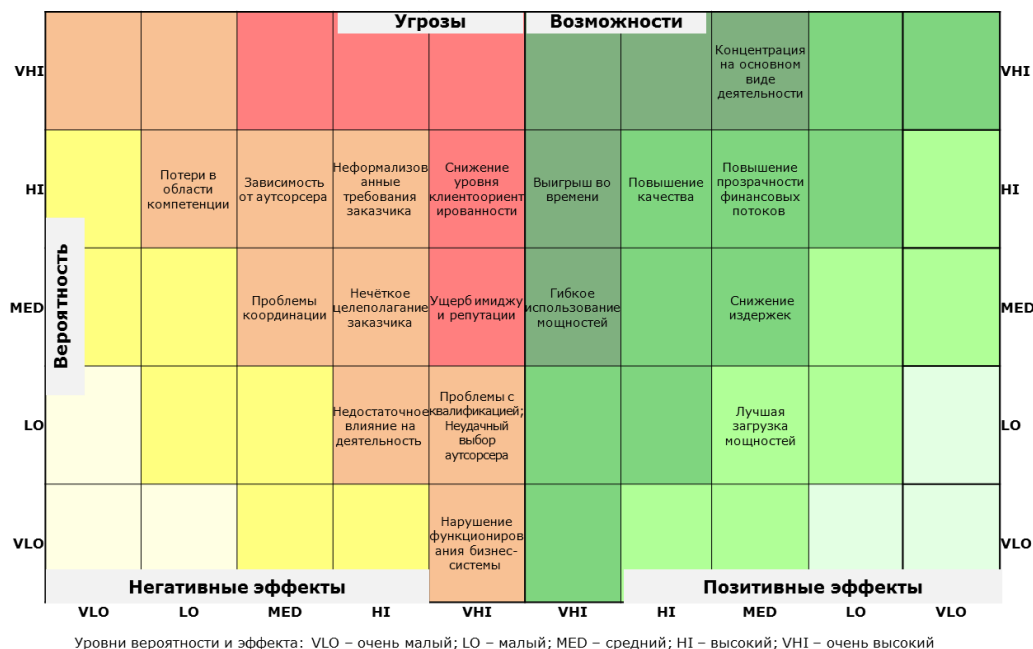


Рисунок 1. «Матричный анализ риска и возможности»

¹ Календжян, С. О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний / С.О. Календжян. - М.: Дело, 2017. - 272 с.

Для таких масштабных заказчиков, как Холдинг «РЖД», необходимо иметь в виду, что качество аутсорсинговых услуг, особенно при взаимодействии аутсорсера с внешним потребителем, может играть определяющую роль в устойчивости бизнес-системы и в уровне клиентоориентированности Заказчика, что, в конечном счете, может сказаться на деловой репутации Холдинга.

Вместе с тем, передача внешнему исполнителю некоторых функций холдинга позволяет минимизировать (а в отдельных случаях и исключить) риски, перекладывая их на аутсорсера. Таким образом, аутсорсинг может являться эффективным инструментом распределения риска.

На рисунке 1 приведена матрица риска и возможностей, на основе которых могут быть определены условия минимизации риска для Холдинга.

Достижение целей развития аутсорсинга в Холдинге ОАО «РЖД» предполагается условно разделить по горизонтам планирования и реализации на 3 этапа:

Первый этап (краткосрочная перспектива) предполагается к реализации в 2017 – 2018 годах;

Второй этап (среднесрочная перспектива) - 2019 – 2020 годах;

Третий этап (долгосрочная перспектива) - 2021 – 2030 годах.

В рамках реализации задач первого этапа предполагается формирование нормативно-методологической базы, включая формирование и внедрение системы учета. На этом этапе будет произведено совершенствование действующих аутсорсинговых отношений и отработка механизмов вывода потенциально аутсорсинговых бизнес-процессов на внешний рынок и бэксорсинга.²

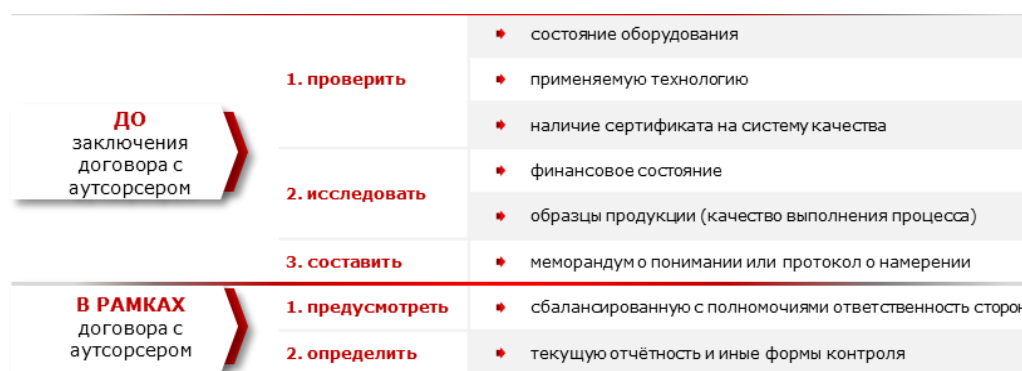


Рисунок 2. Целевое состояние бизнес-архитектуры Холдинга «РЖД» при применении аутсорсинга

² Андерсон, Э. Аутсорсинг в продажах / Э. Андерсон. - Москва: ИЛ, 2016. - 407 с.

Второй этап предполагает всестороннее совершенствование практических методик применения аутсорсинга. Завершается автоматизация аутсорсингового взаимодействия. Формируются и развиваются долгосрочные аутсорсинговые отношения.

На третьем этапе достигается целевое состояние бизнес-архитектуры с выведением обеспечивающих и вспомогательных бизнес-процессов на аутсорсинг (с учетом сформированного в соответствии с Планом реализации Концепции перечня потенциально аутсорсинговых бизнес-процессов Холдинга «РЖД»). На рисунке 2 дана иллюстрация алгоритма предупреждения рисков.

Приоритеты вывода бизнес-процессов на аутсорсинг определяются посредством матрицы аутсорсинга.

Применение аутсорсинга, как одного из инструментов обеспечения корпоративного роста Холдинга «РЖД», приведет к трансформации текущей бизнес-архитектуры за счет обоснованного отказа от реализации непрофильных бизнес-процессов силами ОАО «РЖД».

Вывод непрофильных бизнес-процессов за организационные границы ОАО «РЖД» должен осуществляться либо (при наличии рынка и отсутствии конкурентных преимуществ у ОАО «РЖД» и перспектив их получения) путем прямой передачи бизнес-процессов на аутсорсинг, либо на основе образования новых бизнес-единиц в форме ДЗО (при наличии конкурентоспособных ключевых компетенций в соответствующих видах бизнеса).³

При отсутствии сложившегося рынка в потенциально рыночных сферах деятельности осуществляется формирование отдельных бизнесов Холдинга «РЖД», развитие которых предполагает в перспективе оказание услуг не только в контуре Холдинга «РЖД», но и за его границами.

Таким образом, целевая бизнес-архитектура Холдинга «РЖД» предполагает, что ОАО «РЖД» самостоятельно выполняет профильные бизнес-процессы, передача которых на рынок невозможна в силу следующих аспектов:

- отсутствие рынка и возможности его развития;
- неприемлемых рисков и наличия технологических ограничений.⁴

Переход из текущего состояния в целевое проиллюстрирован ниже: часть обеспечивающих процессов и вспомогательные процессы

³ Jesse, Russell Аутсорсинг / Jesse Russell. - М.: VSD, 2012. - 840 с.

⁴ Аникин, Б. А. Аутсорсинг и аутстаффинг. Высокие технологии менеджмента / Б.А. Аникин, И.Л. Рудая. - М.: ИНФРА-М, 2014. - 288 с.

Холдинга «РЖД» трансформируются в блок аутсорсинговых процессов. Изменение бизнес-архитектуры приводит к соответствующей трансформации организационной и корпоративной структуры Холдинга «РЖД».

Бизнес-архитектуры Холдинга «РЖД» при применении инструментария аутсорсинга будет характеризоваться следующими свойствами:

1. Сохранение и дальнейшее развитие компетенций персонала, связанных с организацией ключевых бизнес-процессов железнодорожных перевозок.

2. Четкое позиционирование на рынке транспортных услуг.

3. Общее повышение эффективности деятельности за счет концентрации сил и ресурсов на выполнении основных (имеющих высокую стратегическую важность) бизнес-процессов.

4. Вывод обеспечивающих и вспомогательных бизнес-процессов на аутсорсинг при соблюдении действующих в Компании условий и требований (с учетом сформированного в соответствии с Планом реализации Концепции перечня потенциально передаваемых на аутсорсинг бизнес-процессов Холдинга «РЖД»)⁵.

5. Оптимизация организационной структуры Холдинга за счет исключения типовых (широко представленных на рынке) компетенций.

6. Смещение в Холдинге «РЖД» акцентов на реализацию стратегических решений. На рисунке 3 приведено целевое состояние бизнес-архитектуры Холдинга «РЖД» при применении аутсорсинга.

⁵ Малютина, О. Н. Аутсорсинг в развитии делового партнерства / О.Н. Малютина, И.А. Москвина. - М.: Финансы и статистика, Инфра-М, 2012. - 240 с.

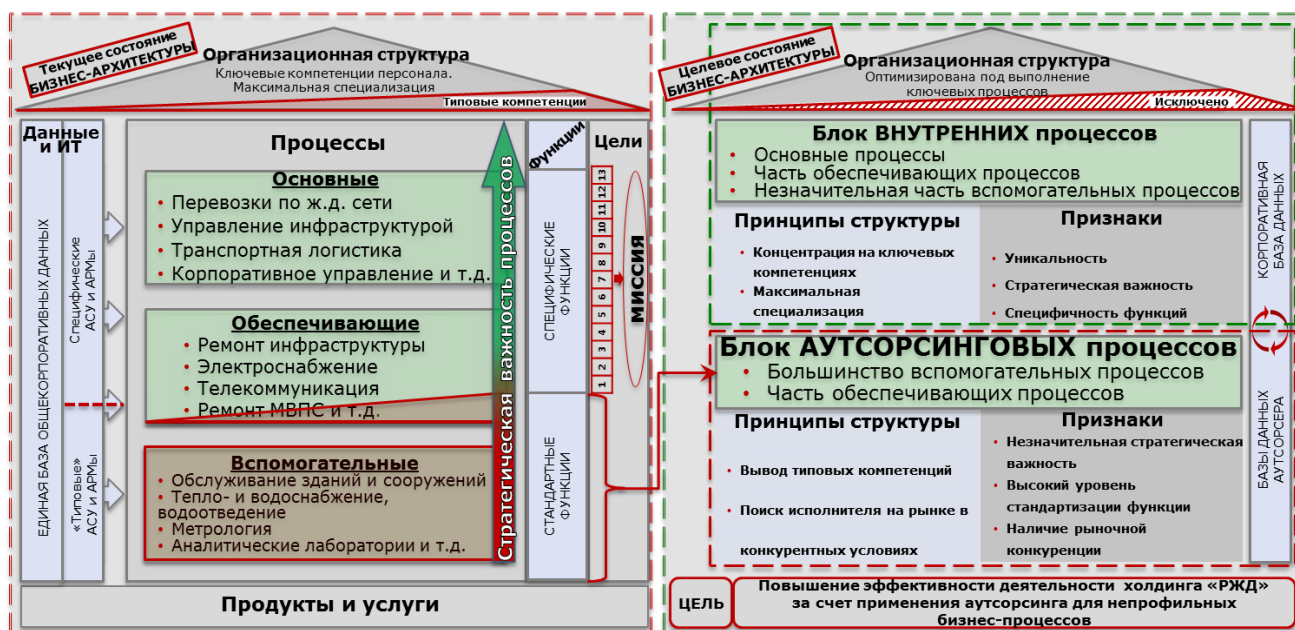


Рисунок 3. «Целевое состояние бизнес-архитектуры Холдинга «РЖД» при применении аутсорсинга»

Оценка бизнес-процессов (БП) по критериям передачи на аутсорсинг и формирование матрицы сорсинга состоит из следующих этапов:

- анализ деятельности подразделения и выделение БП;
- экспертная оценка БП по критериям передачи на аутсорсинг;
- формирование и утверждение матрицы сорсинга.

На этапе «Анализ деятельности подразделения и выделение БП»:

Подразделением-инициатором проводится анализ деятельности подразделения и выделение БП.

На этапе «Экспертная оценка БП по критериям передачи на аутсорсинг»: Подразделением-инициатором (в случае назначения – экспертами) заполняется таблица экспертной оценки БП по критериям передачи на аутсорсинг.⁶

Для каждого критерия БП должно быть выбрано только одно значение балльной оценки критерия передачи на аутсорсинг. В пустой ячейке под выбранной балльной оценкой должна быть проставлена любая отметка, соответствующая выбранной оценке.

В результате по каждому критерию формируется экспертное мнение относительно возможности передачи рассматриваемого бизнес-процесса (БП) на аутсорсинг.

На этапе «Формирование и утверждение матрицы сорсинга»:

⁶ Аксенов, Е. Аутсорсинг. 10 заповедей и 21 инструмент / Е. Аксенов. - Москва: Наука, 2013. - 919 с.

Рассчитываются индекс важности БП для ОАО «РЖД» ($I_{в \Sigma i}$) и индекс эффективности БП ($I_{э \Sigma i}$) для i -го эксперта как среднее арифметическое всех балльных оценок соответствующих групп критериев:

$$I_{в \Sigma i} = \frac{1}{13} * \sum_{1}^{13} I_{в},$$

$$I_{э \Sigma i} = \frac{1}{12} * \sum_{1}^{12} I_{э},$$

где: 13 – количество критериев, относящихся к группе «Определение уровня важности бизнес-процесса для ОАО «РЖД» (I_6)

12 – количество критериев, относящихся к группе «Сравнение эффективности бизнес – процесса с рынком» (I_9)

i – порядковый номер эксперта;

(I_6) – балльная оценка критерия передачи на аутсорсинг, относящегося к группе «Определение уровня важности БП для ОАО «РЖД», произведенная i -ым экспертом;

(I_9) – балльная оценка критерия передачи на аутсорсинг, относящегося к группе «Сравнение эффективности БП с рынком», произведенная i -ым экспертом.

С учетом оценок всех экспертов производится расчет средних арифметических значений индекса важности БП для ОАО «РЖД» ($I_{в \Sigma j}$) и индекса эффективности БП ($I_{э \Sigma j}$):

$$I_{в \Sigma j} = \frac{1}{j} * \sum_{1}^j I_{в \Sigma i},$$

$$I_{э \Sigma j} = \frac{1}{j} * \sum_{1}^j I_{э \Sigma i},$$

$I_{в \Sigma i}$ – индекс важности БП для ОАО «РЖД» для i -го эксперта;

$I_{э \Sigma i}$ – индекс эффективности БП для i -го эксперта;

j – количество экспертов.

По итогам расчета индексов $I_{в \Sigma j}$ и $I_{э \Sigma j}$ соответствующие значения заносятся в матрицу сорсинга. На пересечении в соответствующем поле матрицы сорсинга указывается название БП.

Таким образом, формируется предварительная оценка по возможности вывода БП из деятельности подразделения и его замещения рыночной услугой.

Наименования всех проанализированных БП должны быть занесены в соответствующие поля матрицы сорсинга.

Таким образом, в ОАО «РЖД» вводятся требования по применению риск-ориентированного подхода как при передаче деятельности на аутсорсинг, так и в период действия договоров между руководством Холдинга и аутсорсинговой фирмой.

Реализация положений Концепции развития аутсорсинга в ОАО «РЖД» позволит повысить управляемость аутсорсингом, что создаст условия для рационального расширения его применения в целях сокращения операционных и инвестиционных затрат Холдинга на вспомогательные и обеспечивающие виды деятельности. В конечном счете, это снизит риски недостижения целевых показателей развития Холдинга «РЖД».

Литература

1. Jesse, Russell Аутсорсинг / Jesse Russell. - М.: VSD, 2012. - 840 с.
2. Аксенов, Е. Аутсорсинг. 10 заповедей и 21 инструмент / Е. Аксенов. - Москва: Наука, 2013. - 919 с.
3. Андерсон, Э. Аутсорсинг в продажах / Э. Андерсон. - Москва: ИЛ, 2016. - 407 с.
4. Аникин, Б. А. Аутсорсинг и аутстаффинг. Высокие технологии менеджмента / Б.А. Аникин, И.Л. Рудая. - М.: ИНФРА-М, 2014. - 288 с.
5. Календжян, С. О. Аутсорсинг и делегирование полномочий в деятельности компаний / С.О. Календжян. - М.: Дело, 2017. - 272 с.
6. Малютина, О. Н. Аутсорсинг в развитии делового партнерства / О.Н. Малютина, И.А. Москвина. - М.: Финансы и статистика, Инфра-М, 2012. - 240 с.
7. Рассел, Джесси Аутсорсинг бухгалтерии / Джесси Рассел. - М.: VSD, 2013. - 167 с.

УДК 338

**СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В АПК:
ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ПРИМЕРЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ.**

**INFORMATION MANAGEMENT SYSTEMS IN AGRIBUSINESS:
DEFINITION, EXAMPLES, PROSPECTS.**

*Сальников С.Г.**

*Тухина Н.Ю.***

В статье проанализировано текущее состояние дел с внедрением систем информационного обеспечения в сельском хозяйстве, представлены различные классификации таких систем, проанализированы состав и виды информационных систем, которые внедряются в настоящее время в отрасли и сопоставительный отраслевой анализ этого процесса. Приведены примеры успешного внедрения информационно-технологических проектов в АПК, представлены перспективы отрасли в данной сфере на период до 2035 года.

The current state of affairs with the introduction of information management systems in agriculture analyzed in this article; various classification of those systems presented; composition and types of information systems, which are being implemented in the industry and comparative and industrial analysis of this process currently. Examples of successful implementation of information technology projects in agribusiness presented; prospects of production in this field for the period up to the year 2035 showed.

Ключевые слова

Система информационного обеспечения, информационные технологии, информационная система, ИТ-проект, АПК, сельское хозяйство, СУБД, ERP, CRM, HRM, СЭД.

Key words:

Information management systems, information technologies (IT), information system, IT-project, agribusiness, agriculture, a database management system (DBMS), Enterprise Resource Planning (ERP), Customer Relationship

* Сальников Сергей Георгиевич, к. ф.-м.н., и.о. руководителя отдела информатизации АПК ВИАПИ им. А.А. Никонова, Москва

Salnikov S. G. Ph.d., Acting Head of Department, senior researcher informatization Division APK, of All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics named after A.A. Nikonov, Moscow, e-mail: salnsg@gmail.com

** Тухина Наталья Юрьевна, н.с. отдела информатизации АПК ФГБНУ ВИАПИ имени А.А. Никонова, Москва

Tukhina N. Yu., scientific employee of Informatization division APK, All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics named after A.A. Nikonov, Moscow, e-mail: tukhina@viapi.ru

Management (CRM), human resources management (HRM), Electronic Document Management System (EDMS).

Под системами информационного обеспечения (СИО) обычно понимают достаточно широкий круг информационных систем (ИС), основной целью которых является преобразование информации с целью выполнения определённого (управляющего) воздействия на систему, для которой создана данная СИО.

Анализ таких ИС показывает, что в своём подавляющем большинстве такие ИС создаются на основе технологий баз данных. Для работы с базами данных как правило используются определённые, строго специализированные системы управления (СУБД). Системы, построенные без использования технологий БД, встречаются крайне редко и, по сути, занимают в настоящее время нишевое положение в составе всех ИС.

Понятие СИО не получило своего закрепления в каком-либо ГОСТе по информационным технологиям, так что в дальнейшем мы будем понимать под СИО любую ИС, которая разработана для управления какой-либо системой (в основном – производственной) и работает под управлением некоторой СУБД.

Существуют самые разные системы классификации ИС:

- по сфере применения (производство, наука, образование и т.п.)
- по способу организации (локальные, распределённые, виртуальные и т. п.)
- по уровням управления (технологическими объектами, системами учета, системами планирования, анализа и прогноза и т.п.)
- и т.п.

Достаточно подробную классификацию ИС по т.н. «технологиям» можно найти на сайте <http://www.tadviser.ru> – крупнейшем сайте, которые представляет информацию о внедрении информационных технологий (ИТ) в различные отрасли производства, где они представлены списком из 24 (!) пунктов. Среди самых крупных (по числу проектов по всем отраслям) можно увидеть следующие технологии (с тысячей и более проектов):

- СЭД (системы электронного документооборота) – 4658 проектов
- ERP (англ. Enterprise Resource Planning, планирование ресурсов предприятия) – 9001 проект
- CRM (англ. Customer Relationship Management, Система управления взаимоотношениями с клиентами) – 2714 проектов
- HRM (англ. human resources management, управление персоналом) – 2799 проектов
- BI (Business intelligence, средства бизнес-аналитики) – 2136 проектов
- ВКС (видеоконференцсвязь) – 1510 проектов
- ИС торговли – 1780 проектов
- Контакт-центры – 1041 проект

Как видно, классификация здесь достаточно условная и эклектичная. Впрочем, определённые группировки этих технологий позволяют точнее понять их место и роль в управлении и понять, что большинство систем из перечисленных выше традиционно относят к самым верхним уровням управления.

Другую классификацию, но уже достаточно узкую, а именно программных продуктов, которые присутствуют на российском рынке, мы можем найти на сайте Единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных <https://reestr.minsvyaz.ru/>. В качестве базовых разделов программного обеспечения (ПО) в нём выступают [1]:

- Встроенное ПО (BIOS; иное встроенное ПО)
- Системное ПО (операционные системы; утилиты и драйверы; системы обеспечения облачных и распределённых вычислений, средства виртуализации и системы хранения данных; серверное и связующее ПО; СУБД; системы мониторинга и управления; средства обеспечения информационной безопасности)

- Средства разработки ПО (средства подготовки исполнимого кода; средства версионного контроля исходного кода; библиотеки подпрограмм; средства разработки, тестирования и отладки; системы анализа исходного кода на закладки и уязвимость)
- Прикладное ПО (прикладное ПО общего назначения; офисные приложения; поисковые системы; лингвистическое ПО; системы управления проектами; системы управления процессами организации; системы сбора, хранения, обработки, анализа, моделирования и визуализации массивов данных; информационные системы для решения специфических отраслевых задач; геоинформационные и навигационные системы)

Даже беглый анализ представленного классификатора показывает, что наиболее интересную нам задачу, а именно задачу классификации отраслевых решений в сельском хозяйстве, данный классификатор не решает. Эта классификация по сути вся попала в один класс «информационные системы для решения специфических отраслевых задач». Таким образом, отраслевая классификация ПО и более широко ИС, используемых в сельском хозяйстве, остаётся достаточно актуальной проблемой.

Анализ отраслевых проектов (сельское хозяйство) на сайте www.tadviser.ru показывает, что наибольшей популярностью всё ещё остаются решения в области бухгалтерского учёта и систем класса ERP. Таблица ниже (таб. 1) показывает продукты, которые в их описании компаниями указаны как возможные для использования в отрасли и для которых указан хотя бы один проект в отрасли [1]

Таблица 1

Возможные ИТ-продукты реально внедряемые на сельскохозяйственных предприятиях

Название продукта	Технология	Разработчик	Проект ов всего	Проекто в в отрасли
ИС:Бухгалтерия сельскохозяйственного предприятия	Учетные системы	Агрософт- АУЦ	19	18

Навигатор-Агро	Системы безопасности и контроля автотранспорта, Спутниковая связь и навигация	Единая Национальная Диспетчерская Система (ЕНДС)	17	15
1С:Предприятие 8. Управление сельскохозяйственным предприятием	Учетные системы	Черноземье ИНТЕКО	15	13
ЦПС: 1С:Предприятие 8: Бухгалтерия элеватора и комбикормового завода	Учетные системы	Центр Программ Систем (ЦПС, CPS)	9	8
1С:Предприятие 8. Бухгалтерия птицефабрики	Учетные системы	1С-Парус	5	5
ЦПС: АгроХолдинг	ERP, Учетные системы	Центр Программ Систем (ЦПС, CPS)	5	5
БАРС.Web-Мониторинг Ветеринарии	Учетные системы	БАРС Груп	5	3
1С:Управление птицефабрикой	Учетные системы	1С-Парус	3	2
1С:ERP Агропромышленный комплекс	ERP, Учетные системы	Черноземье ИНТЕКО	1	1
1С:Предприятие 8. Рыбопереработка	Учетные системы	Палтусов	4	1
ИТОГО по таблице			83	71

Источник: сайт tadviser.ru и авторские расчёты

Как видно, при всём богатстве выбора – на сайте представлено 514 продуктов, из них в качестве возможных для использования в сельском хозяйстве указано 99 – используется в сельскохозяйственной отрасли из этого списка только 10 (чуть больше 10% от возможного числа) при среднем количестве проектов по каждому из продуктов чуть более 7.

Сельское хозяйство в целом занимает достаточно скромное место в общем списке проектов сайта [2]. Так, из общего количества ИТ-проектов, представленных на сайте – 44967 – проектов в сельском хозяйстве представлено только 425 (0,9% от общего числа). При общем вкладе с/х в ВВП страны в размере 4,6% (данные 2015 года) следует признать, что уровень использования информационных технологий в отрасли не соответствует её потенциалу среди отраслей страны.

Аналогичная ситуация и с составом компаний, в которых внедрены те или иные ИТ-проекты. Среди 38089 компаний, представленных на сайте, компаний отрасли только 305. Представленность отрасли сельского хозяйства в списке компаний таким образом составляет 0,8%, что много ниже даже среднего – 2,6% - по всем отраслям, представленных на сайте.

Ведущие компании – лидеры отрасли по внедрению ИТ-проектов представлены в таблице ниже (таб. 2):

Таблица 2

Компании-лидеры сельскохозяйственной сферы в области внедрения ИТ-решений

Компания	Город	Внедренных ИТ-проектов
Русагро	Москва	12
Комос Групп (сельское хозяйство)	Ижевск	12
Белореченское	Белореченский	9
АГРО-Инвест	Воронеж	8
Мираторг, АПХ	Москва	8
Белая Птица Птицефабрика	-	8
Золотые луга	Тюмень	7
Кубань (агрохолдинг)	Усть-Лабинск	5
Проминтел	Казань	4
Русагро-Инвест	-	4
Рефтинская птицефабрика	-	4
Коудайс МКорма	-	4
Акрон Минеральные удобрения	Великий Новгород	4

Источник: сайт tadviser.ru

Как видно, даже лидеры отрасли – компании Русагро и Комос Групп – представили на сайте только по 12 своих ИТ-проектов. Для сравнения лидер в отрасли информационных технологий – Лаборатория Касперского – реализует 26 ИТ-проектов, лидер в отрасли «Торговля» - компания «М.Видео» представила информацию о внедрении 48 своих ИТ-проектов и т.д.

Таким образом, показатели даже ведущих компаний отрасли в области внедрения ИТ-проектов, далеки от показателей лидеров и других отраслевых лидерах по внедрению отраслевых ИТ-решений.

В качестве примера внедрения ИТ-проектов в сельскохозяйственное производство приведём список проектов Агрохолдинга «Кубань» [4] (таб. 3):

Таблица 3
ИТ-проекты агрохолдинга «Кубань», представленные на сайте *tadviser.ru*

ИТ-проект	Интегратор	Продукт	ИТ-технологии	Год внедрения
Информационная система управления бизнес-направлением «Растениеводство»	Борлас (Borlas) Консалтинговая группа	Oracle JD Edwards EnterpriseOne	ERP	2016
Система мониторинга технологических процессов при эксплуатации автомобильной и сельхозтехники	Борлас (Borlas) Консалтинговая группа	GNS-GLONASS	Системы безопасности и контроля автотранспорта, Спутниковая связь и навигация	2016
Электронная торговая площадка B2B-Center	B2B-Center (Центр развития экономики)	B2B-Center: Мои поставщики	SCM, SRM - Управление взаимоотношениями с поставщиками, SaaS - Программное обеспечение как услуга	2016
Корпоративный портал и документооборот	Системы и проекты (НТЦ ИРМ, ИРМ-Девелопмент), Борлас (Borlas) Консалтинговая группа	IRM portalDoc	BPM, Корпоративные порталы, СЭД	2015
Портал документационного управления	Системы и проекты (НТЦ ИРМ, ИРМ-Девелопмент)	IRM businessDoc	СЭД	---

Источник: сайт *tadviser.ru*

Агрохолдинг одним из первых внедрил отраслевую ERP-систему в растениеводстве. Система позволяет полностью автоматизировать все

базовые этапы – управление, планирование и контроль – в процессе выращивания с/х культур. Эта задача представляется очень значимой для холдинга в земельном банке которого более 100 тыс. гектар земли. Отслеживание основных параметров полей - водородного показателя (рН), электропроводности почвенного раствора (Ес), окислительно-восстановительного потенциала почвы и пр. – при помощи специального оборудования, оснащённого датчиками ГЛОНАСС, позволяет в режиме онлайн следить за состоянием полей. Специальные датчики, установленные на полях, позволяют также отслеживать метеоданные: температуру воздуха, уровень влажности, атмосферное давление и т.п.

Представленный выше комплекс позволяет автоматизировать базовые процессы в растениеводстве: уборку, вспашку, внесение удобрений и т.п.

Другой пример успешно реализованного ИТ-проекта агрохолдинга – электронная площадка B2B-Center. Основная цель этого проекта – расширить состав поставщиков, оптимизировать закупки по цене, реализовать реальную конкуренцию поставщиков, полностью автоматизировать деятельность Холдинга по закупкам. В тестовом режиме в 2017 году было проведено 250 закупок (оргтехника, корма, удобрения, спецодежда и т.п.) на общую сумму более 500 млн. рублей.

Примером успешно реализуемого ИТ-проекта агрохолдинга «Кубань» также следует признать проект создания портала СЭД. Этот проект позволяет «...сосредоточить в единой информационной среде всю корпоративную деятельность, что весьма актуально, поскольку у агрохолдинга имеется большое количество территориально распределенных подразделений, работающих с массой контрагентов» [5].

В целом следует признать, что хотя отрасль сельского хозяйства пока ещё не находится в лидерах среди отраслей, в которых внедряются передовые ИТ-проекты, предпосылки для того, чтобы эта ситуация изменилась в лучшую сторону имеются. Так, в конце 2017 года Агентство стратегических инициатив представило разработанную совместно с бизнес-сообществом т.н. «дорожную карту» (ДК) развития рынка продовольствия FoodNet, которая является в настоящее время частью Национальной технологической инициативы (НТИ) [4].

В проектах реализации данной ДК предполагается к 2035 году занятие российскими компаниями до 5% мирового рынка в пяти приоритетных сегментах. К таковым отнесены следующие сегменты рынка:

«умное» сельское хозяйство (автоматизация и роботизация, искусственный интеллект, большие данные и т.п.)

ускоренная селекция (геномное моделирование организмов с заданными требованиями, решения и сервисы в данном сегменте и т.п.)

новые источники сырья (водоросли, насекомые, псевдозлаковые культуры и т.п.)

доступная органика (сегмент биологических препаратов и веществ, пестициды и агрохимикаты органического происхождения, органические продукты питания и т.п.)

персонализированное питание (анализ пищевого и микронутриентного статуса человека, сервисы подбора индивидуальных рационов питания, инновационные сервисы доставки и т.п.).

Суммарная стоимость проектов в рамках данной дорожной карты оцениваются в 3,3 млрд рублей, из которых 2,2 млрд рублей планируется привлечь уже до 2021 года в виде грантов и возвратных форм финансирования.

Литература

1. Продукты ИТ, используемые в сельском хозяйстве - http://www.tadviser.ru/index.php/Категория:Сельское_хозяйство_и_рыболовство?ptype=product
2. Отрасли внедрения ИТ-проектов - <http://www.tadviser.ru/index.php/Отрасли>
3. Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных - <https://reestr.minsvyaz.ru/reestr/>
4. НТИ, рынок Фуднет: <http://www.nti2035.ru/markets/foodnet>

5. Агрохолдинг "Кубань" разворачивает портал управления документами

http://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Кубань_%28агрохолдинг%29_%28IRM_businessDoc%29

УДК 338

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.

ECOLOGY AS A PART OF ECONOMIC SECURITY

*Шишкин А.И.**

В статье рассматриваются экологические проблемы Москвы и Московской области, мероприятия, проведенные в Год экологии 2017г, планы до 2020-2025 гг., а также дан краткий анализ зарубежного опыта управления промышленными и бытовыми отходами.

The article studies ecological problems of Moscow and Moscow Region, as well as the measures taken during the Year of Ecology (2017) and the plans up to 2020-2025. It also provides a short analysis of international experience in the industrial and household waste management.

Ключевые слова: *экологическая безопасность, экологический рейтинг, промышленные отходы, твердые коммунальные отходы, вредные выбросы, природоохранные мероприятия.*

Key words: *ecological safety, ecological rating, industrial waste, municipal solid waste, harmful emissions, environment protection measures.*

Среди различных аспектов, составляющих национальную и экономическую безопасность Российской Федерации решение проблем экологической безопасности занимает особое место. Научно-техническая революция и использование полезных ископаемых приводят к ухудшению экологической ситуации в различных регионах и городах страны. Уровень загрязнения недр, гидросферы и воздушного слоя земли приближается к критическим показателям.

Проведение в 2017 году Года экологии способствовало определенному улучшению сложившейся ситуации, активизировало участие государства и граждан страны в решении экологических проблем, создания экологических видов топлива, экологического транспорта, новых экологически чистых источников энергии и рационального использования ресурсов Земли.

* **Шишкин А.И.**, к.э.н., доцент кафедры международных отношений АНО ВО МГЭУ
Shishkin A.I., Ph.d., Associate Professor, Department of international relations of the in MSEU

Например, в целях улучшения экологической обстановки в регионе осуществляются различные меры правового, экономического, технологического, организационного, архитектурного характера. Особое значение придается защите флоры и фауны.

Экологический рейтинг районов столицы рассмотрен по пяти важнейшим показателям:

1. Площадь озеленения $<20\%$ ($20\% - 40\%$) $>40\%$
2. Количество потенциально опасных предприятий ТЭЦ (Тепловые Электростанции) и МСЗ (Мусоросжигательные заводы) – их выбросы наиболее опасны.

В Москве находится 13 ТЭЦ и 5 МСЗ. К опасным объектам отнесена также Останкинская телебашня из-за повышенного уровня электромагнитного излучения.

3. Наличие крупных автомагистралей.
4. Качество воздуха по 5 основным параметрам: CO, NO, NO₂, SO₂, а также углеводороды суммарные.
5. Почвы по концентрации тяжелых металлов, цинка, мышьяка, ртути, свинца, нефтепродуктов.

В итоге были определены территории с минимальным, стандартным и повышенным экологическим риском.

Среди наиболее важных направлений выделены следующие:

- Уменьшение бытовых и производственных отходов и их разделение на: бытовые, бумагу, стекло, пластик.
- Очистка сточных вод до природного состояния;
- Переход к источникам энергии, обеспечивающим чистоту атмосферы;
- Охрана и восстановление земель и лесов, городских парков;
- Повышение качества и содержания материалов агитации в пользу экологии, бережному отношению к окружающей среде.
- Разработка ПНООЛР – проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (проектная документация, обосновывающие нормативы

образования и устанавливающая лимиты размещения отходов для предприятий и организаций).

Из 60-70 млн. тонн отходов в России, 11 млн. тонн дает столичный регион. В Московской области 39 полигонов для твердых коммунальных отходов. Из них работают 15 с оформленными землеотводами, но все они перегружены. Везти мусор москвичей в Московскую область больше нельзя – из-за отсутствия свободной земли. Близлежащие области согласия на размещение таких полигонов не дали.

Ситуация усугубляется еще и потому, что из всех коммунальных отходов Москвы и области вторично перерабатывается лишь 7 процентов, а остальные 93 идут в землю, в то время как в развитых странах 50 процентов твердых коммунальных отходов – почти вся бумага, картон, пластик перерабатываются во вторичное сырье.

У нас тоже появились первые производства, например в Мытищах, где есть мусоросортировочные предприятия, которые разделяют отходы на бумагу, картон, пластик и на то, что приносит самую большую прибыль – жестяные банки из-под напитков, которые прессуются в специальные кубы и реализуются на дальнейшую переработку.

Многие страны выбрали направление – мусоросжигательные заводы, которые при сжигании на определенных технологиях и с использованием огромного количества фильтров не дают выбросов в атмосферу вредных веществ.

В Московской области в 2018 году будет построено три завода и один в Татарстане. Один такой высокотехнологичный завод будет перерабатывать и сжигать в год 700 тысяч тонн мусора, а сами заводы будут способствовать созданию в России новой отрасли экономики. Технология в первых заводах – импортная, но в стране уже производятся котлы, турбины, электротехническое оборудование.

Строить эти заводы будет компания «РТ-Инвест» - одно из подразделений «Ростехнология», которая приобрела за свои средства самую современную в мире технологию, которой обладает японско-швейцарская компания Hitachi. Эта компания построила в мире много

мусоросжигательных заводов, причем расположены они в мегаполисах, например в Токио, Вене, Стокгольме. Шведы, к примеру, отапливают столицу собственным мусором, которого уже не хватает и его покупают в других странах, транспортируя морскими судами.

Перейти в России на новую систему обращения с отходами и организовать их утилизацию регионам помогут поправки в Закон «Об охране окружающей среды», вступившие в силу в 2018 году.

Учитывая, что в настоящее время во вторичное использование вовлекается не более 10 процентов бытовых отходов, а доля промышленных отходов, которые идут в переработку составляет около 50 процентов, введена обязательная процедура согласования с жителями расположения свалок и мусоросжигательных заводов, сортировочных станций.

В связи с переходом многоквартирных домов на отдельный сбор мусора, мусоропроводы могут использоваться для одного из видов мусора, что во многом будет зависеть от культуры обращения с отходами всеми жителями.

Виды отходов и количество контейнеров во дворах определит регион, а для перехода на новую систему обращения с отходами в каждом регионе должен быть выбран региональный оператор. Сейчас они выбраны в 21 регионе. Остальные регионы, а это 64 субъекта федерации должны выбрать их до мая 2018 года.

Однако у новой системы обращения с отходами есть и нерешенные проблемы, связанные с дисциплинированностью и ответственностью жителей. Например, один выброшенный пакет с пищевым мусором может испортить целый контейнер, а ответственности за это никто не несет. Или другой пример: многие упаковки, состоящие из разных материалов, не могут быть утилизированы даже профессионалами в цехах, т.к. состоят из разных материалов.

Положение может измениться, если производители будут сами утилизировать выпускаемые предприятиями упаковки.

Как известно с 1 января 2019 года экономика России переходит на наилучшие в природоохранном смысле и доступные технологии, и

заканчивается период, отведенный промышленным предприятиям федеральным законом №219-ФЗ на их внедрение. Тем предприятиям и организациям, которые не уложатся в 2018 год, будет пересчитана плата за вредные выбросы с повышающим коэффициентом 100. Поэтому, решившие сэкономить на модернизации потеряют значительно больше.

Экологическая безопасность является составной частью национальной безопасности страны, а одной из основных угроз сегодня является загрязнение окружающей среды, экономический ущерб от которого составляет 4-6% ВВП или 3-5 триллионов рублей.

Реализация данного федерального закона позволит объединить промышленную и экологическую политику, что создаст синергетический эффект для отечественной экономики. Решение этой масштабной задачи позволит перейти от санитарно-гигиенического принципа управления качеством окружающей среды, где «загрязнитель платит» к технологическому принципу – «загрязнитель устанавливает очистные сооружения, соответствующие наилучшим доступным технологиям».

К примеру, после того как в Европе ужесточили требования к выбросам диоксида серы с 2000 мг/куб.м. до 200 мг/куб.м., появились и технологии, в которых дым поливается суспензией известняка и в результате получается гипс, который идет на строительство дорог и сооружений.

Современный мировой рынок комплексного экологического машиностроения по объему составляет около триллиона долларов. Доля России в балансе выбросов в окружающую среду составляет около 5%, что может оцениваться в 3 триллиона рублей и совпадает с ежегодным ущербом загрязнения окружающей среды.

В настоящее время в России возрождается целая новая отрасль – отечественное экологическое машиностроение Семибратовский завод газоочистительной аппаратуры в Ярославской области. Продукция ООО «ФИНГО – комплекс» соответствует принципам наилучших доступных технологий. На его базе в стране создан экологический машиностроительный консорциум – ЭМК.

Важно отметить, что Москва становится более экологически чистым городом. В рейтинге регионов России «Зеленый патруль» она поднялась на 5 место с 14 позиции в 2016 году. В развитие новой транспортной политики

введены платные парковки, сдерживающие поток автомобилей, въезжающих в город, автобусный парк «Мосгортранса» обновлен на 95% автобусами класса «Евро-5», возобновлена закупка безвредных для окружающей среды трехсекционных современных трамваев, запущено регулярное движение электропоездов МЦК.

Приоритет в Москве отдается общественному транспорту. Поддерживается также развитие каршеринга и других видов альтернативного транспорта – велосипедов, электромобилей.

С 2017 года грузовики с двигателем ниже класса «Евро-3» не могут въезжать на Третье транспортное кольцо, а грузовики с двигателем ниже класса «Евро-2» даже на МКАД, так как порядка 30% выхлопных газов, загрязняющих воздух в районе автомобильных трасс, выбрасывают грузовики.

Эти ограничения должны стимулировать транспортные компании обновить автопарк, что в итоге снизит загазованность воздуха в таком мегаполисе как Москва на 2-3 %.

По программе «Моя улица» в столице все больше сооружается пешеходных пространств и велодорожек.

Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Лица, которые допущены к обращению с отходами I-IV класса опасности, должны проходить профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с отходами I-IV класса опасности в соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления».

В Москве активно работают специализированные компании по следующим направлениям:

- Комплексное экологическое сопровождение предприятия, организации или проекта;
- Экологический менеджмент;

- Экологическое проектирование;
- Экологические разрешительные документы;
- Экологическая отчетность и платежи;
- Экологический аудит;
- Юридическая защита в области экологии;
- Экологическая безопасность при работе с опасными отходами;
- Документирование деятельности по обеспечению экологической безопасности и другие направления.

Для Московской агломерации мусорная проблема стоит особенно остро с учетом большого количества образуемых отходов, высокой плотности населения, истощения ресурсов существующих полигонов и недостатка свободных площадей для строительства новых.

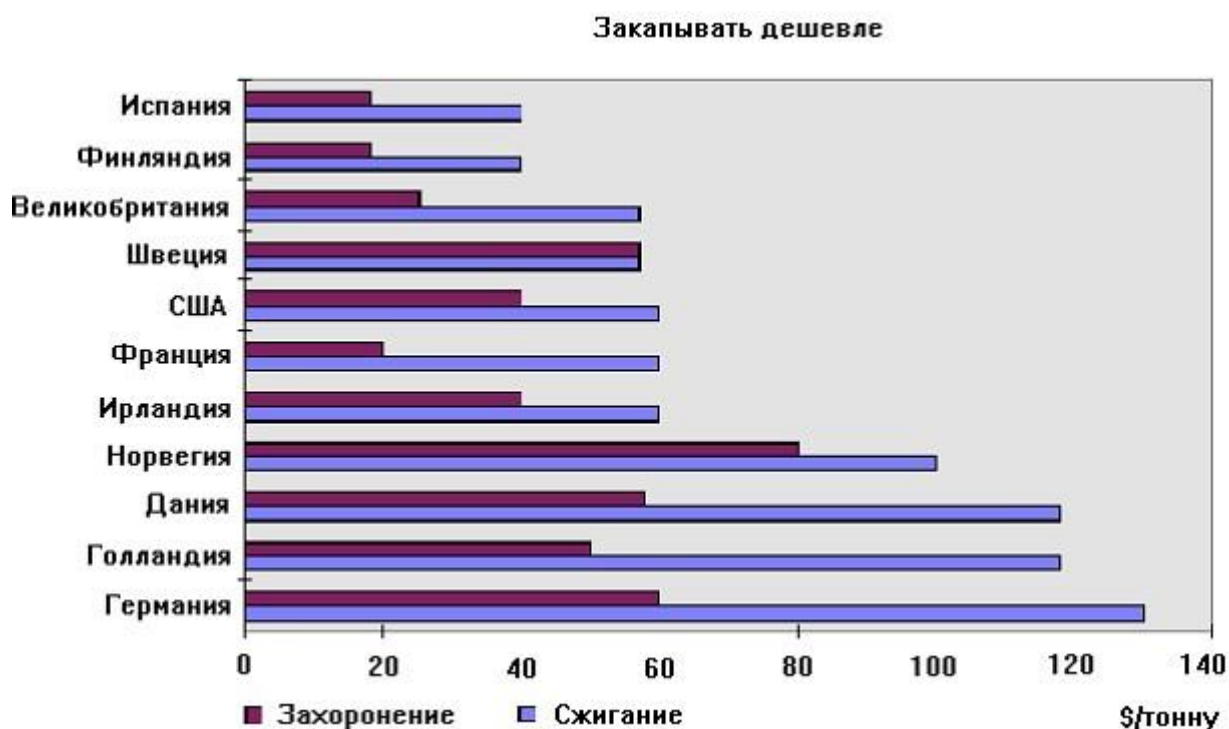
Правительство Москвы утвердило территориальную схему обращения с отходами, в которой установлены целевые показатели по снижению объемов твердых коммунальных отходов к 2020 и 2025 году в соответствии с действующим федеральным законодательством, в том числе – с приоритетными направлениями государственной политики в области обращения с отходами.

Правительство РФ 29 января 2018 года одобрило разработанную Минпромторгом «Стратегию развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления до 2030 года». Документ призван создать в России отрасль управления отходами и ее научно-техническую базу. Большая часть документа описывает существующую критическую ситуацию в отрасли. При этом на уровне правительства впервые фиксируется факт, что отсутствие раздельного сбора и сортировки отходов является одним из основных препятствий для создания соответствующей отрасли. В частности, предполагается создать площадки для специализированного сбора отходов.

Предполагается и создание отраслевых технопарков, межотраслевых инновационных научно-технологических центров, развитие научно-технической базы. Целевыми показателями стратегии, в том числе, устанавливается, что к 2030 году появятся 70 экотехнопарков и 220 новых производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, а доля импортного оборудования снизится с 60% в 2016 году до 10% в 2030 году.

За рубежом управление отходами включает организацию сбора отходов, их утилизацию, переработку, сжигание, захоронение и т.д., а также мероприятия по уменьшению количества отходов (Рис.). По мнению зарубежных аналитиков, проблема отходов включает взаимосвязанные аспекты:

- *Объем муниципальных отходов постоянно возрастает на душу населения и в абсолютных величинах;
- *Состав отходов усложняется, появляется все большее количество экологически опасных компонентов;
- *Отношение населения к свалкам меняется и становится резко отрицательным;
- *Применяются законы, ужесточающие правила обращения с отходами;
- *Появляются новые технологии по переработке отходов, включающие системы разделения, мусоросжигающие заводы – электростанции и санитарные полигоны;



*Рисунок. Статистика утилизации отходов в зарубежных странах.**

*Экономика и управление отходами усложняется. Возрастает цена утилизации отходов и это привлекает частный бизнес. Сбор и переработка отходов требует крупных инвестиций;

*Городские власти, общественные организации и другие заинтересованные стороны должны вести целенаправленную работу по информированию и вовлечения населения в процесс обращения отходов;

*Более предпочтительным вариантом разделения мусора считается осуществление этого процесса самими жителями с использованием методов их поощрения, нежели создание специализированных предприятий для этой цели;

*При эффективном разделении мусора на материалы, возможные к дальнейшему использованию, перерабатывается до 90% отходов.

Литература

1. Закон РФ «Об отходах производства и потребления» (№ 89-ФЗ-1998г)
2. Закон РФ «О государственной экологической экспертизе»(№ 219- ФЗ от 21.07.2014г.)
3. Газета Коммерсантъ №16, 30 января 2018г.
4. Мусороперегрузочные станции HUSMANN <http://husmann.su/recycling>
5. Практика работы с отходами в Москве и Московской области, <https://yandeex.ru>
6. Хаустов А.П., Редина М.М., Экологический мониторинг.-М: Юрайт, 2014
7. Экологическое право / Под ред.С.А. Боголюбова, М:Юрайт, 2014
8. Зарубежный опыт управления отходами, <http://www.ru/modules/section>

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

УДК 342

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

LEGAL CULTURE OF SOCIETY FORMING AS NECESSARY PREREQUISITE OF DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTIONAL STATE

Атагимова Э. И.*

В статье автором проанализированы теоретические основы формирования правовой культуры общества. Рассмотрены сущность и особенности правовой культуры. Раскрыты основные подходы к пониманию правовой культуры. Представлены дефиниции отражающие основное содержание понятия «правовая культура». Выделены наиболее важные институты, влияющие на формирование правовой культуры у населения, и особенно у молодого поколения, в современных условиях. Отмечается, что одним из условий развития правового государства является достижение высокого уровня правового сознания граждан. Рассмотрены актуальные и важные проблемы, возникающие с необходимостью повышения уровня правовой культуры человека для развития гражданского общества в России. Автором подчеркивается роль правового воспитания подрастающего поколения в создании культурного, социально активного и законопослушного общества. Отмечается, что правовое воспитание подрастающего поколения необходимо начинать с раннего возраста, потому как именно в детском возрасте ребенок особенно восприимчив к усвоению нравственных норм и требований. Поэтому процесс общего и правового воспитания молодого поколения образует неразрывную связь между собой.

The analysis of theoretical fundamentals of the legal culture of society is given in the article. The author examines the essence of the legal culture, main trends of its comprehension as well as different delineates of the notion are given in the article. In article the essence and structure of legal culture and its feature

* Атагимова Эльмира Исамудиновна, аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук.
Atagimova Elmira Isamudinovna, Office of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, candidate of legal sciences, e-mail: atagimova75@mail.ru

are considered. It is noted that one of conditions of development of the constitutional state is achievement of high level of legal consciousness of citizens. The article deals with topical and important issues arising from the need to increase the level of legal culture of rights for the development of civil society in Russia. The authors emphasize the role of legal education of the coming generation for creating a cultured, socially active, and law-abiding society. It is noted that legal education of younger generation needs to be begun with early age which has to become a paramount problem of modern educational system.

Ключевые слова: *культура, гражданин, население, право, нравственность, правовое просвещение, правовая культура, правовое воспитание, правосознание, информирование, правовые знания.*

Key words: *culture, citizen, population, law, morality, legal awareness raising, legal culture, legal nurturing, legal consciousness, informing, legal knowledge.*

Правовое государство предполагает создание условий для формирования социально развитой личности, которая понимает свои интересы, знает свои права и обязанности, умеет защищать свои права законными средствами, уважает права и интересы других людей. При этом, как правильно отметил А.М. Муртузалиев [1, с. 5–10], вопросы повышения правовой культуры играют исключительно важную роль при решении задач становления гражданского общества и правового государства в стране. Рассматривая правовую культуру как совокупность всех ценностей, созданных человеком в правовой сфере, становится ясно, что она характеризует уровень: правосознания граждан и должностных лиц, совершенства законодательства, законности и правопорядка, работы правоприменительных, в т. ч. правоохранительных, органов, развития юридической техники, а также правотворческой и правореализационной культур как всего общества и отдельных его социальных групп, так и личности в отдельности. Соответственно одним из условий развития правового государства является достижение высокого уровня правового

сознания граждан, выработка у них необходимой для активного участия в политической и общественной жизни общечеловеческой и правовой культуры. И здесь согласимся с мнением Л.А. Петручак, что именно правовая культура способствует реализации в обществе принципов законности и правопорядка, созданию атмосферы, в которой каждый человек защищен от произвола и может свободно реализовать свои творческие способности и идеалы [2, с. 12–13]. Таким образом, правовая культура общества в значительной степени является гарантом реального верховенства закона, фактором, способствующим высокой гражданской активности и ответственности граждан.

По мнению О.Ю. Рыбакова, правовая культура, не может быть статичным явлением, с чем сложно не согласиться, она находится в постоянной динамике, обеспечивает преемственность лучших образов человеческой мысли и деятельности [3, с. 15]. Сущность правовой культуры есть мера освоения правовых ценностей, накопленных обществом, и их использования различными субъектами в правовой сфере [4, с.385–386]. В аспекте обозначенного мнения представляется уместным привести суждение О.И. Цыбулевской и Т.В. Милушевой о том, что правовая культура является своего рода матрицей, в рамках которой протекает социально значимая человеческая и общественная жизнь, выражающаяся в типах и формах организации деятельности общества и индивида, создаваемых ими материальных и духовных ценностях [5, с. 8–16].

Правовая культура, характеризуемая необычайной широтой и многоаспектностью содержания составляющих её понятий «право» и «культура», рассматривается учеными как: деятельность по производству, распределению, потреблению ценностей правового характера; идейно-правовое состояние общества, определяемое через категории «правовая жизнь», «правовая организация», «правовой прогресс» и подобные правовые явления [6]; система овеществлённых и идеальных культурных элементов,

относящихся к сфере действия права, их отражение в сознании и поведении людей [7]; система взглядов, оценок, убеждений, установок, которые опосредуют отношение личности к правовой жизни общества, определяют его правовое поведение; совокупность всех позитивных компонентов правовой действительности в её реальном функционировании, воплотившая достижения правовой мысли, юридической техники и юридической практики [8, с. 34-37]; исторически сложившаяся, обусловленная экономическим, политическим, социальным и духовным уровнем развития общества разнообразность общечеловеческой культуры, которая материализуется в формировании, передаче, сохранении правовых ценностей, служащих ориентиром юридически значимого поведения, и представляет собой качественное состояние правовой системы, степень правового развития личности и общества. Подобного мнения придерживаются и другие ученые, полагая, что правовая культура предстает, результат имеющихся достижений в области права, его создания, применения, представлений о его сущности, назначении в виде оценки существовавших в прошлом государственно-правовых явлений, тем самым представляя собой «памятники права, правовые и политические учения» [9, с. 242].

Из представленных определений видно, что держателем правовой культуры, может быть признан тот член общества, который знает законодательство, умеет им воспользоваться не в ущерб государству, обществу, народу. Таким образом, как правильно отметили О.И. Цыбулевская и Т.В. Милушева, правовая культура выражается в определенном характере деятельности членов гражданского общества, является одновременно и результатом культурной деятельности в сфере права, т.к. представляет собой совокупность соответствующей степени правовых знаний, умений, навыков общества [5, с. 8–16]. В этой связи нельзя не согласиться с утверждением О.Ю. Рыбакова, что активность личности и правовые формы этой активности имеют особое значение для

характеристики включенности личности в общественные, позитивно преобразовательные процессы, формирование правового государства... Иными словами, «Граждане России должны осознавать, что они вправе самостоятельно принимать решения и, что самое главное, контролировать их выполнение всеми доступными, разрешенными законом способами». [10, с. 156–164]. Соответственно, соглашаясь с мнением В.Ю. Мельникова, отмечающего, что высокий уровень правовой культуры является одним из признаков правового государства [11, с. 18–26], можно прийти к выводу, что правовая культура, будучи весьма существенным потенциалом гражданского общества, есть основа правового государства.

В аспекте обозначенной проблемы представляется необходимым привести суждение, что уровень правовой культуры, правового сознания общества и его членов в отдельности напрямую зависит от результативности функционирования системы правового воспитания.

В юридической литературе существуют различные определения правового воспитания. Правовое воспитание рассматривается как: «...систематическое влияние на сознание, психологию воспитуемых (индивидов и общественных групп) всего уклада общественной жизни и идеологических факторов...» [12], «процесс, посредством которого формируется правовое сознание граждан; это воспитание в святости закона, недопустимости произвола, необходимости торжества истины и справедливости в любой конфликтной ситуации, торжестве правосудия» [13, с. 68]. Правовое сознание, по мнению С.С. Алексеева, должно проявляется не только в законопослушании, но и в правовой активности, в полном и эффективном использовании правовых средств в практической деятельности, в стремлении в любом деле утвердить правовые начала как высшие ценности цивилизации [14, с. 95]. Отдельные ученые представляют правовое воспитание в широком и узком смыслах. Так, в широком смысле правовое воспитание включает в себя воздействие всех факторов жизни на

формирование качеств личности, а в узком – есть целенаправленное воздействие общества на сознание людей, их нравы, черты характера, образ поведения [15]. А.Н. Бабенко, также являясь сторонником данного подхода, понимает под правовым воспитанием в широком смысле общий процесс формирования правосознания и правовой культуры членов общества, включая влияние социально-экономического уклада жизни, политического режима, идеологической деятельности, нравственно-правовой атмосферы, а в узком смысле – один из видов общественной деятельности, которая выражается в целеустремленной и организованной работе государственных органов и общественных организаций, направленной на формирование правовой культуры и воспитание правопослушных граждан [16, с. 4–11].

Обобщая мнение ученых-правоведов под правовым воспитанием предлагается понимать – целенаправленное воздействие на сознание личности, социальных групп и всего общества в целях превращения правовых идей и требований в личные убеждения став ориентиром поведения.

Правовое воспитание, как многоэтапный, непрерывный и длительный процесс, должно сопровождаться созданием благоприятных условий для развития личной инициативы, проявления дисциплины, организованности и ответственности. Только тогда возможно ожидаемое изменение в отношении к правовым ценностям и нормам, что не замедлит сказаться и на повседневном поведении каждого индивида в обществе.

Большую роль в формировании правовой культуры личности играют общеобразовательные организации. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ воспитание ребенка – является одной из главных функций образовательных организаций. В качестве основных принципов государственной политики в области образования закон, что следует из его содержания, определяет воспитание взаимоуважения, трудолюбия,

гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры». В ст. 12 цитируемого документа определено, что содержание образования должно обеспечивать развитие способностей каждого человека, формирование и развитие его личности в соответствии с принятыми в семье и обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. Это значит, что стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего современным потребностям общества и каждого гражданина, что совершенно верно отмечается в научной литературе [16, с.132–136]. Таким образом, образовательные организации являются важнейшим социальным институтом, признанных заниматься воспитанием и повышением уровня правовых знаний обучающихся.

Стоит отметить, что достаточно совершенная система правового просвещения и воспитания школьников была создана в советское время и носила общегосударственный характер. Формирование советского гражданина, способного совершенствовать социалистические отношения, было важнейшим направлением деятельности политической системы того периода, одной из задач права [18]. Была сформирована эффективная координационная деятельность, в том числе и на законодательном уровне, между всеми заинтересованными государственными органами и учреждениями, так или иначе вовлеченными в процесс просветительской деятельности, что являлось одним из наиболее существенных положительных моментов просветительской деятельности в указанный период.

Роль образовательных учреждений в развитии правосознания подрастающего поколения была в свое время подчеркнута основателем советской педагогики А.С. Макаренко, который считал, что педагоги «имеют возможность внушить детям теорию честности, теорию отношения к вещам

своим, чужим и государственным с бесконечной убедительностью, с очень строгой логикой, с большой внушаемостью» [19].

Соглашаясь с суждением А.С. Макаренко, отметим, что правовое воспитание в школе можно поддерживать такими формами и методами, как тренинги, инновационные игры, семинары, дебаты, экскурсии в суды и др.

При изучении правовых вопросов на уроках преподаватели могут помимо материала, изложенного в учебниках, широко использовать примеры из жизни школ, чтобы убедить учащихся, что каждый противозаконный поступок обязательно влечет за собой соответствующее наказание. Воспитание у ребят сознательных навыков правомерного поведения, честности, принципиальности, доброты, взаимного уважения и взаимной выручки можно проводить и во время внеурочных уроках, на классных часах, факультативах [20, с. 16]. Воспитательная работа может проводиться в различных формах. Это и организация в школе правовых лекториев, с привлечением практикующих юристов для учащихся и/или родителей, тематических вечеров, олимпиад и викторин, организация встреч с работниками правоохранительных органов, приурочив данные встречи к профессиональным праздникам. Организация просмотра и обсуждения художественных и документальных фильмов, в которых раскрываются героические поступки работников правоохранительных органов, обеспечивающих сохранность государственной собственности, охраняют общественный порядок, зачастую с риском для себя спасают жизнь и здоровье людей.

Стоит отметить, что наибольший воспитательный эффект дают беседы, проводимые непосредственно в учебных группах, поскольку они позволяют в максимальной мере сосредоточить внимание ребят, ответить на все интересующие их вопросы. К проведению таких бесед, как уже было отмечено ранее, можно привлекать работников суда и прокуратуры, органов внутренних дел и юридических консультаций, которые могут подробно

разъяснять законодательство, охраняющие права и интересы подростков, содержание норм уголовного, административного и других отраслей права об ответственности обучающихся, показывать воспитательно-профилактическую роль российских законов и практики их применения, осуществлять другие мероприятия по формированию и развитию правосознания учащихся. Организация и инсценировка судебных процессов, с привлечением учеников и проведение правовых викторин, интерактивных игр на правовую тематику могут закрепить полученные правовые знания. Интерпретация правовых знаний посредством привлечения учеников к активной умственной и практической деятельности поможет перевести полученные знания в жизненный опыт. В результате последовательного и методического воспитания личности, начиная со школьного возраста, мы получим высоконравственную, духовно развитую личность, мотивированную к добросовестному исполнению должностных обязанностей [21, с. 65]. В обществе, в будущем сформируется устойчивое уважение к закону.

Исходя из выше изложенного отметим, что правовоспитательная деятельность есть не что иное, как продолжение того сложного и многогранного процесса политического, нравственного, культурного воспитания, которое начинается на более ранних стадиях развития человека. Если мы попытаемся хотя бы поверхностно проследить этапы развития той части населения, которой принадлежит близкое и отдаленное будущее, то указанная взаимосвязь и соединение форм воспитания с точки зрения решения нашей проблемы особенно ярко проявятся на первых этапах. И поэтому необходимо систематизировать и целенаправить деятельность государства, его органов власти (их служащих), общественных объединений на формирование у молодого поколения уважительного отношения к закону, развития чувства ответственности, непримиримости к произволу, коррупции.

Знание, духовность и нравственность нынешних и будущих молодых поколений, от которых зависит будущее России, находится в руках старшего

поколения: родителей, учителей, воспитателей. Родители, учителя, преподаватели, ученые, журналисты, деятели культуры и искусства, органы государственной власти (муниципальные органы) и др. должны объединиться в правовом воспитании российских граждан, постоянно информируя их о правах, возможностях их защиты, утверждать в них веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой жизни.

Литература

1. Муртузалиев А.М. Повышение правовой культуры как актуальная задача современности Вестник Дагестанского государственного университета. 2013. Вып. 2. С. 5–10.
2. Петручак Л.А. Правовая культура современной России: теоретико-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2012. 54 с.
3. Рыбаков О.Ю. Ценностные измерения российской правовой политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 85. С. 11-17.
4. Соколов Н.Я. Правовая культура / Теория государства и права: учебник, коллектив авторов под ред. О.Ю. Рыбакова М.:ЮСТИЦИЯ, 2016. С.385–386.
5. О.И. Цыбулевская, Т.В. Милушева Основы государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: теория и практика правовой жизни. /Правовая культура //№4 (27). 2016. С.8–16.
6. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1907. Т. 1. 656 с.
7. Петручак Л.А. Правовая культура современного российского общества. М., 2012. 364 с.
8. Политико-правовые ценности: история и современность / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2000. 256 с.
9. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 352 с.
10. Рыбаков О.Ю. Тенденции развития российской правовой политики //Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 3 (254). С. 156–164.
11. Мельников В.Ю. Значение правовой культуры для развития человека и гражданского общества // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 3. С. 18–26.
12. Бондарев А.С. Правовая антикультура в правовом пространстве общества. Пермь 2006. 192 с.

13. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993., 95 с.
14. Алексеев С.С. Право и наша жизнь. М., 1978. 204 с.
15. Роль правового воспитания в предупреждении правонарушений / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1985. 240 с.
16. Бабенко А.Н. Значение правовых ценностей для процесса правового воспитания // Вестн. ЮУрГУ. № 2. 2008. С. 4–11.
17. Ростова О. С. Современные подходы к процессу интеграции научного знания в образовательный процесс // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С.132-136.
18. Ростова О.С. Правовая охрана материнства и детства в Советском государстве: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Саратов, 2007. 213 с.
19. Макаренко А.С. О воспитании. М., Политиздат, 1990. 194 с.
20. Немного о правовом воспитании: методические рекомендации по правовому воспитанию учащихся в начальной школе (1–4 классы) / авторы-сост. Э.И. Атагимова, Е.В. Горбачева, А.А. Савичев, И.Н. Федоров. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. 68с. – Серия «Правовое просвещение населения».
21. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Правовое просвещение: проблемы и пути решения // Мониторинг правоприменения. 2015. №1.(14).

УДК 342

**ПОТРЕБНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
АЛЬТЕРНАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ**

**NEEDS AND PROSPECTS FOR IMPROVING ALTERNATIVE
SENTENCING**

Атагимова Э. И.*

Потемкина А. Т.**

Цопанова И. Г.***

Статья посвящена проблеме исследования эффективности реализации уголовного наказания, в том числе и альтернативных наказаний за нарушение уголовно-правового запрета. Отмечается, что именно в санкциях оценивается законодателем степень общественной опасности деяний. Соответственно система наказаний, являясь орудием, которым государство ведет борьбу с преступностью, должна удовлетворять многим условиям и предусмотренные в ней наказания, должны содействовать исправлению лиц, совершивших преступные деяния. Предпринята попытка проанализировать значение альтернативных наказаний в системе наказаний. По мнению авторов, проведенный анализ содержания некоторых альтернативных наказаний позволил констатировать, что перечень наказаний предусматриваемых в ст. 44 УК РФ можно разделить на две составляющие, в первой – «альтернативные наказания», а во второй – «наказания, связанные с изоляцией от общества».

The article is devoted to the problem of studying the effectiveness of the implementation of criminal punishment, including alternative penalties for violation of the criminal law prohibition. It is noted that the degree of public danger of acts is assessed by the legislator in sanctions. Accordingly, the system of punishment as a weapon that the government is waging a fight against crime, must satisfy many conditions, and it provided for punishment should contribute to the correction of persons who have committed criminal acts. An attempt is made to analyze the importance of alternative punishments in the system of punishments. According to the authors, the analysis of content of some alternative punishments allowed to state that the list of punishments provided in Art. 44 of the criminal code can be divided into two components, in the first – "alternative punishments", and in the second – "punishments connected with isolation from society".

* Атагимова Эльмира Исамудиновна, аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук.

** Потемкина Анна Трофимовна, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», кандидат юридических наук, доцент.

*** Цопанова Индира Георгиевна, декан юридического факультета ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент.

Ключевые слова: закон, законодательство, преступление, наказание, система наказаний, альтернативные наказания, исправительные учреждения, уголовная ответственность, осужденный.

Key words: law, legislation, crime, punishment, punishment system, alternative punishment, correctional institutions, criminal responsibility, convicted.

Одним из условий результативности воздействия на осужденного для достижения предусматриваемых ч.2 ст.43 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) целей наказания являются регламентированные законом возможности выбора вида и размера наказания из содержащегося в ст. 44 УК РФ перечня. Правильное решение этого вопроса обеспечивает реализацию принципов уголовного права, и, прежде всего, законности. Без сомнения, этого требует и социальная справедливость, попорченная преступным посягательством [2, с. 124–134; 19, с. 41].

Предусматриваемая отечественным уголовным законодательством система (или лестница) наказаний позволяет констатировать разнообразие их видов с учетом того, каких прав или законных интересов виновный лишается или ограничивается при применении того или иного наказания, т.е. исходя из его карательного содержания, реализуемого в процессе исполнения назначенного наказания. Все предусматриваемые законом наказания образуют две группы – связанные с изоляцией виновного от общества и не связанные с изоляцией от общества наказания [18, с. 374–375], т.е. исходя из сравнительной тяжести наказаний. Такая группировка является общепризнанной и добавление А.В. Наумовым еще одной группы, к которой относит исключительную меру наказания – смертную казнь, по сути не меняет этой классификации наказаний на две группы, поскольку смертная казнь является исключительной мерой.

Наличие в законодательстве относительно широкого спектра уголовных наказаний, каждое из которых, в том числе и наименее суровое, относится к числу мер государственного принуждения, есть отражение, как традиций законотворчества, так и практики правоприменения, а также реализации в законе имеющихся теоретических разработок.

В научной литературе дана весьма неоднозначная оценка системы наказаний, согласно которой «особенностью российской уголовной системы выступает ее гуманизм, проявляющийся в видах и размерах наказания: из 13 видов 8 не связаны с изоляцией от общества, что является продолжением процессов глобализации, происходящей в мире в настоящее время» [9, с. 4]. Широта перечня возможных наказаний, безусловно, весьма значима для виновного, но она – особенность не только «российской уголовной системы», поскольку вряд ли может расцениваться как «продолжение процессов глобализации».

В опровержение приведенного суждения нельзя не привести мнение С.Ю. Бытко, весьма аргументированно утверждающего, что «мы являемся свидетелями существенного усиления уголовного наказания... в частности, в соответствии с изменениями, внесенными в ст. 56 УК РФ, максимальное наказание по совокупности преступлений может достигать тридцати пяти лет... Никаких эмпирических фактов, свидетельствующих о необходимости именно таких сроков лишения свободы законодатель на момент принятия соответствующих изменений не имел» [7, с. 55]. Поэтому такой срок представляется запредельно длительным, и возникает вопрос – чем он, собственно, уж очень отличается в восприятии осужденного от пожизненного лишения свободы [3, с. 136–142].

Высказанные соображения, однако, не отменяют того, что чем выше в обществе уровень правовой культуры, тем, как правило, шире перечень возможных наказаний, что позволяет индивидуализировать ответственность виновного с учетом характеристики содеянного. Обращение к анализу

содержанию новых для действующего уголовного законодательства альтернативных мер обусловлено потребностями практики.

Применительно к рассматриваемому вопросу представляется уместным привести высказанное в свое время суждение о том, что «широкое применение наказания в виде лишения свободы... не привело к сколько-нибудь значимым результатам в борьбе с преступностью ... переориентация всей системы уголовной юстиции в сторону значительного увеличения доли наказаний, не связанных с изоляцией виновного от общества, позволила ... ослабить остроту упомянутой проблемы» [12, с. 28]. И эта оценка относится к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества виновного в нарушении уголовно-правового запрета. В международной практике такие наказания рассматриваются как альтернатива тюремному заключению, являющемуся в отечественном законодательстве аналогом наказания в виде лишения свободы. Соответственно, в действующем уголовном законодательстве достаточно разнообразных по своему карательному содержанию альтернативных наказаний, что значимо как для сокращения численности пребывающих в изоляции осужденных, так и для оказания дифференцированного исправительного воздействия для достижения стоящих перед уголовным наказанием целей. Включение в систему наказаний таких новых для действующего законодательства и ранее не содержащихся в УК РСФСР 1960 г. наказаний, как обязательные работы, ограничение свободы, принудительные работы и с некоторыми оговорками это может быть оценено как проявление отмеченной тенденции.

В отношении осужденных, что понятно, всегда применяются необходимые и вынужденные меры государственного принуждения. В то же время есть еще и общественное принуждение, наиболее значимое как раз в отношении осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы. И именно такие наказания заслуживают первоочередного внимания теоретиков и практиков. Особенностью отмеченных альтернативных наказаний является

то, что их назначение не связано с изъятием осужденного из социальной сферы, социально полезных связей. Важно и то, что общество, по утверждению

Е.В. Хромых, не отстраняется от оказания воздействия на него [22, с. 123]. Иными словами, альтернативные наказания лишены тех большинства негативных аспектов, каковые присущи изоляции при лишении свободы. С 90-х годов XX века мировое сообщество озабочилось реализацией этого принципа.

Подтверждением этому является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1990 г. 45/110 по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, результатом чего стало принятии Стандартных минимальные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила)⁷.

Государствам-членам в рамках национальных правовых систем было рекомендовано с учетом положений этого документа ориентироваться на разработку мер, не связанных с изоляцией преступников от общества, чтобы тем самым максимально возможно снижать долю тюремного заключения (лишения свободы). Так, в ст. 2.7 отмечается, что применение не связанных с тюремным заключением мер должно идти по пути депенализации и декриминализации и не должно затруднять или замедлять усилия, прилагаемые в этом направлении⁸.

Далее в п.3.2 содержится рекомендация учитывать, что выбор не связанной с тюремным заключением меры основывается на оценке установленных критериев в отношении как характера и степени тяжести правонарушения, так и личности, биографии правонарушителя, целей приговора и прав жертв. Безоговорочно поддерживая целесообразность достаточно широкого перечня альтернативных наказаний, тем не менее,

⁷ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tokyo_rules.shtml

⁸ <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/12123833/>

нельзя не признать права на существование вопроса о том, сколько таких наказаний должно наличествовать в системе? Может ли иметь место их избыточность, априори влекущая размытость карательного содержания каждого или некоторых групп альтернативных наказаний? Когда система наказаний может быть признана недостаточной? Эти вопросы своего рода вечные, но очевидно то, что введение нового наказания в систему должно быть обеспечено возможностью его исполнения.

В анализируемом международно-правовом документе содержится достаточно широкий перечень альтернативных мер, и, что не менее важно, при этом в числе основных принципов их применения обозначен очень значимый принцип минимального вмешательства. По своей сути он предполагает уважение права на личную и осужденного, и его семьи. В отечественном законодательстве этому принципу соответствует одно из положений общих начал назначения наказания, согласно которому при определении виновному наказания должно учитываться влияние назначенного наказания не только на его исправление, но и на условия жизни его семьи (ч.3 ст.60 УК РФ).

В §3 Токийских правил 1990 г. были исчерпывающе перечислены меры, рекомендованные для реализации в национальных правовых системах в целях максимально возможного отказа от тюремного заключения и оказания помощи осужденным в быстром их возвращении к нормальной жизни в обществе. В их числе названо и такая мера, как «помещение в исправительное учреждение полутюремного типа»⁹. Эта мере заслуживает отдельного к ней обращения вследствие того, что занимает своего рода промежуточное положение между наиболее суровым наказанием виде лишения свободы, карательное содержание которого весьма многогранно, и более мягкими, т.е. альтернативными наказаниями. В отечественном законодательстве подобное учреждение, пользуясь терминологией

⁹<https://uchebniki-besplatno.com/ispolnitelno-ugolovnoe-pravo/minimalnyie-standartnyie-pravila-on.html>

Токийских правил, «полутюремного» типа, по сути наличествует, однако формально таковым не признано. И этому утверждению есть не лишние, как полагают авторы этой статьи, оснований доводы, суть которых заключается в следующем.

На основании положений ст.58 УК РФ и ч.9 ст.16 УИК РФ наказание в виде лишения свободы исполняется наряду с исправительными колониями и в таких учреждениях уголовно-исполнительной системы, как колонии-поселения. По убеждению В.А. Уткина, «среди всех видов исправительных учреждений колонии-поселения занимают особое место, что...позволяет...ученым и практикам не без оснований предлагать исключить их из числа мест лишения свободы» [21, с.7], и это положение, как представляется, заслуживает поддержки. Тем не менее, поддерживая мнение В.А. Уткина, от них нет необходимости отказываться вовсе. При анализе опубликованных в 2011 г. материалов последней проводившейся в нашей стране в ноябре 2009 г. специальной переписи осужденных, в числе которых была охвачена и такая категория, как отбывавшие лишение свободы в колонии-поселении. В.А. Уткин с приведением заслуживающих внимания аргументов полагает целесообразным исключить из числа учреждений, предназначенных для исполнения наказания в виде лишения свободы колонии-поселения и, что следует подчеркнуть, тем самым отказаться от необоснованного увеличения числа мест лишения свободы. И с мнением В.А. Уткина есть все основания согласиться. Дело в том, что карательное содержание наказания в виде лишения свободы в основном сводится к трем аспектам. Это – изоляция осужденного от общества; ее длительность; вид учреждения уголовно-исполнительной системы, предназначенный для отбывания и исполнения лишения свободы. Для каждого учреждения законом регламентированы условия отбывания наказания, и чем установленные законом режимные требования в учреждении того или иного вида строже, тем серьезней условия отбывания наказания, поскольку

карательное содержание лишения свободы реализуется именно в режиме его отбывания. И включение в число учреждений для отбывания лишения свободы, в том числе и колоний-поселений, по своим режимным требованиям таковыми, по существу, не являющимися неосновательно увеличивает их число.

Более того, признавая справедливость предложения об отказе от признания колоний-поселений местами лишения свободы, вряд ли было бы правильным полагать, что названные учреждения не нужны и их следовало бы ликвидировать вовсе. И для их сохранения есть определенные основания. Во-первых, условия содержания осужденных в колониях-поселениях не содержат многих ограничений, свойственных условиям содержания в исправительных колониях. Во-вторых, Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ в уголовное законодательство введено наказание в виде принудительных работ. Это весьма своеобразное наказание представляет собой альтернативу лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ за совершение виновными определенных преступлений – небольшой или средней тяжести, или же за совершение впервые тяжкого преступления.

Введение этого вида наказания в научной литературе вызвало оценку правоведов с приведением заслуживающих внимания аргументов [4, с. 15–16; 5, с. 16; 6, с. 22–23; 10; 13, с.99; 15, с. 398–400; 17, с. 45–47]. Согласно ст. 8 ФЗ №420-ФЗ положения о принудительных работах должны применяться с 1 января 2017 года¹⁰. Но практически это наказание применяется крайне незначительно, что явно недостаточно. Причина такого положения заключается в том, что по настоящее время исправительные центры как учреждения, определенные для отбывания этого наказания уголовно-исполнительным законодательством (ч.7¹ ст.16, ст. 60¹ УИК РФ)

¹⁰ <http://zakonimy.ru/2016/11/22/s-1-yanvary-2017-goda-vvodyatsya-prinuditelnyie-raboty-kak-vid-ugolovno-nakazaniya/>

имеются в столь незначительном количестве, что говорить о реальном применении этой новеллы уголовного законодательства по большому счету основания вряд ли имеются. Осужденные к принудительным работам должны отбывать наказание в исправительных центрах в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали либо были осуждены.

По данным Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН) России, для которой в последнее время «первостепенными стали вопросы финансового обеспечения»¹¹. Без сомнения, эти аспекты не могут не иметь значения для организации реального исполнения такой неоднозначной новеллы в системе уголовных наказаний, как принудительные работы. Тем более, что проблема применения альтернативных мер уголовного наказания актуальна для деятельности ФСИН РОССИИ. В связи с этим названная Федеральная служба совместно с другими федеральными органами исполнительной власти ведет работу по реализации мер уголовно-правового характера, не связанных с изоляцией осужденных от общества. И «одним из главных результатов совместной работы ФСИН России и Министерства юстиции Российской Федерации стали разработка и сопровождение нормативных правовых актов, направленных на введение с 2017 года нового вида наказания в виде принудительных работ и создание исправительных центров» и приводимые пенитенциарным ведомством данные о том, что в стране работают четыре исправительных центра и несколько «участков, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях», и принимаются меры для открытия еще нескольких исправительных центров¹².

Законодательно предусмотрены ситуации, когда на территории субъекта Российской Федерации по месту жительства осужденного к

¹¹ http://фсин.пф/news/index.php?ELEMENT_ID=307228

¹² http://фсин.пф/news/index.php?ELEMENT_ID=307228

принудительным работам либо месту его осуждения исправительного центра нет или невозможно по объективным причинам разместить осужденных в имеющихся исправительных центрах. Они подлежат направлению для отбывания наказания в исправительные центры, находящиеся на территории иного субъекта Российской Федерации, где есть условия для их размещения и одновременно привлечения к труду. Поскольку исправительных центров недостаточно закономерно встает вопрос о целесообразности введения наказания в виде принудительных работ.

Более того, изначально, при введении в действие с января 1997г. УК РФ и с июля того же года УИК РФ, такие центры предназначались для отбывания нового для отечественного законодательства наказания в виде ограничения свободы. Соответственно этому, в ст. 47 УИК содержалась норма, определявшая, что осужденные к ограничению свободы отбывают наказание в специальных учреждениях – исправительных центрах. Своего рода предшественником этого наказания была такая мера уголовно-правового характера, как условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением к труду, предусматривавшееся нормой ст.24-2 УК РСФСР. В УК РФ при его принятии предусматривалось наказание в виде ограничения свободы, но в соответствии с отлагательной нормой ст.4 ФЗ от 13.06.1996 г. «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» это наказание не применялось по причине отсутствия в Российской Федерации исправительных центров уголовно-исполнительной системы, предназначенных для отбывания наказания осужденными к ограничению свободы и предполагалось его применение по мере создания необходимых условий для исполнения этого вида наказания. Длительность двусмысленного положения, когда наказание в УК РФ есть и, более того, его исполнение уголовно-исполнительным законодательством также регламентировано, но наказание не применяется из-за отсутствия

исправительных центров и при этом не пролонгировалась и действие отлагательной нормы, что не могло продолжаться бесконечно.

И законодателем в декабре 2011 г. был найден новый способ устранения такого пробела. Во-первых, редакция ст.53 УК РФ «Ограничение свободы» кардинально изменила суть этого наказания, сделав его уж очень «родственным» такой уголовно-правовой мере, как условное осуждение (ст.73 УК РФ). Сравнение названных двух норм позволяет констатировать их близость по своему содержанию, при том, что условное осуждение – иная мера уголовной ответственности, а ограничение свободы – наказание.

Во-вторых, нужно было, очевидно, решать вопрос с исправительными центрами. Надобность в них для исполнения ограничения свободы отпала, но именно они были признаны учреждениями для отбывания нового наказания – принудительных работ. Но ведь именно отсутствие центров повлекло отказ от наказания в виде ограничения свободы, как оно было регламентировано при введении УК РФ в действие, и введение в систему наказаний (п. «з¹» ст.44 УК РФ) еще одного, которое негде исполнять, вряд ли было лучшим выходом из подобной ситуации.

В научной литературе справедливо обращено внимание и на то, что определенные сложности неизбежно будут связаны с трудоустройством осужденных в исправительных центрах. По мнению О.В. Филимонова, «если содержащиеся в них осужденные ...не будут обеспечены трудом, то и введение в действие этого наказания теряет смысл» [20, с. 34]. Если учесть, что в колониях-поселениях наработан немалый опыт работы администрации по трудоустройству осужденных, имеет смысл отказаться от колоний-поселений как учреждений для исполнения наказания в виде лишения свободы, реорганизовав их для содержания осужденных к принудительным работам.

Таким образом, рассмотренные изменения последних лет привели к тому, что в системе наказаний уклон совершенно очевидно сделан на выполнении разного рода работ. Это – обязательные, исправительные, принудительные (п.п. «г», «д», «з¹» ст.44 УК РФ), да и отбывающие лишение свободы также обязаны трудиться. В ч.1 ст. 103 УИК РФ определено, что за некоторыми исключениями (инвалидность, достижения пенсионного возраста) осужденные обязаны трудиться, причем в местах и на работах, определяемых администрацией учреждений.

В итоге из предусматриваемых системой альтернативных наказаний большая часть – обязательность, принудительность либо «исправительность» работ, осужденных как основная составляющая карательного содержания перечисленных наказаний. По большому счету, «в сухом остатке» в лестнице наказаний – труд и изоляция.

О значении альтернативных наказаний в проводимой государством уголовной политике, как отмечено в научной литературе, свидетельствует то обстоятельство, что «наблюдаются значительные изменения в законодательстве многих стран, призванные сократить численность заключенных» [14, с.88]. И эта тенденция, в нашей стране достаточно стабильна и почти полмиллиона человек составляют осужденные к альтернативным наказаниям¹³.

Обращение к содержанию новых для уголовного законодательства альтернативных мер обусловлено потребностями практики.

Обязательные работы являются новым для действующего законодательства видом, расширившим перечень альтернативных наказаний. И их реальное назначение стало возможным с января 2005 г. Законом предусмотрены последствия злостного, т.е. после неоднократно сделанного уголовно-исполнительной инспекцией предупреждения, уклонения. В

¹³<https://yandex.ru/images/search?text=статистика%20ФСИН%20и%20лишении%20свободы%20и%20альтернативных%20наказаний%20за%202017г.>

соответствии с нормой ч.4 ст.49 УК РФ в этих случаях обязательные работы могут быть заменены принудительными работами или лишением свободы. При этом остается неясным вопрос, почему столь мягкое наказание может сразу заменяться, хотя и альтернативно, лишением свободы.

Обращение к карательному содержанию таких наказаний, как обязательные и исправительные работы позволяет высказать сомнения в правомерности утверждения о близости их содержания. Автор этого суждения Ф.В. Грушин приводит в качестве обоснования такие аргументы, как материальные потери [8, с.62]. Карательное содержание наказания в виде исправительных работ, однако, не ограничивается определенной приговором их длительности и величины ежемесячных удержаний из заработка осужденного в доход государства. Оно состоит, помимо присущих любому наказанию таких последствий, как факт осуждения и наличие судимости как официально удостоверенного факта осуждения от имени государства конкретного лица, и в ряде иных правоограничений, обусловленных установлением определенного порядка, в рамках которого осуществляется отбывание наказания (невозможность увольнения без разрешения уголовно-исполнительной инспекции и др.).

Исправительные работы – гораздо более строгое наказание, поскольку осужденный продолжает трудиться там, где и работал до осуждения, а не имевший работы направляется на работу уголовно-исполнительной инспекцией, тогда как при назначении обязательных работ он не меняет привычного занятия (работы или учебы) и без удержаний получает, в случае работы, свой заработок без каких бы то ни было удержаний. Конечно, ему не выплачивается вознаграждение за выполненные обязательные работы. Однако такие материальные ограничения не могут быть сравнимыми. Максимальная длительность исправительных работ – два года, а обязательных работ – 240 часов. Еще один аргумент – нахождение в системе

наказаний, построенной по признаку от более мягкого к наиболее строгому наказанию.

Наконец, рассмотрение вопроса о социально обусловленных потребностях совершенствования альтернативных наказаний позволяет напомнить о необходимости возвращения в систему наказаний такого, как конфискация имущества, особенно памятуя об актуальности проблемы борьбе с коррупцией в стране. Наличие главы 15¹ УК РФ не отменяет необходимости этого, на что многократно обращалось внимание как теоретиков права, так и практиков [1; 11, с. 5–10; 16, с. 4–5].

Есть еще одно обстоятельство, на которое представляется важным обратить внимание в связи с анализом содержания некоторых альтернативных наказаний. Группа этих наказаний имеет существенные отличия от наказаний, связанных с изоляцией виновного от общества. Поэтому целесообразно разделить перечень предусматриваемых в ст. 44 УК РФ наказаний на две составляющие, в первой – «альтернативные наказания» – перечислить предусматриваемые в п.п. «а»–«з», а во второй – «наказания, связанные с изоляцией от общества» перечислить предусматриваемые п.п. «и» – «м». Наказание в виде смертной казни предусмотреть в самостоятельной части, озаглавив ее «исключительная мера наказания».

Литература:

1. Анникова Н.Н. Правовое регулирование конфискации имущества // Территория науки. 2013. № 2. – 480 с.
2. Атагимова Э. И., Потемкина А. Т., Цопанова И. Г. Конфликт интересов в уголовном праве (частный случай) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6. С.124–134.
3. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т. Уголовно-процессуальные аспекты назначения пожизненного лишения свободы в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Дагестанского государственного университета. 136 Серия 3. Общественные науки. 2017. Том. 32. Вып. 3. С.136–142.

4. Благов Е. Принудительные работы // Уголовное право, 2012, № 2. С.15–16.
5. Бриллиантов А. Правовые проблемы применения принудительных работ // Уголовное право. 2012, № 6. С.16-21.
6. Бутенко Т., Петров М., Татауров О. принудительные работы: самостоятельный вид наказания или альтернатива лишению свободы? // Уголовное право. 2012. № 4. С. 22–23.
7. Бытко С.Ю. К вопросу о предупредительном воздействии уголовного наказания // Правовая культура, 2016. № 4 (27). С.52–61.
8. Грушин Ф.В. Обязательные и исправительные работы в Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ. / Современное уголовно-исполнительное законодательство: проблемы теории и практики: материалы межд. науч.-практ. конференции / Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний. – Рязань, 2007. С. 62.
9. Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, в России и зарубежных странах : монография / [Ф. В. Грушин и др.] ; под общ. ред. А. М. Потапова ; Федер. служба исполнения наказаний, Вологод. ин-т права и экономики. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2015. – 230 с.
10. Куликов В. Работа вместо неволи // Российская газета. № 5132. 16 марта 2010.
11. Лунеев В.В. Конфискация имущества из УК РФ незаконно исключена: что дальше? // Государство и право. 2006. № 4. С. 5–10.
12. Лысягин О.Б. Проблемы совершенствования исполнения наказания в виде исправительных работ в новых социально-экономических условиях / Реформа уголовно-исполнительной системы и ее правовое обеспечение, Сб. научн. трудов. М.: НИИ МВД РФ. 1993. С.28–34.
13. Лядов Э. В. Принудительные работы как вид уголовного наказания: реалии и перспективы // Человек: преступление и наказание. 2013. №1. С.99.
14. Лядов Э.В. Некоторые вопросы применения наказаний, не связанных с лишением свободы / Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности уголовно-исполнительной системы: Сборник научных трудов – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2006.
15. Макарова М.В. Ограничение свободы и принудительные работы в системе уголовных наказаний // Молодой ученый. 2014. № 17. С. 398–400.
16. Мартыненко Э.В. Конфискация имущества в действующем российском уголовном законодательстве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010. 239 с.

17. Нагаева Т.И. Принудительные работы: альтернатива лишению свободы или фикция? // Юридический журнал. 2013. № 9. С. 45–47;
18. Наумов А.В. Уголовное право. Курс лекций. Общая часть. М., БЕК, 1996. С. 374–375.
19. Рыбаков О.Ю. Личность и государство: основные подходы к концепции социального партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 39–43.
20. Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: сборник материалов круглого стола, посвященного памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Олега Вадимовича Филимонова / под науч. ред. В. И. Селиверстова, В. А. Уткина. / М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 302 с.
21. Уткин В.А. Осужденные в колониях-поселениях. По материалам специальной переписи осужденных и лиц. Содержащихся под стражей, 12-18 ноября 2009 г./ Под ред. В.И.Селиверстова. Вып.№1. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 21 с.
22. Хромых Е.В. Альтернативные лишению свободы уголовные наказания: теория и практика назначения и исполнения: дисс. ... кан. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. 228 с.

УДК 342

О ПРОБЛЕМАХ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ,
КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫМ ЯВЛЕНИЕМ

ON THE PROBLEMS OF COMBATING CORRUPTION CRIMES, AS A
SOCIO-LEGAL PHENOMENON

Зотов АТ.*

В статье приводится понятия о коррупции, ее характеристика и анализ. Автор делает вывод о том, что среди соответствующих мер преобладают в основном уголовно-правовые, да и те, применяются крайне нестабильно. В этой связи совершенно естественно еще в начале 90-х годов возникла идея универсального криминологического закона о борьбе с коррупцией, призванного заложить основы системы борьбы с коррупцией.

This article contains the concept of corruption, its characterization and analysis. The author concludes that among the relevant measures are dominated by mainly criminal law, and those apply extremely unstable. In this regard, quite naturally back in the early 90-ies the idea universal criminological law against corruption, which seeks to lay the foundations for a system to combat corruption.

Ключевые слова: коррупция, преступность, этические нормы, правовые нормы, уголовная преступность, наказание, виновность, должностные лица.

Key words: corruption, crime, ethics, laws, criminal crime, punishment, guilt, officials.

* Зотов Анатолий Тимофеевич, к.ю.н., доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин МИГУП, АНО ВО МГЭУ
Zotov Anatoly Timofeevich, PhD, Associate Professor, Associate Professor of criminal-law disciplines, in MIGUP, in MSEU

Коррупционная преступность — традиционный и достаточно распространенный вид преступности в большинстве стран мира.

Понятие коррупционной преступности не тождественно понятию; коррупции, поскольку феномен коррупционной преступности есть лишь часть явления коррупции вообще, хотя и наиболее опасная с точки зрения общественных интересов. Вместе с тем анализ содержания рассматриваемого вида преступности невозможен без изучения существенных признаков коррупции.

Под коррупцией как социально-правовым явлением понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей.

Изучение дошедших до нас памятников истории и права позволяет; заключить, что явление коррупции хорошо известно с древнейших времен и, по-видимому, было присуще всем государствам в любые периоды их развития. Например, во время Крымской войны государь, возмущенный всюду обнаруживающимся хищением, в разговоре с сыном Александром якобы произнес: "Мне кажется, что во всей России, только ты да я не ворует". Однако нетрудно заметить, что распространенность и общественная опасность этого явления скачкообразно возрастают в периоды крупных социальных потрясений, нередко сопровождавшихся почти полным разрушением законности и одновременным ростом зависимости народа от произвола государственных служащих, Современная Россия в этом смысле не исключение.

Сущность коррупции как социально-правового явления, двуедина. С одной стороны, она выражается в использовании лицом, осуществляющим те или иные государственные функции, своего официального статуса в целях получения незаконных преимуществ (продажность), а с другой — в предоставлении лицу таких преимуществ заинтересованным субъектом (подкуп).

Разделять, а тем более противопоставлять друг другу эти стороны коррупции для поиска наиболее эффективной модели ограничения ее распространенности нецелесообразно.

Тем не менее, традиционно считается, что в противоречивом единстве рассматриваемых сторон доминирует (в том числе, с точки зрения большей общественной опасности) продажность лиц, осуществляющих государственные функции (губернатор Камчатского края Владимир Илюхин, губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин, губернатор Кировской области Никита Белых и другие).

Содержание коррупции определяется совокупностью разнообразных деяний (действий или бездействия), выражающихся в незаконном получении имущества, услуг или льгот лицом, уполномоченным на осуществление государственных функций, а также в предоставлении ему таких преимуществ.

Формами проявления коррупции выступают специфические виды нарушения этических и правовых норм лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций. Примером этических нарушений может служить совершение государственным служащим действий, которые могут отрицательно повлиять на общественное мнение о состоянии законности на государственной службе, хотя прямо и не запрещены законом или иным нормативным актом (систематическое присутствие на банкетах, проводимых организациями, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица; бесплатное пользование услугами, подлежащими оплате, при отсутствии признаков правонарушения).

Основу характеристики коррупционной преступности могут составлять данные уголовной статистики о ее качественных и количественных свойствах. Однако статистические показатели коррупционной преступности носят весьма неполный или некорректный характер, что может быть отчасти компенсировано результатами научных исследований.

На формирование данной структуры влияют четыре фактора: эффективность выявления и расследования коррупционных преступлений, уровень латентности преступления, степень общественной опасности, традиционность.

Примерно одна треть от общего числа основных коррупционных преступлений совершена в составе организованных групп.

Обязательный элемент криминологической характеристики коррупционной преступности — ее латентность. т.е. свойство неполноты регистрации официальной уголовной статистикой [1-3].

Как правило, не более 20% лиц, выявленных в связи с совершением взяточничества, реально осуждаются к одной из мер уголовного наказания, в том числе к лишению свободы. Даже за получение взятки при отягчающих и особо отягчающих обстоятельства к наказанию в виде лишения свободы осуждаются не более половины виновных. Данному феномену трудно найти легальное оправдание, особенно если учесть, что единственным основным видом наказания на взяточничество было лишение свободы.

Крайне низкий уровень выявляемости был характерен для таких коррупционных преступлений, как должностной (служебный — в УК РФ) подлог.

Общественная опасность коррупционных преступлений наиболее точно может быть измерена по средней величине тяжести наказаний, назначенных судами за преступления того или иного вида. Однако на практике, как уже отмечалось, подобные расчеты из-за сложности методики обычно не выполняются. Тем не менее может быть использован косвенный показатель общественной опасности — сравнительный удельный вес наказания в виде лишения свободы

Если рассмотреть характеристику лиц, совершивших коррупционные преступления, здесь наблюдаются два относительно самостоятельных и существенно различающихся криминологических портрета: 1) лиц,

уполномоченных на выполнение государственных функций, незаконно получивших преимущества по государственной или муниципальной службе вопреки ее интересам; 2) лиц, предоставивших такие преимущества последним. Критерием для подобной дифференциации служит уголовно-правовой признак наличия особого публичного статуса.

Необходимо рассмотреть и влияние экономических факторов на коррупционную преступность. К числу основных экономических факторов рассматриваемого явления в России следует отнести:

а) экономическую нестабильность, проявляющуюся прежде всего в бессистемных изменениях инфляции и, следовательно, в сверхвысоких темпах обесценивания денежного содержания государственных и муниципальных служащих, что провоцирует поиск последними любых источников доходов.

б) появление достаточно представительного слоя людей, имеющих сверхвысокие доходы и, следовательно, свободные деньги, которые могут широко использоваться для подкупа;

в) отсутствие эффективной рыночной конкуренции, позволяющее получать необоснованные сверхдоходы.

В то же время значительная доля приходится на политические факторы коррупционной преступности:

а) отчуждение большей части населения от власти, в частности от управления имуществом, от правотворчества и правоприменения, которое уже само по себе постоянно воспроизводит основания зависимости гражданина от чиновника;

б) реальная возможность представителей власти (прежде всего на уровне высших ее органов) определять в своих интересах формы наказуемого коррумпированного поведения для государственных служащих или препятствовать установлению ответственности за коррупционное поведение;

в) отсутствие эффективного парламентского контроля за состоянием коррумпированности высших должностных лиц государства;

г) нестабильность существующих форм политического устройства общества на всех уровнях, провоцирующая недобросовестное отношение государственных и муниципальных служащих к своим обязанностям;

д) расширяющееся проникновение в государственные органы власти представителей организованных преступных групп и преступных сообществ;

е) непомерно высокая численность государственного аппарата, естественно, ухудшающая условия оплаты труда государственных служащих и качество контроля за их работой;

ж) ничем не компенсированное разрушение старой системы негосударственного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц;

з) отсутствие эффективного политического механизма, обеспечивающего быстрое лишение полномочий государственных и муниципальных служащих, скомпрометировавших себя в глазах населения действиями, которые традиционно воспринимаются как коррупция (присвоение дорогих подарков, систематическое присутствие на бизнес-банкетах и т.п.).

При этом существование специфических правовых причин и условий коррупционной преступности в значительной степени обусловлено самой природой юридической нормы как общего для всех правила поведения, которая изначально предполагает необходимость предоставления правоприменителю (обычно это государственный или муниципальный служащий) некоторой свободы усмотрения. Чем больше этой свободы, тем шире объективные основания для коррупционных правонарушений. В этой связи, в частности, можно утверждать что особенности действующего законодательства России, объективно способствуют распространению

коррупции в системе уголовной юстиции.

К числу причин и условий коррупционной преступности следует отнести:

- сохраняющееся господство ведомственного нормативного саморегулирования по отношению к законодательному, препятствующее эффективному контролю за предпосылками коррупции на уровне ведомств;
- почти полное отсутствие административно-правовых запретов на различные виды коррумпированного поведения;
- существование многочисленных пробелов в законодательстве, регламентирующем налогообложение государственных служащих;
- объективное бессилие законов вообще в условиях общего кризиса.

Необходимо отметить влияние психологических причин и условий на коррупционную преступность, такие как:

- многовековые традиции мздоимства и лихоимства на государственной службе в России;
- традиционно низкий уровень солидарности населения с нормами об ответственности за подкуп;
- относительно низкий уровень правовых знаний взрослого населения, ставящий его в условие повышенной зависимости от государственных служащих;
- психологическая готовность значительной части населения к подкупу государственных служащих для реализации как законных, так и незаконных интересов;
- крайне низкий, субъективно воспринимаемый риск быть привлеченным к ответственности за совершение коррумпированного деяния;
- феномен обоюдной вины подкупаемого и подкупающего.

И, наконец, причины и условия коррупции организационного характера:

- структурная неадекватность правоохранительной системы целям

борьбы с коррупцией;

- незначительная практика применения правовых норм, предназначенных для борьбы с коррупцией;
- отсутствие сколько-нибудь эффективной административной и уголовной статистики коррупционных преступлений;
- отсутствие федерального и регионального регистров (учреждений, осуществляющих регистрацию и учет) лиц, которым запрещено занимать должности на государственной и муниципальной службе;
- отсутствие специализированного внебюджетного фонда по финансированию специальных мер по борьбе с коррупционной преступностью;
- низкая учебно-методическая обеспеченность подготовки специалистов в сфере борьбы с коррупционной преступностью;
- малоэффективный механизм взаимодействия правоохранительных органов по вопросам борьбы с коррупционной преступностью (прежде всего на местном и региональном уровне).

До настоящего времени борьба с коррупционной преступностью в России продолжает сохранять бессистемный характер. Среди соответствующих мер преобладают в основном уголовно-правовые, да и те, как уже отмечалось, применяются крайне нестабильно. В этой связи совершенно естественно еще в начале 90-х годов возникла идея универсального криминологического закона о борьбе с коррупцией, призванного заложить основы системы борьбы с коррупцией.

Литература

1. Воронцова С.В. Оперативно-розыскная политика Российской Федерации. Монография. М. МГЭУ. 2018. 188 с.
2. Водько Н.П., Воронцова С.В. Противодействие экстремизму в молодежной среде. М. МАД. 2017. 96 с.

3. Воронцова С.В. Формы коррупции в системе высшего образования.
Вестник МГЭИ. М.2018., № 1 ., с. 14-20.

УДК342.5

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

CORRUPTION AS A SOCIO-LEGAL PROBLEM

Ирлицин В.И.^{*}

Башилов В.В.^{**}

В статье анализируется понятие коррупции, краткая история формирования этого явления в нашей стране, её состояние в современной России, раскрываются социально-правовые последствия коррупции и предлагаются пути совершенствования законодательства в сфере борьбы с этим опасным явлением.

The article analyzes the concept of corruption, its status in modern Russia, describes the social and legal consequences of corrupt relations and offers ways of improving legislation in the sphere of fight against this dangerous phenomenon.

Ключевые слова: *коррупция, имущественное неравенство, рейдерство, коррупционные преступления, организованная преступность, уголовное право, общественная опасность.*

Keywords: *corruption, wealth inequality, raiding, and organized crime.*

Серьёзной угрозой безопасности страны, вызывающей в российском обществе тревогу и недоверие к государственным структурам, является коррупция.

^{*} **Ирлицин В.И.**, к.и.н., зав. кафедрой теории и истории государства и права Тверского института (филиала) АНО ВО Московский гуманитарно-экономический университет. Email: irLitsinV@mail.ru

Irlicin V.I., Ph.d., head Chair of theory and history of State and law of the Tver Institute (branch) of the ELN in the Moscow Humanities and Economics University. Email: irLitsinV@mail.ru

^{**} **Башилов В.В.**, к.ю.н., доцент, зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин Тверского института (филиала) АНО ВО Московский гуманитарно-экономический университет.

Bashilov V.V., Ph.d., Associate Professor, head criminal-law disciplines Chair of the Tver Institute (branch) of the ELN in the Moscow Humanities and Economics University.

Появление и развитие коррупции в России имеет длительную историю. Согласно сохранившимся записям летописцев, проявления коррупции были известны еще в Древней Руси. В 14-м веке существовали так называемые «посулы» - незаконное вознаграждение наместникам князей за осуществление ими служебных функций. В 15-м веке коррупция на Руси приобрела характер системы. Чиновники выполняли свои прямые обязанности по службе только за незаконное вознаграждение. Такие действия назывались «мздоимство» и воспринимались как норма. Совершение должностными лицами незаконных действий благодаря занимаемой должности называлось «лихоимством». В 17-м веке в России наиболее распространены были следующие формы коррупционного поведения: почести, оплата услуг и посулы.¹⁴ В 19-м веке коррупция получила широкое распространение. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.¹⁵ содержало нормы, предусматривавшие уголовную ответственность за взяточничество, поборы с населения, вымогательство взяток и другие.

После революции 1917г. и установления советской власти проблема коррупции по-прежнему стояла остро. Не случайно одним из первых нормативных актов новой власти был Декрет «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г.¹⁶ В уголовных кодексах РСФСР 1922, 1926 и 1960 гг. предусматривалось наказание за дачу взятки, получение взятки, а также злоупотребление властью и служебными полномочиями.

Массовые проявления современной коррупции в нашей стране возникли в конце 80-х – 90-е годы прошлого столетия и были связаны с формированием в России рыночной экономики. Проблема коррупции в России и состояние борьбы с ней анализировались в научных работах многих

¹⁴ См.: Волженкин Б.В. Коррупция. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 150-151.

¹⁵ Российское законодательство 10-20 веков / под ред. О.И. Чистякова. Т. 6. М., 1996. С. 202.

¹⁶ Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.

известных авторов.¹⁷ Однако влиянию коррупции на социальное положение в обществе, на наш взгляд, уделено недостаточно внимания, что требует дополнительного изучения.

Масштабы коррупции в России позволяют утверждать, что это явление стало главным тормозом для роста экономики и проведения социальных преобразований. Так, число выявленных случаев взяточничества выросло с 9,8 тыс. в 2005 г., до 32,9 тыс. в 2016г. По индексу восприятия коррупции стран мира Россия в 2010 году заняла 154-е место из 178 возможных. В 2009 году, по оценкам экспертов, коррупционный рынок в России составил 300 миллиардов долларов.¹⁸

Несомненно, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все стороны жизни российских граждан. Вследствие слабого государственного управления в конце 80-х - начале 90-х г.г. 20-го века государство утратило финансовые рычаги регулирования экономики, обострились социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств. Бюджетные средства использовались не по назначению, в частности, при распределении государственных заказов и кредитов. Вследствие нарушений в ходе приватизации замедлилось появление успешных частных собственников. В выигрыше оказались не те, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это значительно снизило эффективность рынка и дискредитировало саму идею рыночной конкуренции.

В результате закрепилось и резко увеличилось имущественное неравенство, бедность подавляющей части населения. Так, доходы 10% самых состоятельных россиян в семь раз превышают совокупный доход 10% самых бедных слоев населения. И показатель этот за последние годы, несмотря на улучшение благосостояния россиян, нисколько не изменился.

¹⁷ См.: Лунеев В.В. Криминогенная обстановка в России и формирование новой политической элиты // Соисс. 1994. № 8-9; Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. - М., 2011.; Соловьев В.Р. Империя коррупции. Территория русской национальной игры. - М., 2012 и др.

¹⁸ См.: Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. - М., 2013. С. 571.

Эксперты Всероссийского центра уровня жизни также пришли к выводу, что разница в доходах бедных и наиболее обеспеченных слоев населения в России остается непозволительно большой. За прошедшие два года этот показатель не только не сократился, как утверждает официальная статистика, но и вырос на 0,1%, говорится в докладе ВЦУЖа, посвященном оценке уровня жизни в России.¹⁹

Именно коррупция стимулирует несправедливое и противоправное перераспределение ресурсов в пользу немногочисленных власть имущих группировок и кланов за счёт наиболее уязвимых слоёв населения. За прошедшие 15 лет не только резко поменялась социальная структура населения - увеличилась доля бедных и сократилось число обеспеченных семей, но и изменилось распределение доходов между различными группами россиян. Сегодня доля россиян, чьи доходы не превышают минимального прожиточного минимума, составляет 13,4%. На долю этих граждан приходится всего 3% доходов.

Большие возможности для личного обогащения заключаются в организации закупок продукции для государственных нужд на тендерной основе. Указ Президента РФ « О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. ограничил злоупотребления, но полностью не исключил их. При организации конкурсов заказчику обычно известны «нужные» поставщики, которые не скупятся на вознаграждение («откаты»). Именно под конкретного поставщика организуются сегодня большинство тендеров. Поэтому в случае их проведения фактически происходит переливание бюджетных средств, направляемых на решение конкретных социально-экономических задач в карманы политиков и чиновников под видом расходов на государственные нужды. По некоторым экспертным оценкам на государственные закупки в

¹⁹ Интернет ресурс: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%>.

год тратиться около 5 трлн. руб. налогоплательщиков, из которых пятая часть или 1 трлн. руб. обычно присваивается.

Коррупция стала главным инструментом рейдерского захвата собственности. Рейдерство – это враждебный, противоправный захват оперативного управления предприятием с помощью специально инициированного бизнес-конфликта. Основными методами рейдерства являются психологическая атака, мошенничество, банкротство, силовой захват, скупка акций, администрирование. При этом реализовать рейдерские схемы невозможно без коррупционных связей с чиновниками и судьями. Несмотря на исключительную опасность рейдерства, проект закона о борьбе с этим явлением несколько лет обсуждается в Государственной Думе. Просматривается нежелание законодателей предусмотреть строгие меры по наказанию коррупционеров. Они сознательно бойкотируют ратификацию 20-й статьи международной конвенции, предписывающей конфискацию их имущества.

Наиболее коррупционноёмкой возможностью извлечения чиновниками «статусной ренты» являются «административные барьеры». «Статусная рента» - это узаконенные правовые установления, за разрешение пользоваться которыми, государственные служащие могут брать взятки с граждан и предпринимателей. Среди указанных барьеров можно выделить: регистрацию предприятия, лицензирование деятельности, сертификацию, регистрацию товарных знаков и доменных имён, деятельность различных инспекций и надзорных инстанций, идентификация и маркирование и т.д. Так, в сфере лицензирования деятельности появилось огромное количество посреднических организаций. Соответственно, официальная стоимость лицензии не превышает и двадцатой части её фактической стоимости. Для успешного развития бизнеса необходимо ликвидировать эту систему.

Коррупция - явление многоплановое, однако в любом случае она начинается тогда, когда у чиновника возникает возможность распоряжаться

не принадлежащими ему ресурсами путём принятия или непринятия тех или иных решений.

В научной литературе в последние 20 лет можно было встретить различные определения коррупции. Так, в начале 90-х гг. прошлого века под коррупцией понималось «стремление должностного лица к наживе, разложение аппарата, обладающего властными либо хозяйственными (распорядительными) полномочиями, превратившего подведомственные ему учреждения в источник личного обогащения».²⁰ Позднее она определялась как «...социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах».²¹

Современное понятие исследуемого явления закреплено в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».²² Данное определение, на наш взгляд, является неудачным. Следует учитывать, что коррупционный характер носят не только злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), получение и дача взятки (ст. 290 и 291 УК РФ), но и такие корыстные должностные преступления как превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и другие. Законодательное определение не учитывает многообразие проявлений коррупционного поведения, затрагивающего сферы действия различных отраслей права (уголовного, административного, гражданского, трудового, финансового и др.), что обуславливает необходимость комплексного подхода к определению самого явления коррупции.

²⁰ Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 324-325.

²¹ Волженкин Б.В. Коррупция. - СПб., 1998. С. 10.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. 29 декабря. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

Закрепленные в определении цели коррупции не соотносятся с соответствующими целями, предусмотренными конкретными нормами Особенной части УК РФ (например, ст. 290 УК РФ, где определяется содержание предмета взятки); в действующем УК РФ предусмотрен состав злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285), а не злоупотребления служебным положением, как это трактуется в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года. Все это позволяет говорить о том, что анализируемое определение коррупции недоработано, оно противоречит другим правовым нормам, что может служить препятствием для эффективного применения антикоррупционных норм.

Представляется, что, являясь по своей сути социальным явлением, коррупция может быть реализована в многочисленных формах, причем необязательно в тех, которые содержат уголовно-правовой запрет. Коррупция начинается тогда, когда цели, установленные в правовых нормах, подменяются субъективными целями должностного лица, направленными на умышленное нарушение установленного правом порядка управления. При этом, на наш взгляд, корыстный интерес может и отсутствовать, поскольку такие деяния могут совершаться как с целью мести, ревности и т.д., так и с целью получения выгод третьими лицами.

Известный российский учёный Б.В. Волженкин к коррупционным преступлениям относит следующие: ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160, 285, 289, 290, 291, 292, 169, 178, 201, 204, 184 УК РФ - всего 12 составов.²³ Л.Д. Гаухман к таким преступлениям относил всего пять составов преступлений.²⁴ В совместном Указании Генпрокуратуры РФ № 399/11 и МВД РФ № 1 от 28.12.2009 (ред. от 30.04.2010г.) «О введении в действие Перечней статей УК РФ, используемых при формировании статистической отчетности»²⁵ преступления коррупционной направленности дифференцированы на три

²³ Волженкин Б.В. Указ. работа. С. 156.

²⁴ Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. 2000. № 6. С. 6.

²⁵ [Электронный ресурс] – <http://www.durex-promo.ru>

группы: 1) преступления, относящиеся к перечню без каких-либо условий; 2) преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий: относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности; относящиеся к перечню в соответствии с международными актами при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности; относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом; относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации; относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и с корыстным мотивом; относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения; 3) преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, незаконного представления такой выгоды. Всего 40 составов преступлений.

В приказе Следственного комитета при Прокуратуре РФ от 19.03.2009 г. № 7 «Об утверждении и введении в действие формы статистической отчетности «Сведения о противодействии коррупции при организации деятельности по выявлению, расследованию, раскрытию и предупреждению коррупционных преступлений следственными органами Следственного комитета при прокуратуре РФ»²⁶ к преступлениям коррупционной направленности были отнесены 29 составов преступлений.

В приказе Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 20.05.2009 № 97 «Об утверждении Табеля форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, образцов форм статистической отчетности»²⁷ к коррупционным преступлениям отнесены 42 состава преступлений.

Таким образом, как на теоретическом уровне, так и на практике отсутствует единое мнение о преступлениях коррупционной направленности. Многие криминалисты высказываются в том смысле, что коррупционными могут быть все должностные и служебные преступления. В теории и законодательстве четко не определен круг субъектов коррупционных преступлений. Одни авторы под ними понимают только государственных и муниципальных служащих, другие к таковым относят и управленцев коммерческих и иных негосударственных структур.

Мы согласны с авторами, которые полагают, что в некоторых статьях Особенной части УК РФ следует предусмотреть такой квалифицирующий признак как «коррупционное преступление», а субъектом коррупционных преступлений считать любое публичное лицо, использующее свой статус для противоправного получения любой выгоды (выборное должностное лицо, государственный, муниципальный служащий и т.д.); преступления коррупционной направленности необходимо объединить, выделив их в

²⁶ Электронный ресурс – <http://www.durex-promo.ru>

²⁷ Электронный ресурс – <http://www.durex-promo.ru>

отдельную главу Особенной части УК РФ, отграничив от служебных преступлений.²⁸

Подводя итог, можно констатировать, что коррупция – это не только криминальная, но и общесоциальная проблема. Она оказывает негативное влияние на социально-экономическое состояние российского общества, затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует повышению эффективности национального производства. Усилению противодействия коррупции будет содействовать проведение целенаправленной государственной политики. Для этого необходимо совершенствовать законодательство, сформировать механизм взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными формированиями, институтами гражданского общества и гражданами. Важной мерой по противодействию коррупции будет облегчение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Литература

1. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 150-154.
2. Российское законодательство 10-20 веков /под ред. О.И. Чистякова. Т. 6. М., 1996. С. 202.
3. Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.
4. См.: Лунеев В.В. Криминогенная обстановка в России и формирование новой политической элиты // Социс. 1994. № 8-9; Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. - М., 2011.; Соловьев В.Р. Империя коррупции. Территория русской национальной игры. - М., 2012 и др.

²⁸ См.: Скорюкова М.А., Чистотина Н.В. Коррупция - проблема современной России // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы 3-й Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). СПб.: Заневская площадь, 2014. С. 53.

5. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. - М., 2013. С. 571.
6. Интернет ресурс: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%>.
7. Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. - М., 1992. С. 324-325.
8. Волженкин Б.В. Коррупция. - СПб., 1998. С. 10.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. 29 декабря. № 52 (часть 1). Ст. 6228.
10. Волженкин Б.В. Указ. работа. С. 156.
11. Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. 2000. № 6. С. 6.
- 12.[Электронный ресурс] – <http://www.durex-promo.ru>
13. Электронный ресурс – <http://www.durex-promo.ru>
14. Электронный ресурс – <http://www.durex-promo.ru>
15. См.: Скорюкова М.А., Чистотина Н.В. Коррупция - проблема современной России // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы 3-й Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, декабрь 2014 г.). СПб.: Заневская площадь, 2014. С. 53.

УДК 342

**К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В ВИДЕ
ПОДПИСКИ О НЕВЫЕЗДЕ И НАДЛЕЖАЩЕМ ПОВЕДЕНИИ В
УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ**

**TO THE QUESTION OF THE APPLICATION OF A PREVENTIVE
MEASURE IN THE FORM OF A TRAVEL BAN AND GOOD CONDUCT
IN THE CRIMINAL PROCESS**

*Коновалова М.А.**

В статье анализируются вопросы, и поднимаются проблемы связанные с применением и исполнением меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении. Автором последовательно раскрываются причины несоответствия (или недостаточности) социальной обусловленности уголовно-процессуальных норм, регламентирующих вопросы применения мер пресечения. На основании действующего уголовно-процессуального законодательства приведены конкретные примеры недостаточности обоснованности избрания и применения вышеуказанной меры пресечения при определенных жизненных условиях. Автор приходит к выводу, что единственным путем оптимизации процесса применения и исполнения данной меры пресечения является усовершенствование уголовно-процессуального законодательства, что влечет за собой дополнение статьи 102 УПК РФ новой частью. На основе проведенного анализа автор предлагает усовершенствовать уголовно-процессуальное законодательство в вопросах применения и исполнения меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении.

The article analyzes issues and raises issues associated with the use and execution of a preventive measure in the form of subscriptions on parole and good behavior. The author consistently reveals the reasons for the Nonconformance (or failure) of social conditionality of the criminal procedural norms regulating the issues of application of measures of restraint. Under current criminal procedural law specific examples of the lack of validity of election and the application of the above preventive measure during certain life conditions. The author comes to the conclusion that the only way to optimize the process of application and implementation of this measure is the improvement of the criminal procedural law, which entails the addition of article 102 of the criminal procedure code of the Russian Federation the new part. Based on the conducted analysis, the author proposes to improve the criminal procedural legislation application and enforcement of the measure of restraint in the form of subscriptions on parole and good behavior.

Ключевые слова: *уголовно-процессуальное законодательство, уголовное судопроизводство, правосудие, меры процессуального принуждения, меры пресечения, подписка о невыезде и надлежащем поведении, обвиняемый, подозреваемый, органы предварительного расследования, досудебное производство, преступная деятельность.*

** Коновалова Мария Анатольевна, аспирант, преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Российской таможенной академии, Российская Федерация, г. Москва. E-mail: udulluya@mail.ru*
Mariya Kononova, PhD student, lecturer in criminal-law disciplines of the Russian Customs Academy, the Russian Federation, Moscow. E-mail: udulluya@mail.ru

Key words: *criminal procedural law, criminal justice, justice, the measures of procedural coercion, preventive measure the recognizance and good behavior, the accused, the suspect, the preliminary investigation, pre-trial proceedings, criminal activity.*

Существующие тенденции в количественной и качественной характеристиках такого социально-правового явления, как преступность, обуславливают настоятельную необходимость обращения органов предварительного расследования к применению такого уголовно-процессуального института, как меры процессуального принуждения.

Основанием для такого утверждения являются официальные данные, поскольку применение мер уголовно-процессуального пресечения непосредственно связано с количеством зарегистрированных преступлений. Так, по данным МВД России по Московской области за 2016 год, в большинстве случаев возбужденных уголовных дел из 88297 тыс. зарегистрированных преступлений по 47906 тыс. была избрана та или иная мера пресечения, что составляет 54,3%³⁰, т.е. в отношении каждого второго подозреваемого. Касаясь 45,7% подозреваемых органы предварительного расследования меры пресечения не применяли ввиду отсутствия достаточных данных полагать, что такие лица могут скрыться от предварительного следствия, угрожать свидетелям или иным путем препятствовать осуществлению производства по делу.

Значимость мер пресечения для достижения задач и целей правосудия побуждает законодателя к постоянному совершенствованию так называемого «фундамента» рассматриваемого правового института. Уголовная политика тесно взаимосвязана с уголовно-процессуальным законодательством, особенно в части уголовно-процессуального принуждения и такой составной ее части, как меры пресечения.

Российское государство ориентировано на реализацию принципа гуманизма в сфере уголовного судопроизводства, что предполагает гуманное

³⁰https://50.мвд.рф/upload/site52/1.lazareva/statistika/2016/albom_12_2016.pdf (дата обращения: 23.02.2017 г.)

обращения с «оказавшимися» в сфере уголовной юстиции гражданами, подозреваемыми или обвиняемыми в нарушении уголовно-правового запрета, что в свою очередь, должно априори влечь применение менее строгих мер пресечения, т.е. не связанных с заключением под стражу. В научной литературе [1, с. 13–19] весьма убедительно с приведением убедительных доводов обосновывается точка зрения, в соответствии с которой именно социальная справедливость является своего рода мерилom социально ожидаемых мер уголовно-правового принуждения³¹.

Так, необходимость соблюдения и обеспечения прав и законных интересов подозреваемого (обвиняемого) обусловлена тем, что при производстве по уголовному делу органы предварительного расследования затрагивают права и интересы таких участников уголовного-судопроизводства наиболее часто.

Главным образом это выражается в избрании и реализации мер уголовно-процессуального принуждения. Как справедливо было отмечено о мерах принуждения В.А. Лазаревой в работе «Теория и практика судебной защиты в уголовном процессе», в определенных ситуациях «...нависает реальная угроза применения мер уголовно-процессуального пресечения, что затрагивает жизненно важные интересы подозреваемых и обвиняемых»³².

Особенность мер пресечения отмечена еще Чезаре Беккариа, который писал, что «... не надо мучить обвиняемого, потому что не надо мучить невиновного, а по закону тот невиновен, чье преступление еще не доказано»³³. При некоторой спорности такого утверждения, оно имеет право на существование.

³¹ См. например, Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971; Бавсун М.В. Целесообразность в уголовном праве / под ред. А.И.Марцева. Омск: Изд-во Омской академии МВД России, 2004; Жариков Ю.С. Уголовно-правовое регулирование и механизм его реализации. М., «Юриспруденция», 2009 и др.

³² Лазарева В. А. Теория и практика судебной защиты в уголовном процессе. Самара, 2000. С. 33.

³³ Беккариа Ч. Рассуждения о преступлении и наказании. Спб., 1803. С. 98.

На любом этапе уголовного судопроизводства, в том числе и на досудебных стадиях, органами предварительного расследования при расследовании преступлений не должны необоснованно или излишне затрагиваться без необходимости права личности.

При проведении сравнительного анализа положений такого исторического документа, как Уложение царя Алексея Михайловича [2, с. 30], с действующим уголовно-процессуальным законодательством, напрашивается вывод о схожести оснований применения мер пресечения, предусмотренных в Уложении и, соответственно, в действующем уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее - УПК РФ).

Особо следует остановиться на самой избираемой мере пресечения – подписке о невыезде и надлежащем поведении, дабы немного снять некоторые возникающие вопросы и тем самым совершенствовать институт мер пресечения в целом.

Названная мера представляет наиболее часто применяемую меру пресечения. И в этой связи представляется важным отметить, что действующим уголовно-процессуальным законодательством она частично рецепирована из ранее действующего, и в настоящее время именуется «подписка о невыезде и надлежащем поведении».

В отличие от предыдущей редакции рассматриваемой меры в УПК РСФСР она именовалась как «подписка о невыезде», тогда как в действующем УПК РФ наименование сформулировано несколько иначе, что, по сути, правомерно расценить как новую меру уголовно-процессуального пресечения в современном уголовно-процессуальном законодательстве. Обращение к ретроспективному анализу норм ст. 93 УПК РСФСР («Подписка о невыезде») и ст. 102 УПК РФ («Подписка о невыезде и надлежащем поведении»), позволяет констатировать, что по сравнению с предыдущей редакцией рассматриваемая норма в действующем УПК РФ дополнена весьма значимым положением. Суть его состоит в том, что в

Вестник МГЭИ № 1 2018 (on line)

отношении подозреваемого или обвиняемого содержится обязательство в назначенный срок являться по вызовам дознавателя, следователя и в суд, равно как и иным путем не препятствовать производству по уголовному делу. Вместе с тем, в действующем УПК, как и ранее наличествовало в ст. 93 УПК РСФСР, не оговорено одно важное обстоятельство, согласно которому в случае нарушения подозреваемым (обвиняемым) данной им подписки может быть применена более строгая мера пресечения, о чем ему должно быть объявлено при отобрании подписки, что вряд ли обоснован отказ от общепреventивного положения, содержавшегося в ст. 93 УПК РСФСР. И основанием для этого могут служить следующие соображения. Думается, условно меру пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении можно разделить на две составные части - собственно подписка о невыезде и подписка о надлежащем поведении. Вместе с тем, необходимо рассматривать данные две части как отдельно, так и в совокупности.

Так, само понятие «надлежащее поведение» обвиняемого (подозреваемого) предполагает достижение целей, которые преследует законодатель при применении меры пресечения. Обвиняемый (подозреваемый) не должен скрываться и обязан являться в назначенный срок по вызовам дознавателя, следователя, прокурора и в суд.

Подписка о невыезде и надлежащем поведении может применяться и в целях устранения возможности воспрепятствовать производству по уголовному делу или совершить новое преступление (например, вероятность воздействия на потерпевшего, свидетелей, других участников уголовного судопроизводства, уничтожение доказательств, находящихся не в месте нахождения обвиняемого (подозреваемого), или возможность продолжить преступную деятельность, связанную с выездом за пределы места жительства). В частности, Ю.Д. Лившиц говорит, что основаниями любой меры может быть только наличие данных, напрямую указывающих на то, что обвиняемый (подозреваемый) может скрыться от предварительного

расследования, суда, мешать установлению истины по делу, или будет продолжать заниматься преступной деятельностью³⁴. И здесь представляется весьма значимым обратить внимание на одну особенность. Суть ее заключается в том, что реализация ее в этих целях связана с необходимостью обвиняемого (подозреваемого) находиться по месту жительства либо месту пребывания.

Реалии таковы, что в силу многообразия жизненных ситуаций в процессе производства по конкретному уголовному делу обвиняемый (подозреваемый), к которому применяется подписка о невыезде и надлежащем поведении, может (или должен) сменить постоянное или временное место жительства.

Поэтому в законе подлежащим применению (как и любая научная абстракция - к неограниченно большому числу реальных ситуаций) должно быть закреплено соответствующее положение, обязывающее подозреваемого или обвиняемого получать разрешение на смену временного жилья или письменно уведомлять о перемене постоянного места жительства лицо, в производстве которого находится уголовное дело.

Существенным является и то, что данное право на смену места жительства нельзя не предоставить подозреваемому обвиняемому, иначе применение меры пресечения в виде подписки о невыезде будет напрямую противоречить ряду законов, регламентирующих права и свободы человека и гражданина. Так, ст. 27 Конституции РФ, ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гласят, что каждый имеет право свободно выбирать место жительства или менять его по своему усмотрению.

В связи с этим, непременно, возникает необходимость процессуально закрепить в полномочиях должностного лица, избравшего данную меру

³⁴ Лившиц Ю.Д. Меры пресечения. Юридический мир. 2002. – С. –46.

пресечения, такую обязанность, как давать разрешение на смену постоянного или временного места жительства.

Получать же соответствующее разрешение дознавателя, следователя или суда о смене постоянного или временного места жительства (с точным указанием нового адреса) или о краткосрочном выезде (с точным указанием места и срока выезда), до момента выезда с предыдущего места жительства, по которому дана подписка о невыезде на определенный срок как мера пресечения. Разумеется, ввиду таких непредвиденных ситуаций, как плановый снос дома, эпидемии, военные события, стихийные бедствия или других подобных обстоятельств, получать разрешение на смену жительства не нужно. В этом случае речь идет не о квартире, частном доме, общежитии или номере в отеле, а о населенном пункте (город, село, поселок, деревня) с указанием точного адреса. Однако подписку о невыезде и надлежащем поведении к лицам, не имеющим постоянного места жительства, необходимо применять с особой осмотрительностью. Так, хотелось бы отметить мнение В.А. Михайлова, который с достаточной уверенностью утверждает, что данная мера пресечения может применяться только к обвиняемому, который имеет постоянное место жительства, а также отмечает, что «...бессмысленно применять подписку о невыезде к бродягам, лицам без определенного места жительства»³⁵. Бесспорно, можно согласиться с мнением В.А. Михайлова, что лицу, не имеющему постоянного места жительства, или жительства, находящегося в собственности, проще скрыться от предварительного расследования, путем смены населенного пункта. Хотя, с другой стороны, это суждение достаточно спорное, ведь, если подозреваемый захочет скрыться от органов предварительного расследования, его не удержит постоянное место жительства или жилье, находящееся в собственности в данном населенном пункте. Поэтому, в свою

³⁵ Михайлов В.А. Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации. Москва, 1997. С. 78.

очередь, законодатель не исключает саму возможность применения этой меры пресечения в подобных случаях.

Безусловно определенное влияние на применение данной меры пресечения оказывает не только характеристика личности, содеянного, но и работа подозреваемого (обвиняемого), в отношении которого избрана подписка о невыезде. Очевидно, что в случаях, когда трудовая деятельность связана с краткосрочными или длительными командировками, работой вахтовым методом или с периодическими выездами за пределы населенного пункта, в котором временно или постоянно проживает лицо, находящееся под подпиской о невыезде, возникает вопрос о целесообразности применения вышеуказанной меры. При избрании этой меры, соответствующее должностное лицо должно решить, необходимо ли лицу, давшему подписку выехать за пределы населенного пункта, на который распространяется действие подписки о невыезде, ввиду служебных или личных обстоятельств и нет ли умысла у такого подозреваемого (обвиняемого) скрыться от органов предварительного расследования.

Конечно, при решении поставленного вопроса самыми важными являются действия дознавателя, следователя и суда, которые должны поставить в известность работодателя организации, в которой трудится подозреваемый (обвиняемый), в отношении которого избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении. Для достижения цели данной меры пресечения, необходимо еще до ее принятия выяснить связана ли работа подозреваемого (обвиняемого) со служебными командировками или краткосрочными выездами. Можно с достаточной уверенностью сказать, что это всегда следует выяснять и оценивать при решении вопроса о выборе меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении. Указанные лица должны письменно уведомить руководителя организации о запрете на выезд такого обвиняемого (подозреваемого) в командировки. Однако ограничиваться этим нельзя, ведь

своевременное не отлучение с работы, а именно отсутствие подозреваемого (обвиняемого) тогда, когда он нужен, может влиять на оперативность проведения следственных, судебных или иных действий с его участием. В частности, заслуживает внимания точка зрения В.А. Михайлова, с которой нельзя не согласиться: «Обязательства органов уголовного судопроизводства состоят в том, чтобы без ущерба для дела давать разрешения обвиняемому на отлучку при наличии к тому объективных оснований, принимать решение об избрании более строгой меры пресечения при виновном нарушении обвиняемым на себя обязательств»³⁶.

В силу всех этих обстоятельств, достижения цели и результативности применения меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении в отношении обвиняемых (подозреваемых) представляется целесообразным дополнить статью 102 УПК РФ частью 2 следующего содержания:

«Статья 102. Подписка о невыезде и надлежащем поведении

1...

2. В случае совершения подозреваемым, обвиняемым действий, для предупреждения которых была избрана данная мера пресечения, или нарушения данного им письменного обязательства, может быть наложено денежное взыскание в размере до пятидесяти тысяч рублей в порядке, установленном статьей 118 УПК РФ.»

Не претендуя на окончательность предлагаемого разрешения рассмотренной ситуации, сформулированное предложение представляется обоснованным, отражающим уголовно-процессуальную ответственность за нарушение примененного к нарушителю уголовно-правового запрета предписания о невыезде в виде штрафа. Нельзя исключить данную уголовно-процессуальную ответственность руководителя предприятия, который,

³⁶ Михайлов В.А. Уголовно-процессуальные меры пресечения в судопроизводстве Российской Федерации. Москва, 1997. С. 79.

несмотря на предупреждение и запрет, направил лицо, в отношении которого избрана подписка о невыезде в командировку, следовательно, на работодателя тоже может быть наложено денежное взыскание.

Вместе с тем, при этом нельзя исключать возникновение особых случаев необходимости уехать по работе на короткий срок, если перенос или отмена командировки может нанести существенный вред общественным или государственным интересам. Как регламентировано в уголовно-процессуальном законе, дознаватель, следователь или суд могут дать разрешение покинуть место проживания, обозначенное в подписке, однако в целях достижения избранной меры пресечения целесообразно было бы законодательно предусмотреть обязанность подозреваемого (обвиняемого) получить от органов, избравших подписку о невыезде, письменное разрешение для временной отлучки с указанием в подписке места выезда, его цели и времени.

В большей степени у подписки о невыезде прослеживается психологический характер принуждения обвиняемого (подозреваемого) к соблюдению правил, установленных законом, предопределяющих поведение под угрозой применения к нему более строгой меры пресечения, как это предусмотрено ст.ст. 97, 99 УПК РФ.

Литература

1. Атагимова Э.И., Потёмкина А.Т., Цопанова И.Г. Социальная обусловленность уголовно-правового запрета и ее реализация в законодательстве // Правовая информатика. № 3 – 2016. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2016. – С. – 13–19.
2. Томсинов В.А. Соборное уложение 1649 года как памятник русской юриспруденции // Соборное уложение 1649 года. Законодательство царя Алексея Михайловича. М., 2011.

УДК 342.9

**К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОВОГО
РЕЖИМА КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ОПЕРАЦИИ**

**ON THE QUESTION OF THE MECHANISM FOR ENSURING THE
LEGAL REGIME OF A COUNTER-TERRORISM OPERATION**

*Рачёв Д.Н.**

В статье рассматриваются элементы механизма обеспечения правового режима контртеррористической операции (КТО). Обращается внимание на правовые нормы и общественные отношения, возникающие в период обеспечения правового режима КТО. Сформулировано главное предназначение правового режима КТО.

The article discusses the elements of the mechanism to ensure the legal regime of the counter-terrorism operation. Attention is drawn to the legal norms and social relations arising in the period of ensuring the legal regime of the counterterrorism operation. The main purpose of the legal regime of the counterterrorist operation is formulated.

Ключевые слова: элементы механизма обеспечения правового режима контртеррористической операции.

Key words: elements of the mechanism of ensuring the legal regime of the counterterrorism operation.

*Рачёв Дмитрий Николаевич, заместитель начальника оперативного управления Главного управления МВД России по Московской области, полковник полиции, к.ю.н. (доцент АНО ВО МГЭУ)

Rachev Dmitry Nikolaevich, Deputy head of the operational Department of the Main Department of the Ministry of internal Affairs of Russia for the Moscow region, police Colonel (Ph.D. Associate Professor of the MHEU). e – mail: d.n.rachev1970@gmail.com

В понятие «механизм административно-правового обеспечения» заложена совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных между собой в информационно-правовом пространстве для осуществления упорядочивающего влияния и стабильного развития управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, органов местного самоуправления, уполномоченных должностных лиц и других субъектов, урегулированных административными правовыми нормами управленческих отношений, которые возникают в государстве и обществе.

Первый элемент механизма обеспечения правового режима КТО – это организационные мероприятия по подготовке к проведению КТО, которые предусматривают планирование мероприятий по подготовке КТО. Здесь имеется ввиду наличие инструкции, положения которой определяют порядок действий в условиях подготовки к КТО; состояние уточненных алгоритмов для руководящего и личного состава, предписывающих последовательность действий от начала поступления сигнала до завершения проведения КТО. Главным вопросом организационных мероприятий по подготовке к проведению КТО является расчет сил и средств для участия в КТО.

Другой элемент механизма обеспечения правового режима КТО – оперативная обстановка.

Оперативная обстановка включает три группы:

а) деятельность террористов.

Для принятия целесообразного управленческого решения по локализации террористов, обеспечению безопасности граждан и стабилизации обстановки требуется знать, в первую очередь, объекты террористического посягательства, количество террористов, их вооружение, экипировка и техническая оснащенность.

б) возможности субъектов КТО.

Оперативность развертывания сил и средств, задействованных в составе

группировки КТО (МВД, ФСБ, ФСВНГ, МЧС России и другие ведомства согласно расчета), вооружение и экипировка личного состава, возможности по наращиванию группировки сил и средств;

в) условия общественной и природной среды.

Наличие лиц, поддерживающих контакт с террористами (характер этих контактов), население (настроение, быт, нравы), состояние промышленности (наличие химически, радиационно и биологически опасных объектов в районе проведения КТО, наличие транспорта, свойства местности, время года и другие составляющие, которые могут влиять на ход проведения КТО).

Вся деятельность субъектов КТО осуществляется на основании положений нормативных правовых актов.

Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» регламентирован порядок организации мероприятий по борьбе с терроризмом, в том числе посредством проведения оперативно-боевых мероприятий.

Кроме того в октябре 2009 г. Президентом Российской Федерации утверждена Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации и в 2010 году Президентом Российской Федерации подписан Указ № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте».

Анализ правовых норм законодательства Российской Федерации в сфере противодействия терроризму позволяет сделать вывод о том, что главным предназначением введения правового режима КТО является создание правового барьера, содержащий комплекс организационных и практических мер по предотвращению преступных целей, лицам, устремления которых

направлены на подготовку и совершение террористического акта.

К элементам механизма обеспечения правового режима КТО относятся уровни террористической опасности, которые определены Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».

Уровни террористической опасности введены для двух прямых целей: 1) при возникновении угрозы безопасности населения должно быть своевременное информирование как органов власти, так и населения для снятия паники и полноценной организации противодействия угрозе; 2) для реализации самой организации противодействия угрозе теракта и его совершению.

В соответствии с установленным уровнем террористической опасности могут приниматься следующие дополнительные меры по обеспечению безопасности личности и суверенитет государства:

а) при повышенном ("синем") уровне террористической опасности:

- внеплановые мероприятия по проверке информации о возможном совершении террористического акта;
- дополнительный инструктаж нарядов полиции и отдельных категорий военнослужащих, а также персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, с привлечением в зависимости от полученной информации специалистов в соответствующей области;
- выставление на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах, местах проведения публичных и массовых мероприятий, в других общественных местах усиленных патрулей, в том числе с привлечением специалистов кинологической службы;

- усиление контроля в ходе проведения досмотровых мероприятий в аэропортах, морских и речных портах, на объектах метрополитена, железнодорожных вокзалах и автовокзалах с использованием специальных технических средств;
 - проведение проверок и осмотров объектов инфраструктуры, теплопроводов, газопроводов, газораспределительных станций, энергетических систем в целях выявления возможных мест закладки взрывных устройств;
 - проведение инженерно-технической разведки основных маршрутов передвижения участников публичных и массовых мероприятий, обследование потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан в целях обнаружения и обезвреживания взрывных устройств;
 - своевременное информирование населения о том, как вести себя в условиях угрозы совершения террористического акта;
- б) при высоком ("желтом") уровне террористической опасности (наряду с мерами, принимаемыми при установлении повышенного ("синего") уровня террористической опасности):
- реализация внеплановых мер по организации розыска на воздушном, водном, автомобильном, железнодорожном транспорте, а также на наиболее вероятных объектах террористических посягательств лиц, причастных к подготовке и совершению террористических актов;
 - усиление контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, в том числе должностными лицами, порядка регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту их пребывания и по месту жительства в пределах участка территории Российской Федерации, на котором установлен уровень террористической опасности, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию,

выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации;

- уточнение расчетов имеющихся у федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации сил и средств, предназначенных для ликвидации последствий террористических актов, а также технических средств и специального оборудования для проведения спасательных работ;

- проведение дополнительных тренировок по практическому применению сил и средств, привлекаемых в случае возникновения угрозы террористического акта;

- проверка готовности персонала и подразделений потенциальных объектов террористических посягательств, осуществляющих функции по локализации кризисных ситуаций, и отработка их возможных действий по пресечению террористического акта и спасению людей;

- определение мест, пригодных для временного размещения людей, удаленных с отдельных участков местности и объектов, в случае введения правового режима контртеррористической операции, а также источников обеспечения их питанием и одеждой;

- перевод соответствующих медицинских организаций в режим повышенной готовности;

- оценка возможностей медицинских организаций по оказанию медицинской помощи в неотложной или экстренной форме, а также по организации медицинской эвакуации лиц, которым в результате террористического акта может быть причинен физический вред;

в) при установлении критического ("красного") уровня террористической опасности (наряду с мерами, применяемыми при введении повышенного ("синего") и высокого ("желтого") уровней террористической опасности):

- приведение в состояние готовности группировки сил и средств, созданной для проведения контртеррористической операции;

- перевод соответствующих медицинских организаций в режим чрезвычайной ситуации;
- усиление охраны наиболее вероятных объектов террористических посягательств;
- создание пунктов временного размещения людей, удаленных с отдельных участков местности и объектов, в случае введения правового режима контртеррористической операции, обеспечение их питанием и одеждой;
- принятие неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействие бесперебойной работе спасательных служб;
- приведение в состояние готовности: транспортных средств к эвакуации людей, медицинских организаций - к приему лиц, которым в результате террористического акта может быть причинен физический и моральный ущерб, центров экстренной психологической помощи - к работе с пострадавшими и их родственниками;
- усиление контроля за передвижением транспортных средств через административные границы субъекта Российской Федерации, на территории которого установлен уровень террористической опасности, проведение досмотра транспортных средств с применением технических средств обнаружения оружия и взрывчатых веществ.

Введение уровней террористической опасности стало необходимой мерой в нашем государстве в связи с нововведениями последних лет, связанными с профилактическими действиями, разрабатываемыми для пресечения террористической угрозы. Уровни опасности террористической угрозы формируют комплексный подход к профилактическим операциям против террористов, а также обеспечивают быстрое и своевременное реагирование на теракт или угрозу безопасности.

Таким образом, впервые в Российской Федерации была предложена трехуровневая система предупреждения о террористической опасности,

предусматривающая принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства. Указанные дополнительные меры касаются деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов России и органов местного самоуправления, принимающих участие в противодействии терроризму. Установление новых мер, ограничивающих права и свободы граждан при объявлении уровней террористической опасности в условиях угрозы совершения террористических актов, не предусматривается. Необходимо отметить, что на примере ГУ МВД России по Московской области на основании положений Указа Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 подготовлен план, который содержит перечень конкретных мероприятий по линиям служб и подразделений применительно к уровням террористической опасности.

Следующим элементом механизма обеспечения правового режима КТО является Оперативный штаб (ОШ) по проведению КТО.

Федеральным законом от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» скорректированы отдельные нормы, касающиеся порядка принятия решения о проведении КТО, организации и порядка её проведения. В частности, руководство КТО возлагается на должностное лицо, принявшее решение о её проведении, и устанавливается, что в период проведения КТО руководство ею может быть возложено на иное должностное лицо только директором ФСБ. При этом на руководителя КТО возложена персональная ответственность за ход и результаты проведения КТО.

Координация действий подразделений – участников КТО осуществляется ОШ в том субъекте России, на территории которого совершен террористический акт или возникла угроза его совершения. Если проведение КТО охватывает территорию нескольких субъектов России, исполнение указанных функций по решению Директора ФСБ России может быть возложено на федеральный Оперативный штаб.

Оперативный штаб по проведению КТО – орган управления, который принимает решение в рамках проведения КТО, осуществляет управление силами и средствами КТО, привлекает к участию в КТО различные организации независимо от форм собственности и соответствующих специалистов.

Субъекты обеспечения КТО также являются элементами механизма обеспечения правового режима КТО.

Межведомственная группировка сил и средств КТО (субъекты обеспечения КТО) – это силовая составляющая, которая реализует решения руководителя КТО по обезвреживанию террористов, обеспечению мер и ограничений граждан и ликвидации последствий ТА.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в состав группировки сил и средств могут включаться подразделения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти, а также подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. С учетом вновь созданного федерального органа исполнительной власти – Федеральная служба войск национальной гвардии России и подразделения данного ведомства.

Характерной особенностью подготовки и проведения контртеррористической операции является наличие следующих факторов: все силовые структуры подчиняются руководителю Оперативного штаба в субъекте России; вводится специальный правовой режим; вся группировка сил и средств выполняет задачи в соответствии со своей компетенцией; в условиях повседневного (обычного) режима жизнедеятельности КТО может

быть проводиться практически на любой территории (объекте) России; могут применяться различные виды вооружения и техники; результат и эффективность достижения цели при проведении КТО операции полностью зависит от принимаемых решений руководителем ОШ и качества их реализации участвующими силами и средствами.

Таким образом, установленные уровни террористической опасности направлены на предупреждение и пресечение террористических актов и, с одной стороны, являются подготовительным этапом к принятию решения руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, либо по его указанию иным должностным лицом федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности о проведении КТО, с другой – данные уровни могут устанавливаться в комплексе мероприятий в процессе проведения КТО вне территории ее проведения как профилактическая мера, направленная на противодействие иных террористических актов.

Другой элемент механизма обеспечения правового режима КТО – правовые нормы и общественные отношения, возникающие в период обеспечения правового режима КТО.

В ходе обеспечения правового режима КТО между субъектами КТО и гражданами возникают общественные отношения. В качестве средств правового регулирования используют три юридические возможности: предписание, запрет и дозволение³⁸. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Предписания – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях обеспечения правового режима КТО.

Запреты – предписания иного характера – возложение прямой

³⁸Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 3-12.

юридической обязанности о запрещении совершать те или иные действия в условиях обеспечения правового режима КТО.

Дозволения – юридическое разрешение совершать те или иные действия в условиях обеспечения правового режима КТО или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

В целях административно-правового регулирования наиболее характерными считают правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что сотрудникам полиции (и субъектам КТО) предоставляется определенный объем юридически властных полномочий над гражданами, находящимися на территории проведения КТО. Граждане обязаны подчиниться предписаниям, которые определены руководителем КТО на территории проведения КТО в виде правоограничений на период проведения КТО. Сотрудники полиции обеспечивают реализацию мер и временных ограничений в соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» на территории (объектах), в пределах которой введен правовой режим КТО, на период проведения КТО сотрудники.

Способы правового регулирования предписаний (включая запреты):

- предоставление физическими лицами сотрудникам полиции (сотрудникам функциональных групп межведомственной группировки КТО) документов, удостоверяющих личность граждан;
- введение особого режима въезда на территорию, где введен правовой режим КТО, и выезда из нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан;
- принудительное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим КТО в безопасное место;
- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий на территории проведения

КТО;

- ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах на территории, где введен правовой режим КТО;

- досмотр физических лиц и находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим КТО, и при выходе (выезде) с указанной территории;

- предоставление транспортных средств организациями независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и предоставление транспортных средств физическими лицами для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи (в лечебные учреждения), а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении ТА, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей;

- приостановление деятельности опасных производств (организаций), в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

В качестве способов правового регулирования такой юридической возможности, как дозволение, рассматриваются:

- въезд граждан на территорию, где введен правовой режим КТО, если таковые проживают на данной территории;

- хранение и ношение оружия, боеприпасов, патронов к оружию при

наличии специального разрешения.

В качестве производной от общественных отношений, возникающих между субъектами КТО и гражданами, можно отнести и правоограничения граждан.

Согласно ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» сотрудники полиции обеспечивают реализацию мер и временных ограничений на территории (объектах), в пределах которой введен правовой режим КТО.

Следующий элемент механизма обеспечения правового режима КТО – субъекты режимного регулирования.

На территории проведения КТО юридические лица независимо от форм собственности осуществляют свою деятельность при соблюдении режимных правил. Граждане, проживающие на территории (на объекте), где введен правовой режим КТО, обязаны соблюдать обнародованные меры и временные ограничения в соответствии с решением руководителя КТО. Должностные лица государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в период проведения КТО на режимной территории выступают в качестве специальных субъектов, однако так же наравне с другими лицами обязаны соблюдать режимные правила.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. *К элементам механизма обеспечения правового режима КТО относятся:*

- организационные мероприятия по подготовке к проведению КТО;
- оперативная обстановка в районе совершения террористического акта;
- нормативные правовые акты в части обеспечения правового режима КТО;
- уровни террористической опасности (повышенный («синий»), высокий («желтый») и критический («красный»);
- Оперативный штаб по проведению КТО;

- субъекты обеспечения КТО;
- общественные отношения, возникающие в период обеспечения правового режима КТО;

- субъекты режимного регулирования.

2. Главным предназначением введения правового режима контртеррористической операции является создание правового барьера, содержащего комплекс организационных и практических мер по предотвращению реализации преступных целей, направленных на подготовку и совершение террористических актов.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (последняя редакция).

2. Указ Президента Российской Федерации 26 декабря 2015 года № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму».

3. Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте».

4. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства».

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (последняя редакция).

6. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (последняя редакция).

7. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (последняя редакция).

8. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 05.10.2009).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» (в ред. [Постановления](#) Правительства РФ от 14.07.2006 № 425)).

11. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 3-12.

УДК 342

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**
**LEGISLATIVE REGULATION OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF
REGIONAL REGULATORY LEGAL ACTS**

*Рыбаков О.Ю.**

*Рыбакова О.С.**

Целью настоящей статьи является анализ законодательства, регулирующего порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). Авторами обосновывается роль антикоррупционной экспертизы как важнейшей составляющей правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Дается характеристика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) субъектов Российской Федерации как одной из профилактических мер предупреждения коррупции. В публикации приведен анализ федерального и регионального законодательства на примере отдельных субъектов Российской Федерации, регулирующих данную процедуру экспертной оценки законодательства. Представлен сравнительный анализ дефиниции «антикоррупционная экспертиза» нормативных правовых актов и их проектов в законодательстве субъектов Российской Федерации. Дан анализ правового регулирования деятельности различных субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу регионального законодательства (органами Прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации независимыми экспертами).

В статье представлена авторская позиция относительно необходимости проведения дальнейшей работы по совершенствованию методического и организационного сопровождения экспертной деятельности на уровне нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

* **Рыбаков Олег Юрьевич**, и.о. заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, e-mail: ryb.oleg13@yandex.ru.

Ribakov Oleg Yurievich acting head of the Department of theory of Law Institute of legislation and comparative law under the Government of Russian Federation, doctor of legal sciences, Professor.

* **Рыбакова Ольга Сергеевна**, аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Ribakova Olga Sergeevna, the apparatus of State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, candidate of legal sciences, e-mail: rostova21@yandex.ru

The aim of the article is the analysis of the legislation regulating the procedure for conducting anti-corruption expertise of normative legal acts (their drafts). The authors prove the role of anti-corruption expertise as the most important component of the legislative activity of constituent entities of the Russian Federation and municipal entities. The characteristic of the anti-corruption expertise of normative legal acts (and their projects) of constituent entities of the Russian Federation as one of the preventive measures to prevent corruption. The publication provides analysis of Federal and regional legislation on the example of separate regions of the Russian Federation governing the procedure of expert evaluation of the legislation. Presents a comparative analysis of the definition of "anti-corruption expertise" of regulatory legal acts and their drafts in the legislation of constituent entities of the Russian Federation. The analysis of legal regulation of activities of various actors in carrying out anti-corruption expertise of regional legislation (by Prosecution bodies of the Russian Federation, the Ministry of justice of the Russian Federation independent experts).

The article presents the author's position regarding the need for further work to improve the methodological and organizational support of expert activity at the level of norm-setting activities of bodies of state power of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government.

Ключевые слова: *антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, коррупциогенность законодательства, законотворческая деятельность, региональное нормотворчество*

Key words: *anti-corruption expertise of normative legal act, corruption potential of legislation, legislative activity, regional rulemaking*

Многообразие и эволюция форм коррупционных проявлений, представляющих одну из главных транснациональных угроз для современных государств, обусловили необходимость формирования сбалансированного механизма противодействия коррупции [11, с. 11], в том числе, по разработке национального законодательства, по предупреждению коррупции. Следует согласиться с позицией ученых, что в настоящее время в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые и

антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию [13, с. 5].

Справедливо мнение, что предпосылки для коррупции во многом предопределены неопределенностью и несовершенством самих нормативных правовых актов [1, с. 39; 5; 9; 14, с. 8]. Именно поэтому, одним из приоритетных направлений профилактики и борьбы с коррупцией признана экспертная оценка проектов нормативных правовых актов и действующего законодательства на коррупциогенность [2; 3; 6, с.17-18; 15]. В последнее десятилетие актуальность экспертной оценки законодательства стала очевидной, что определяется как потребностями практики в использовании системных способов решения проблем эффективности закона, так и теоретическими задачами.

Законоположения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплены в Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³⁹, как одна из шести профилактических мер предупреждения коррупции (Статья 6). В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ, введенным Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 329-ФЗ, действие института антикоррупционной экспертизы распространяется как на федеральные нормативные правовые акты, так и на законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальные правовые акты. В развитие указанных положений Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁰ (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), регламентировал правовые и организационные основы проведения

³⁹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета, № 266, 30.12.2008.

⁴⁰ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета, № 133, 22.07.2009.

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, и определил данный инструмент противодействия коррупции через основную его основную цель – выявление коррупциогенных факторов в нормах действующего законодательства (и проектов нормативных правовых актов) и их последующее устранение.

Анализ регионального законодательства показывает, что законы субъектов Российской Федерации в большей части воспроизводят нормы федерального законодателя, а именно статьи 2 Федерального закона № 172-ФЗ, закрепившие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов), среди которых: обязательность проведения данной процедуры в отношении проектов нормативных правовых актов; необходимость проведения оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обеспечение обоснованности, объективности и наличие возможности проверки результатов проведенной антикоррупционной экспертизы; наличие соответствующей компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Во многих субъектах Российской Федерации детализирован перечень нормативных правовых актов субъекта, подлежащих обязательной оценке на коррупциогенность [10, с. 22-27]. Данный перечень установлен в законах субъектах и других подзаконных актах антикоррупционного законодательства субъекта, исходя из принципов и целей проведения экспертного анализа нормативных правовых актов.

Анализ регионального законодательства показал, что в различных субъектах РФ правотворческими органами неоднозначно регулируются отношения в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Содержание термина «антикоррупционная экспертиза» в большинстве региональных нормативных правовых актов, как и в

федеральном законодательстве, не раскрывается, а обозначается через основную *цель данной процедуры* (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Марий Эл, Астраханская область, Белгородская область и др.)⁴¹.

В то же время, во многих субъектах РФ, наряду с трансляцией на региональный уровень федеральных положений, относительно целей и принципов проведения данного вида экспертизы, нормативно закреплена и сама дефиниция *антикоррупционной экспертизы*, под которой понимается:

- «*экспертиза* нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, в целях выявления и устранения таких положений» (Архангельская область, Тверская область)⁴²;

- «*деятельность специалистов*, направленная на выявление в текстах

⁴¹ Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан». 1996. № 11(53). Ст. 762; Постановление Народного Хурала РБ от 29.09.2009 № 1127-IV «Об утверждении Порядка проведения в Народном Хурале Республики Бурятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Республики Бурятия. № 9-10(126-127). 2009; Постановление Народного Хурала РБ от 29.09.2009 № 1127-IV «Об утверждении Порядка проведения в Народном Хурале Республики Бурятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Республики Бурятия. № 9-10(126-127). 2009; Указ Президента РД от 20.08.2009 № 195 «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Дагестан, проектов правовых актов Республики Дагестан и иных документов» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 31.08.2009. № 16. Ст. 761; Постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 29.04.2010 № 114-П (ред. от 23.04.2014) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), разрабатываемых Государственным Собранием Республики Марий Эл» // Марийская правда. Официальный еженедельник. № 17. 07.05.2010; Постановление Государственной Думы Астраханской области от 22.04.2010 № 149/4 (ред. от 31.05.2011, с изм. от 22.11.2011) «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Думой Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. № 19. 29.04.2010; Закон Белгородской области от 07.05.2010 № 338 (ред. от 06.06.2016) «О противодействии коррупции в Белгородской области» // Белгородские известия. № 73. 28.05.2010.

⁴² Постановление Архангельского обл. Собрания депутатов от 20.05.2009 № 126 (ред. от 23.09.2009) «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области и проектов нормативных правовых актов Архангельской области Архангельским областным Собранием депутатов» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. № 3. 2009; Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 17.12.2009 № 1601-П-4 (ред. от 27.10.2011) «Об утверждении правил проведения экспертизы нормативных правовых актов Тверской области и их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Тверские ведомости, № 52 (25 - 31 декабря). 2009.

нормативных правовых актов и их проектов коррупционных факторов и выработку рекомендаций по их ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков» (Еврейская АО, Красноярский край, Новосибирская область)⁴³;

- «специальное исследование (Краснодарский край⁴⁴) или экспертное исследование (Ленинградская область⁴⁵) нормативных правовых актов (проектов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения».

Несмотря на неоднозначность формулировок регионального законодателя, содержательной стороной антикоррупционной экспертизы, отражающей ее основную цель, закрепленную Федеральным законом № 172-ФЗ (статья 1), является *деятельность компетентных органов (контрольно-надзорных и правотворческих), независимых экспертов (физических и юридических лиц), состоящая из проведения экспертной оценки нормативного правового акта (его проекта) на предмет выявления в нормах*

⁴³ Постановление губернатора ЕАО от 04.12.2009 № 276 (ред. от 01.12.2015) «О реализации Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых губернатором Еврейской автономной области, правительством Еврейской автономной области, органами исполнительной власти, формируемыми правительством Еврейской автономной области, и их проектов», «Порядком рассмотрения требований прокурора Еврейской автономной области об изменении нормативных правовых актов губернатора Еврейской автономной области и правительства Еврейской автономной области и заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы») // Биробиджанер штерн. № 88. 11.12.2009; Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 26.04.2012 № 78 (ред. от 24.02.2015) «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Новосибирской области» // Советская Сибирь. № 79. 04.05.2012; Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 26.04.2012 № 78 (ред. от 24.02.2015) «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Новосибирской области» // Советская Сибирь. № 79. 04.05.2012.

⁴⁴ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 07.05.2009 № 350 (ред. от 22.03.2016) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края») // Кубанские новости. № 79. 22.05.2009.

⁴⁵ Постановление Правительства Ленинградской области от 23.11.2010 № 310 (ред. от 07.06.2016) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Ленинградской области и проектов нормативных правовых актов Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. № 91. 13.12.2010.

коррупциогенных факторов, с целью последующего устранения последних, по результатам которой составляется итоговый документ – заключение.

К объектам антикоррупционной экспертизы на муниципальном уровне, исходя из смысла антикоррупционного законодательства, относятся нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их проекты. Под муниципальным нормативным правовым актом в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ понимается «решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер».

Антикоррупционная экспертиза правовых актов органов местного самоуправления признана одной из наиболее эффективных профилактических мер по сдерживанию коррупции на муниципальном уровне. Качество муниципальных правовых документов является одной из ключевых проблем, как в российской уголовной доктрине, так и в правоприменительной практике [7, с. 3-5]. Вместе с тем, в современных условиях порядок проведения антикоррупционной экспертизы на муниципальном уровне недостаточно урегулирован. Существует мнение [4, с. 23; 8, с. 26], что одним из факторов, которые способствуют росту

коррупционных проявлений на муниципальной службе, являются недоработки законодательства - содержание в нем большого количества норм, способствующих злоупотреблению своими полномочиями со стороны должностных лиц.

Системный подход экспертизы нормативного правового акта, по мнению Ю.А. Тихомирова, предполагает выяснение связей правовых актов между собой, как по формуле «первичный — вторичный», так и по формуле «совместности регулирования», что вполне обосновано [12, с. 20]. На основе анализа норм федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации следует констатировать, что антикоррупционная экспертиза осуществляется в нескольких видах:

1) *по объекту* экспертиза она делится на экспертизу проектов нормативных правовых актов и экспертизу вступивших в силу нормативных правовых актов (при их государственной регистрации и при мониторинге применения);

2) *по субъектам проведения* экспертизы она делится на *внутреннюю*, проводимую самим правотворческим органом, и *внешнюю*, осуществляемую уполномоченными та то субъектами (органами Прокуратуры Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации (его территориальными органами), а также независимыми экспертами. Следует отметить, что органы Прокуратуры Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальные органы) наделены особым статусом по сравнению с другими субъектами, осуществляющими внешнюю независимую экспертную оценку нормативных правовых актов (и их проектов) на коррупциогенность, в силу осуществления контрольно-надзорных функций в рамках своих полномочий.

Организационный алгоритм и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), в том числе субъектов Российской Федерации (их проектов), а также уставов

муниципальных образований и их проектов, установлен Методикой и Правилами проведения данной процедуры⁴⁶.

Законодательным основанием проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органами Прокуратуры РФ являются положения Федерального закона № 172-ФЗ, Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁷ (далее - Федеральный закон № 2202-1), а также ведомственных приказов. Перечень нормативных правовых актов, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза органами прокуратуры установлен положениями части 2 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ. Так, прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся: прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Положения статьи 9.1 Федерального закона № 2202-1 устанавливают, что требование прокурора об изменении нормативного правового акта, с

⁴⁶ Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

⁴⁷ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.11.1995.

указанием конкретных предложений о способе устранения коррупциогенных факторов: внесения изменений в нормативный правовой акт, отмены нормативного правового акта (или его отдельных норм), разработке и принятию иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор, является обязательными к исполнению для разработчиков соответствующего нормативного правового акта.

Руководствуясь положениями части 3 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ, в соответствие с возложенными полномочиями⁴⁸ Минюст России и его территориальные органы проводят антикоррупционную экспертизу в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

Следует отметить, что невыполнение рекомендаций, сделанных в результате проведения антикоррупционной экспертизы Минюстом России (его территориальными органами), не влечет для разработчиков никаких юридических последствий. Также не установлен срок для нормотворческого органа субъекта Российской Федерации на приведение нормативного правового акта в соответствие с федеральным законодательством и устранения коррупциогенных факторов. Как следствие, подобная ситуация

⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.2004, № 42, ст. 4108; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 марта 2014 г. № 25 (ред. от 31.12.2015) «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета, № 65, 21.03.2014; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 марта 2014 г. № 26 (ред. от 31.12.2015) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета, № 68, 26.03.2014.

опосредованно влияет на состояние качества единого правового пространства Российской Федерации. Фактор коррупциогенности норм на этом фоне является вторичным, производным от недостатков нормотворчества, результаты которого могут быть использованы как благоприятные условия для коррупционных притязаний.

Третью группу субъектов проведения антикоррупционной экспертизы представляют органы, организации, которые являются разработчиками нормативных правовых актов. При этом следует учитывать, что данная категория субъектов антикоррупционной экспертизы проводит оценку нормативных правовых актов как на стадии их разработки при проведении их правовой экспертизы (т.е. в отношении проектов нормативных правовых актов), так и при мониторинге их применения. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления проводят внутреннюю антикоррупционную экспертизу издаваемых нормативных правовых актов, которая по организационно-правовой форме неотделима от правовой экспертизы, а также на стадии правоприменения. Организационно порядок проведения антикоррупционной экспертизы в данном случае регулируется принятыми соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления правовыми актами. Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов, должны принять меры по их устранению, или, в случае, если меры по устранению не относятся к их компетенции, проинформировать об этом органы прокуратуры.

Важным условием повышения эффективности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) на региональном уровне, предстает сотрудничество, взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского

общества. Закрепление Федеральным законом № 172-ФЗ института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов должно по замыслу законодателя существенным образом способствовать активному вовлечению институтов гражданского общества в процесс противодействия коррупциогенным проявлениям в законодательстве. Вместе с тем, независимая экспертиза, проводимая аккредитованными в установленном порядке юридическими и физическими лицами, проводится в инициативном порядке, то есть по желанию самого эксперта. Ни на федеральном уровне, ни на уровне регионального законодательства данный вид антикоррупционной экспертизы не является обязательным. Низкая активность независимых аккредитованных экспертов может объясняться еще и тем, что данный вид деятельности осуществляется на безвозмездной основе и по собственной инициативе эксперта. Что немаловажно, заключение эксперта по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, и не всегда воспринимается разработчиком нормативного правового акта (органом, организацией или должностным лицом), что также снижает мотивацию к проведению экспертной оценки.

Подводя итог, следует отметить, что законодательной основой проведения антикоррупционной экспертизы в отношении региональных нормативных правовых актов является федеральное законодательство в сфере противодействия коррупции, законодательство субъектов Российской Федерации, ведомственные правовые акты и иные документы органов Прокуратуры Российской Федерации, Минюста России и других министерств и ведомств по оценке законодательства субъектов Российской Федерации на коррупциогенность. Руководствуясь принципами организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, обозначенных в законодательстве, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления разрабатывают

регламенты и правила проведения, так называемой «внутренней» экспертизы проекта нормативного правового акта на стадии нормотворчества.

Антикоррупционная экспертиза сопровождает нормативный правовой акт на всех стадиях его «жизнедеятельности»: от этапа разработки проекта, его принятия, включая стадию государственной регистрации (при необходимости), до стадии мониторинга правоприменения.

Вместе с тем, несмотря на достаточно проработанный уровень законодательного закрепления проведения антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов, необходимо проводить дальнейшую работу по совершенствованию методического и организационного сопровождения данного вида экспертной деятельности на уровне нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Перед правотворческими и контрольно-надзорными органами, стоит комплекс вопросов повышения качества экспертной работы, разработки эффективных механизмов предотвращения коррупциогенных факторов в законодательстве как на стадии нормотворчества, так и при проведения мониторинга правоприменения действующего регионального законодательства.

Литература

1. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов : научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв. Ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. – 152 с.
2. Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза законодательства в развитии практики и методики // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3 (20). С. 4-8.
3. Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Борьба с коррупцией в России: законодательный аспект // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 28-33.

4. Жерновой М.В. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: состояние и проблемы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 22-25.
5. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография // Н.А. Абузярова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М., 2013. – 304 с.
6. Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. - 368 с.
7. Маслакова Е.А. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 3 – 5.
8. Маслакова Е.А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 24-26.
9. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И. Экспертиза коррупциогенности законодательства: проблемы и пути совершенствования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 7. С. 74–79.
10. Ростова О.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: практика реализации // Вестник Российского университета Дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 3. С. 21-31.
11. Рыбаков О.Ю. Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. № 1. С. 11-18.
12. Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 14 - 21.
13. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 5-17.
14. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 5-13.
15. Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2009. № 10 (154). С. 22-29.

УДК 342

ПОЛНОТА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК КРИТЕРИЙ КАЧЕСТВА ЗАКОНА

COMPLETENESS OF LEGAL REGULATION AS CRITERION OF QUALITY OF THE LAW

Савичев А.А.*

Статья представляет собой теоретико-правовое исследование такого показателя качественного законодательного акта, как полнота правового регулирования. При этом, исследование затрагивает такие тесно связанные с заявленной темой вопросы, как сущность закона как нормативного правового акта высшей юридической силы, понятие качества закона, деление критериев качества закона на отдельные группы. Для получения наиболее полного научного представления о качественном законе автором рассмотрены основные признаки законодательных актов ненадлежащего качества. Полнота правового регулирования как одна из сущностных характеристик качественного закона рассматривается через набор заложенных в законе правовых средств. Такой набор, по мнению автора, должен быть целостным и достаточным для эффективного регулятивного воздействия закона на те или иные общественные отношения. Кроме того, статья отображает исследование актуальных проблем правоприменения в Российской Федерации, обусловленных неполнотой правового регулирования в отдельных сферах государственной и общественной жизни.

The article is a theoretical and legal study of such an indicator of a quality legislative act as the completeness of legal regulation. At the same time, the study deals with such issues closely related to the stated topic as the essence of the law as a normative legal act of the highest legal force, the concept of the quality of the law, the division of the quality criteria of the law into separate groups. For obtaining of the most complete scientific understanding of the quality law, the author considers the main features of the legislation of inadequate quality. The completeness of the legal regulation as one of the essential characteristics of the quality law is considered through a set of legal resources placed in the law. This set, according to the author's opinion, should be whole and sufficient for the effective regulatory impact of the law on certain social relations. In addition, the article presents a study of topical problems of law enforcement in the Russian

* Савичев Алексей Аркадьевич, научный сотрудник ФБУ НЦПИ при Минюсте России, E-mail: ucx7801@mail.ru.

Savichev A.A., scientific researcher of the Scientific Centre of Legal Information at the Ministry of Justice of the Russian Federation, E-mail: ucx7801@mail.ru.

Federation caused by the incompleteness of legal regulation in certain areas of state and social life.

Ключевые слова: *нормативный правовой акт, правовое регулирование, качество закона, полнота правового регулирования, пробельность нормативных правовых актов, правоприменение, критерии качества закона, закон, эффективность правового регулирования, мелкотемье законов, пробелы в праве, юридическая техника, правотворчество.*

Keywords: *normative legal act, legal regulation, quality of law, completeness of legal regulation, whitespace of normative legal acts, enforcement of law, quality criteria of the law, the law, effectiveness of legal regulation, the petty themes of laws, gaps in the law, legal technic, law-making.*

Правотворчество представляет собой достаточно сложное, подвижное, динамичное государственно-правовое явление, выступающее непрерывным процессом, который обусловлен постоянным развитием социальных связей, нуждающихся в правовом регулировании [17, с. 49-50]. В качестве важнейшего результата правотворческой деятельности следует рассматривать закон. Будучи нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой, закон может регулировать самые различные сферы общественной жизни: политическую, экономическую, социальную, культурную. В свою очередь, регулирование разнообразных целей, потребностей и интересов конкретных социальных групп, слоев, классов подразумевает политику. Такое регулирование осуществляется, прежде всего, при помощи тех или иных законодательных актов.

Благополучие общества во многом зависит от уровня эффективности соответствующего регулирования. Особую роль в обеспечении действенности системы правового регулирования в целом играет качество закона. В частности, ненадлежащее качество законов как нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой, на практике может отрицательно сказаться на качестве всего единого правового пространства Российской Федерации. Любой подзаконный акт, принимаемый на основании некачественного закона и в соответствии с ним, развивая,

детализируя и уточняя его положения, также может не отвечать соответствующим требованиям. Это может быть обусловлено неправильной трактовкой субъектом подзаконного правотворчества норм закона из-за соответствующих недостатков. Таким образом, именно от качества закона, «задающего общий тон» правовой регламентации тех или иных общественных отношений, зависит состояние правового пространства в целом, а также политическая стабильность на всех уровнях публичной политической власти.

Обновление российского законодательства в последние годы, проводимое на федеральном и региональном уровнях, привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов, в том числе и в законодательной части [13, с. 11]. Вместе с тем, как отмечают ученые, не всегда оправдан большой объем издаваемых нормативных актов, многие из принимаемых нормативных правовых актов являются оторванными от жизни, не отражают закономерностей общественного развития и, по сути, являются мертворожденными [14, с. 22].

Рассматривая вопрос о влиянии некачественного закона на государственно-правовую действительность, следует согласиться с мнением В. И. Червонюка о том, что принятие большого количества законов низкого качества, некоторые из которых дестабилизируют экономическую и политическую обстановку в стране, приводит к огромным незапланированным бюджетным расходам [20, с. 495].

Что касается качества закона, то под ним понимается совокупность социально-экономических, политических и юридических свойств, обуславливающих пригодность закона удовлетворять определенные потребности общества, государства или отдельной личности соответственно природе права [21, с. 23].

В. Н. Карташов и С. В. Бахвалов при рассмотрении вопроса о понятии качества закона раскрывают данное определение, делая основной упор на его

регулятивную роль в государственно организованном обществе. По их мнению, качество закона – это совокупность необходимых свойств, присущих ему как регулятору общественных отношений, содержащему нормативно-правовые предписания, позволяющие достичь оптимальных позитивных результатов в различных сферах жизнедеятельности общества [8, с. 168-169].

Аналогичный подход к пониманию «качества закона» встречается у А.С. Гатиловой. Данный термин раскрывается автором как совокупность свойств, необходимо присущих закону, характеризующих его как регулятор общественных отношений [6, с. 4-7].

С. В. Поленина рассматривает качество закона как его соответствие общественным потребностям и реальное регулирование общественных отношений в соответствии с поставленными при издании закона целями [12, с. 37]. Безусловно, качество закона определяется по набору ряда критериев. Критерий качества закона – это показатель, на основании которого производится оценка качественности (совершенства) законодательного акта [5, с. 71]. А.А. Брыжинский и А.А. Лукьянов выделяют следующие группы критериев оценки качества закона: 1) технико-юридические критерии (в частности, соответствие нормам законодательной техники); 2) политические критерии (соответствие интересам государства, государственному режиму и т.д.); 3) экономические критерии (ресурсообеспеченность закона, приоритетность затрат на реализацию и т.д.); 4) управленческие критерии (методы реализации закона, соблюдение правил управления, коррупционность и т.д.); 5) социальные критерии (степень соответствия сложившихся общественных отношений и норм права, их регламентирующих, и т.д.) [5, с. 71].

Противоположностью качественного законодательного акта выступает некачественный закон. Ненадлежащее качество принимаемых законов может проявляться в следующем: 1) неадекватном отражении в законе

происходящих в обществе процессов; 2) недостаточно точном проецировании этих процессов на будущее, неточном прогнозировании возможных путей развития общества и неразрывно связанного с этим ошибочного выбора оптимальных способов их видоизменения в желательном направлении при помощи права; 3) отсутствии системности законодательства, его внутренней согласованности, непротиворечивости и пробельности; 4) мелкотемье; 5) декларативности многих законов; 6) наличии в законах правовых и лингвистических ошибок; 7) несоблюдении требований законодательной техники [16, с. 94].

Кроме того, в качестве особого признака ненадлежащего качества закона можно выделить неполноту правового регулирования, которая рассматривается многими учеными как разновидность пробела в праве. При этом, в юридической науке встречаются различные позиции относительно понимания неполноты как формы проявления пробельности нормативного правового акта. Одни авторы полагают, что она означает отсутствие в нем отдельных правовых норм [18, с. 9]. Другие трактуют ее как недостаточность регламентации применения норм [18]. Таким образом, рассматриваемый дефект закона связан с несоблюдением субъектом законотворчества такого важного правила юридической техники, как полнота правового регулирования.

Закон выступает средством правовой регламентации важнейших общественных отношений. С этой целью в нем закладывается необходимый набор правовых средств (права и обязанности, юридические факты, акты применения права и др.), который обеспечивает его реализацию в качестве средства правового регулирования разнообразных (экономических, социальных, политических и др.) отношений [19, с. 71].

Таким образом, эффективность закона во многом зависит от того, насколько полным будет заложенный в нем набор правовых средств. То есть

этот набор должен быть целостным и достаточным для обеспечения действенности законодательного акта.

Указание на полноту регулирования как критерий качества закона встречается в исследованиях З.К. Бектеповой, В.Н. Карташова, Т.В. Кашаниной, Е.В. Сырых [4, с. 272; 9, с. 22; 11, с. 157; 15, с. 169-170].

Как отмечает Т.В. Кашанина, требование полноты предполагает, что нормативный правовой акт содержит «прорисовку» всех элементов правоотношений, которые возникнут на его основе: объекты, субъекты, их права и обязанности, санкции на случай нарушения прав участников правоотношения [11, с. 157].

Несмотря на высокую интенсивность развития различных отраслей российского законодательства на современном этапе, несоблюдение такого требования к качеству закона, как полнота правового регулирования, создает серьезные трудности для осуществления правоприменительных процессов в различных сферах общественных отношений.

Так, в соответствии с докладом Министерства юстиции Российской Федерации «О результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год» (далее – доклад) в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ отсутствует четкое разграничение таких категорий обучающихся, как инвалиды и обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья, в связи с чем в правоприменительной практике возникают проблемы в реализации инвалидами прав в сфере образования, предоставляемых лицам с ограниченными возможностями здоровья [7, с. 116].

Также в докладе было обращено внимание на неурегулированность вопроса о передаче архивных документов ликвидируемых негосударственных организаций на хранение в государственный или муниципальный архив. В силу отсутствия в законодательстве критериев выбора государственного или муниципального архива, в ч. 10 ст. 23 ФЗ №

125-ФЗ было предложено предусмотреть, что документы передаются в архив, определяемый в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации [7, с. 114-115].

Кроме того, неполнота правового регулирования отдельных вопросов была выявлена в сфере совершенствования системы государственного управления. В частности, было отмечено отсутствие возможности оплаты государственных и муниципальных услуг непосредственно через многофункциональные центры [7, с. 128].

В области перевозки пассажиров было указано на отсутствие правового регулирования функционирования внеуличного транспорта, в том числе, метрополитена. При этом применение к данной сфере в силу ее специфики законодательства о железнодорожном транспорте было признано невозможным [7, с. 122-123].

Следует подчеркнуть, что неполнота правового регулирования способна также обуславливать отсутствие прозрачности отдельных правоприменительных процедур, при осуществлении которых она действительно необходима. Например, Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» не было предусмотрено проведение аукционов на право заключения договоров аренды земельного участка для целей строительства в электронной форме. В докладе было предложено предусмотреть такую возможность для обеспечения доступности и прозрачности проведения данных аукционов [7, с. 121].

Рассматривая полноту правового регулирования как один из критериев качества закона, следует отметить, что обеспечение данного требования в процессе законотворческой деятельности, так или иначе, способно вступать в противоречие с другим важным признаком качественного законодательного акта: отсутствием в нем мелкотемья.

Указанное свойство закона вытекает из его природы, характеризует его сущность как нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой и особой регулятивной значимостью. Нормы законов ориентированы на регламентацию важнейших, наиболее стабильных сфер общественной и государственной жизни. В свою очередь, нормы, содержащиеся в подзаконных нормативных правовых актах, принимаются на основании и во исполнение закона, в строгом соответствии с ним, развивая и детализируя его положения.

В связи с этим, несмотря на необходимость соблюдения такого требования к закону, как полнота, в процессе законотворчества важно избегать мелкотемья, снижающего общесоциальную значимость закона. В противном случае, закон может «не оставить места» для относительно свободной регламентации того или иного вопроса на уровне подзаконного регулирования.

Таким образом, в качественном законодательном акте должен соблюдаться определенный баланс между такими его характеристиками, как полнота правового регулирования и отсутствие мелкотемья.

Применительно к рассматриваемому вопросу представляется уместным привести суждение, что проблема, связанная с ошибками в праве, относится к числу своего рода вечных, так как, сколько существует право, столько существует и это явление [2, с. 41-48]. Но неоспоримым фактом является и утверждение, что неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями [1, с. 136-143]. Несомненно, как отмечают некоторые

авторы, задача развития идеального законодательства является сложно достижимой, но это не отменяет необходимости ее разрешения [3, с. 13–19].

Литература

1. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т. Уголовно-процессуальные аспекты назначения пожизненного лишения свободы в свете правовых позиций конституционного суда российской федерации // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки. 2017. Т. 32. № 3. С. 136-143.
2. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 2. С. 41-48.
3. Атагимова Э.И., Потёмкина А.Т., Цопанова И.Г. Социальная обусловленность уголовно-правового запрета и ее реализация в законодательстве // Правовая информатика. 2016. № 3. С. 13–19.
4. Бектепова, З.А. Качество закона: анализ содержательного аспекта / З.А. Бектепова // Журнал Национальной академии наук Республики Казахстан. Серия общественных и гуманитарных наук. 2015. № 2. С. 271-275.
5. Брыжинский А.А., Лукьянов А.А. Техничко-юридические критерии качества законодательного акта // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 70-74.
6. Гатилова А.С. Качество закона как объект прогнозирования // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 4-7.
7. Доклад Министерства юстиции Российской Федерации «О результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год. Отв. ред. Г.И. Макаренко // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 108-131.
8. Карташов В.Н., Бахвалов С.В. Законодательная технология субъектов Российской Федерации / В.Н. Карташов, С.В. Бахвалов; ЯрГУ. – Ярославль, 2010. – 368 с.
9. Карташов В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 16-24.
10. Кауфман М.А. Пробелы в уголовном праве и способы их преодоления: автореф...дисс. докт. юрид. наук. – 12.00.08. М., 2009. 54 с.

11. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. — 496 с.
12. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / Поленина С.В.; Под ред.: Куник Я.А. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. - 56 с.
13. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3 (20). С. 9-14.
14. Ростова О.С., Рыбаков О.Ю. Экспертная оценка нормативных правовых актов как инструмент повышения качества регионального нормотворчества // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 4. С. 23-29.
15. Сырых Е.В. Техничко-юридические критерии качества закона. // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 162-179.
16. Туманов В. А., Баглай М. В., Малеин Н. С., Чехарина В. И. и др. Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»). – М.: Издательство «Юридическая книга», ЧеРо, 1998. – 208 с.
17. Фадеева Н. А. Актуальные вопросы систематизации законодательства Российской Федерации. // Правовая информатика. 2013. № 3. С. 49-55.
18. Федоров Г., Травин В. Особенности применения права при наличии пробелов в праве и юридических коллизий. // Закон и жизнь. 2014. № 4. С. 8-18.
19. Холикзода А.Г. Критерии качества закона: общетеоретическое исследование: дисс. канд. юрид. наук. – 12.00.01. Душанбе, 2018. 215 с.
20. Червонюк В. И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации. // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 488-503.
21. Юридическая техника: словарь – справочник / Под ред. А.В. Малько. М., «Директ-Медиа», 2013. 146 с.

УДК 342

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ПРАВОТВОРЧЕСТВА КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**IMPROVEMENT OF MUNICIPAL LAW-MAKING AS A MEANS OF
IMPROVING THE QUALITY OF REGIONAL LEGISLATION**

Троян Н. А.⁴⁹

В статье рассматривается актуальный вопрос обеспечение качества законодательства федерального и регионального уровней. Также затронуты вопросы единства терминологии, языка законотворчества, единые стандарты оформления нормативных правовых актов, единой системы базовых принципов, категорий и понятий, которые обеспечивают единство правовой системы Российской Федерации. Сегодняшнее видение мониторинга законодательства, как механизма регулярного наблюдения, анализа, оценки правовых норм и их эффективности в регулировании общественных отношений. В статье проиллюстрировано аналитическое сравнение состояния муниципального правотворчества и практики его реализации на конкретных примерах в нескольких регионах. Рассматривается проблема единства законодательных норм, устанавливающих правовой режим федеральных информационных систем, затронут вопрос о построении нормотворческой деятельности на всех уровнях власти.

The article deals with the topical issue of ensuring the quality of legislation at the Federal and regional levels. The issues of unity of terminology, the language of lawmaking, uniform standards of registration of normative legal acts, a unified system of basic principles, categories and concepts that ensure the unity of the legal system of the Russian Federation are also touched upon. Today's monitoring of legislation as a mechanism for regular monitoring, analysis, evaluation of legal norms and their effectiveness in regulating public relations. The article illustrated an analytical comparison of the status of municipal law-making and the practice of its implementation with concrete examples in several regions. The article deals with the problem of unity of legislative norms that establish the legal regime of

⁴⁹ **Троян Наталья Анатольевна**, старший научный сотрудник федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», Российская Федерация, г. Москва.

E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

Troyan Natalia Anatolievna, senior research associate of Federal budgetary institution "Scientific center of legal information at the Ministry of Justice of the Russian Federation" 125438, Moscow, Mikhalkovskaya St., house 65, case 1. E-mail: n-fadeeva@yandex.ru

Federal information systems and the question of building norm-setting activities at all levels of government.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, региональное законодательство, нормативный акт, правовой акт, правоприменительная практика, субъекты, нормотворческая деятельность

Key words: municipal law, regional law, regulation, legal act, law enforcement entities standard-setting activities

При построении информационного общества и электронного государства в России особую важность приобретает формирование системного подхода к определению приоритетов правового регулирования в этой сфере на основе исследования многоаспектных правовых проблем регулирования информационных отношений. Происходящие в настоящее время динамические процессы развития глобального информационного общества обуславливают повышение качества жизни граждан, улучшение условий удовлетворения информационных потребностей[1]. Полноценное обеспечение прав граждан независимо от места их жительства или пребывания на территории Российского государства непосредственно связано с решением вопроса об обеспечении единства правового пространства.

Справедливо мнение, что обновление российского законодательства в последние годы, проводимое на федеральном и региональном уровнях, привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов, в том числе и в законодательной части [2, с. С. 9-10]. Единство правового пространства для федеративного государства заключается не в одинаковом регулировании тех или иных общественных отношений на всей его территории и в каждой его составной части, а в строгом соблюдении положений и норм прежде всего того нормативного правового акта, на основании которого существует и действует данное государство. Применительно к современным условиям Российской Федерации

необходимо найти оптимальные возможности и жизнеспособные механизмы правового регулирования общественных отношений.

В рамках масштабного реформирования российского законодательства в начале 1990-х годов в связи с возникновением новых общественных отношений на постсоветском пространстве, в результате перераспределения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления объем нормативных правовых актов значительно вырос. При этом количество принимаемых органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов продолжает неуклонно расти. По мнению, активизация законотворческого процесса привела к нарушениям системности права и «внутренней логики» отраслей законодательства [3, с. 31]. Распределение нормотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами, с одной стороны имеет позитивный потенциал, потому что предоставляет право субъекту РФ самостоятельно регулировать те или иные виды общественных отношений исходя из потребностей региона, с учетом приоритетов его социально-экономического развития, с другой стороны, излишняя законотворческая активность регионов приводит к дисбалансу правового регулирования в вопросах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов [4, с. 97]. По мнению ученых, одной из важных правотворческих проблем субъектов РФ и муниципальных образований является то, что количество принимаемых в регионах нормативных правовых актов постоянно растет, а их качество часто обоснованно критикуется [5, с. 7-8; 6, с. 42-43]. Тенденция к росту принимаемых актов характерна для всей территории России, что обусловлено динамикой изменения федерального законодательства.

Можно ли избежать в будущем столь масштабной корректировки нормативной правовой базы субъектов РФ, связанной с изменением федерального законодательства? Полностью, наверное, нет, однако

существенно сократить количество актов, в которые необходимо вносить изменения, возможно.

Большинство положений нормативно правовых актов субъектов РФ заимствовано из федерального законодательства. О нецелесообразности дублирования уже установленных правовых положений в нормативных актах меньшей юридической силы в научной литературе говорится давно, однако процедура нормотворческой деятельности региональных и муниципальных органов власти строится в основном именно на воспроизведении действующих нормативных положений.

На наш взгляд, эта проблема во многом связана с отсутствием четко сформулированных целей и задач, которые необходимо ставить, говоря о нормативном регулировании тех или иных общественных отношений, а следовательно, с построением нормотворческой деятельности на всех уровнях власти. Совершенно очевидно, что существующее в последнее десятилетие ситуативное, в значительной степени стихийное правотворчество субъектов РФ должно уступить место концептуально осмысленной, прогнозно-аналитической, планируемой скоординированной деятельности органов государственной власти центра и регионов [7, с.25]. В данном случае есть целесообразность создания единой системы межведомственного электронного взаимодействия [8, с. 56], которая включит в себя три уровня законодательства: федерального, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Другим немаловажным условием обеспечения единства правового пространства федеративного государства является соблюдение общих для всех субъектов нормотворческой деятельности правил юридической техники.

К сожалению, современное российское законодательство страдает «размытостью» понятий даже на федеральном уровне, и уж тем более на региональном и местном, что негативно сказывается на характеристике правового пространства государства. Главным правилом должно стать

применение одинаковых терминов на уровне нормативных правовых актов - как федеральных, так и субъектов Российской Федерации и муниципальных актов. Единством терминологии, языка законотворчества, едиными стандартами оформления нормативных правовых актов, единой системой базовых принципов, категорий и понятий обеспечивается единство правовой системы Российской Федерации. Вопрос определения и нормативного утверждения тех или иных терминов и понятий не является второстепенным, поскольку от точного и одинакового понимания всеми участниками общественных отношений этих понятий зависят предсказуемость регулирования общественных отношений и правильность разрешения спорных вопросов.

Впервые задача по обеспечению единства правового пространства в нашей стране была сформулирована в Указе Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»⁵⁰, в соответствии с которым «в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» Минюсту России обеспечить создание и ведение федеральный банк таких актов - федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение которого было возложено на Минюст России.

По мере накопления опыта проведения юридических экспертиз и участия в нормотворческой деятельности региональных органов государственной власти появилась необходимость в его обобщении, формулировании предложений по устранению недостатков правового

⁵⁰ Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000 № 33, ст. 3356.

регулирующего, как на региональном, так и на федеральном уровнях. Этим целям отвечает такая форма обобщения и анализа информации, как мониторинг законодательства, который в настоящее время проводится территориальными органами юстиции на основе методики, разработанной Минюстом России.

Мониторинг законодательства сегодня – это наиболее эффективный системный подход к вопросу обеспечения единства правового пространства нашего государства. Не случайно то внимание, которое уделяется в юридической науке вопросам, связанным с этим понятием [9]. Под мониторингом законодательства подразумевается механизм регулярного наблюдения, анализа, оценки правовых норм и их эффективности в регулировании общественных отношений, и мы видим, что в той или иной степени такую работу осуществляют многие органы власти и представители общественности, заинтересованные в определении качества действующего в стране законодательства, наиболее полноценной защите прав и свобод граждан. Специалистами территориальных органов Минюста России осуществляется анализ нормативной правовой базы, регулирующей определенные общественные отношения, как на федеральном уровне, так и на региональном; анализируется полнота и достаточность нормативного регулирования исследуемых вопросов; в случае выявления неурегулированных, коллизионных положений соответствующая информация отражается в отчетах о проведенных мониторингах, предлагаются пути преодоления несовершенства законодательства обоих уровней.

Мониторинг нормативных правовых актов проводится также в отношении законодательства субъектов Российской Федерации: описывается ситуация о состоянии законности в регионе; анализируются нормативные правовые акты, направленные на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определенных

сферах общественных отношений; подробно разбираются выявленные несоответствия федеральному законодательству и принятые территориальными органами юстиции, органами прокуратуры, государственной власти субъектов Российской Федерации меры по приведению регионального законодательства в соответствие. Не вдаваясь в подробные характеристики принципов правового мониторинга, отметим, что их необходимо формулировать, но практическая польза от этого будет лишь в случае закрепления таких принципов в нормативном правовом акте федерального уровня, обязательность соблюдения которого должна быть предусмотрена для всех участников правотворческого процесса и правоприменения.

Характеристика качества законодательства, степени обеспечения и защиты им прав граждан страны будет неполной без исследования муниципального уровня, анализа деятельности органов местного самоуправления по регулированию тех или иных общественных отношений. При анализе норм, установленных действующим федеральным имеют коллизии при их право применении. Анализ состояния муниципального правотворчества и практики его реализации свидетельствует о наличии ряда острых проблем качества и эффективности законодательной базы местного самоуправления, среди которых следует выделить следующие:

- отсутствие единых подходов к осуществлению муниципальной правотворческой политики;
- отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов) и органами местного самоуправления;
- недостаточное обеспечение финансово-экономическими полномочиями самостоятельности муниципальных образований.

Несмотря на осуществляемую организационно-правовую реформу местного самоуправления в нашей стране, большинство обозначенных выше проблем остаются нерешенными [10].

Учитывая масштаб и закономерности накопления числа муниципальных нормативных правовых актов, сложно реализуемыми становятся задачи выявления их недостатков, а также приведения в требуемое соответствие качества. В настоящее время исполнение этих задач представлено в возможностях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и Минюста России.

Меры прокурорского реагирования чаще всего выражены в актах протеста на издание муниципальных правовых актов, противоречащих законодательству, с требованием их отмены или изменения, реже - в требованиях их принятия для реализации федерального и регионального законодательства[12].

В преамбуле Приказа Генпрокуратуры России от 02.10.2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»⁵¹ отмечается, что в результате принятия незаконных нормативных правовых актов, а также правовой неурегулированной значительной части социально значимых общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения.

Другой Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и

⁵¹ Приказ Генпрокурора России от 2 октября 2007 г. № 155 (ред. от 29.10.2012) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007 № 155.

гражданина»⁵² предлагает прокурорам в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с представительными органами и обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе, а именно: разрабатывать законопроекты, имеющие принципиальное значение; готовить заключения на законопроекты; выступать на заседаниях и др. В случае обнаружения пробелов и противоречий в действующем законодательстве прокуроры обязаны вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов (п. п. 4.1, 20).

На основании изложенного предписано обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан. В случаях отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию, для использования ими права отклонить законы, муниципальные нормативные правовые акты, принятые соответствующими представительными органами власти (п. 2.1).

Следовательно, можно заключить, что повышение качества муниципального правотворческого процесса следует рассматривать как

⁵² Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007 № 195.

важное средство обеспечения повышения качества регионального правотворческого процесса.

Литература

1. Полякова Т.А., Зимин И.В. Актуальные вопросы правового обеспечения единого информационного пространства при формировании информационного общества // Информационное общество: проблемы развития законодательства : сб. науч. работ. – М., 2012. – С.43.
2. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3 (20). С. 9-14. С. 9-10.
3. Власенко Н.А., Залоило М.В. Динамика законодательства в контексте социально-экономического развития / в кн.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. – 544 с.
4. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95-99.
5. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 5-16.
6. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 2. С. 41-48.
7. Ростова О.С., Рыбаков О.Ю. Экспертная оценка нормативных правовых актов как инструмент повышения качества регионального нормотворчества // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2016. № 4. С. 23-29.
8. Троян Н.А. Формирование единой системы межведомственного электронного взаимодействия // Мониторинг правоприменения. 2015. № 3 (16). С. 56-63.
9. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2009.
10. Фадеева Н.А. Совершенствования системы государственного управления // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 49-53.
11. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Юрист. М., 2016. С. 12-16.

УДК 342

**ВОЗРАСТАНИЕ РОЛИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В СОВРЕМЕННОМ
РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

**THE INCREASING ROLE OF LEGAL CULTURE IN MODERN RUSSIAN
SOCIETY**

*Шаруева Н.В.**

Целью настоящей статьи является выявление роли правовой культуры в современном российском обществе. Автор показывает возрастающее значение правовой культуры как феномена правовой действительности, выявляет основные факторы, определяющие возрастание ее роли, обосновывает позицию о том, что становление культуры правового мышления требует совместных усилий личности, общества и государства. В статье исследуются подходы ученых к пониманию правовой культуры, ее структуре и составу. Дано авторское понимание элементов правовой культуры. Феномен правовой культуры рассмотрен во взаимосвязи с правовыми и нравственными ценностями российского общества.

The purpose of this article is to identify the role of legal culture in modern Russian society. The author shows the increasing importance of legal culture as a phenomenon of legal reality, reveals the main factors determining the increase of its role justifies the position that a culture of legal thinking requires the joint efforts of individuals, society and the state. The article examines the approaches of scientists to understanding the legal culture, its structure and composition. The author's understanding of the elements of the legal culture is given in the article. The phenomenon of legal culture is examined in conjunction with the legal and moral values of Russian society.

Ключевые слова: *правовая культура, нравственные ценности правовой культуры, правовая грамотность, традиции, правовой нигилизм*

Key words: *legal culture, moral values, legal culture, legal literacy, traditions, legal nihilism*

* Шаруева Наталья Вячеславовна, судья Арбитражного суда Самарской области (г. Самара), e-mail: nshasamara@yandex.ru
Sharueva Natalya Vyacheslavovna, the judge of the Arbitration Court of the Samara region (Samara)

Актуальность места и роли правовой культуры в современной правовой жизни не вызывает сомнения. Правовая культура как феномен правовой действительности имеет как теоретическую, так и практическую функции.

Значение правовой культуры подчеркивается в базовых стратегических документах Российского государства. Президент В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2016 году отметил, что «любая несправедливость и неправда воспринимаются очень остро. Это вообще особенность нашей культуры. Общество решительно отторгает спесь, хамство, высокомерие и эгоизм, от кого бы все это ни исходило, и все больше ценит такие качества, как ответственность, высокая нравственность, забота об общественных интересах, готовность слышать других и уважать их мнение»⁵³. Действительно, освоение культуры современного правового мышления и цивилизованного действия, основанных на достижениях демократии, естественного права, представляет сложный и многоплановый процесс. Становление культуры правового мышления и действия требует совместных усилий личности, общества, государства. Достижение такой культуры предполагает не только конструирование ее идеальной мировоззренческой, аксиологической модели, но и уяснение, и обеспечение путей, направлений ее реализации в действительности.

Прежде всего, необходимо усиление и систематическое воспроизводство функций государства по правовому воспитанию, просвещению, и конечно, развитию культуры как условия, базового компонента социальной действительности в целом. Правовая культура – часть общей культуры и соответственно существуют универсальные и национальные особенности освоения правовой культуры конкретными носителями ее ценностей. Правовая культура интегрировано концентрирует характеристики общей культуры народа, нации, социума, отражает качества

⁵³ Парламентская газета. 02-08.12.2016. № 45.

политической и правовой системы. Однако доминирующими показателями уровня развитости именно правовой культуры предстает отношение ее носителей к праву, закону, правовой системе, правопорядку и т.д. При этом носитель правовой культуры не обязательно может выступать в конкретном статусе субъекта права.

Относительно совокупности элементов правовой культуры существуют различные точки зрения. Как отмечает Л.А. Петручак, в юридической литературе иногда происходит смешение понятий «структура правовой культуры» и «состав правовой культуры», понимаемый как совокупность элементов, при этом совершенно справедливо констатируется наличие логической структуры правовой культуры, которая состоит из таких элементов как право, правовое сознание, правомерное поведение; правовая культура в тоже время предполагает совокупность ее важнейших компонентов, а именно знания права, уважения к нему и социально-правовой активности [5, с. 1065, 1073]. Для характеристики правовой культуры уместно, как нам представляется, сделать акцент на следующих элементах: 1) аксиологический компонент правовой культуры, выраженный как определенная соподчиненность правовых ценностей (универсальные, изменчивые, конкретно-исторические); 2) правовые традиции, сохраненные в процессе правовой эволюции и воспроизводящиеся как одна из основ современной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоприменения, доктрине, юридическом образовании и науке, правовом просвещении и воспитании); 3) нравственные, общественно выраженные, институционально проявляющиеся способы и формы оценки права, правотворчества; 4) качественная оценка правового сознания, предполагающая наличие конкретных признаков его развитости или деформированности; 5) функционирующая система правового воспитания прямо влияющей на состояние правовой культуры или опосредованно через правосознание; 6) эффективность и качество нормотворческой деятельности,

выражаемое в наличии совокупности нормативных правовых актов для осуществления целей системы законодательства, основывающихся на идеалах справедливости, естественном праве, принципах конституционализма; 7) формы правомерного поведения, стиль юридической деятельности, способы преодоления конфликтов, негативных обстоятельств в области права или преодолеваемых с помощью права.

Н.Я. Соколов подчеркивает, что правовую культуру можно определить как обусловленную экономическим, политическим, социальным и духовным уровнем развития общества разновидность общей культуры, представляющую собой меру освоения и использования накопленных человечеством правовых ценностей, передаваемых в порядке преемственности от поколения к поколению. Сущность правовой культуры — мера освоения правовых ценностей, накопленных обществом, и их использования различными субъектами в правовой сфере [10, с. 385-386]. В данном определении сделан акцент на категории «мера» в соотношении с правовыми ценностями.

Один из основателей изучения политической и правовой культуры Н.М. Кейзеров подчеркивает отличие первого понятия от второго, состоящее в особенностях правотворческой и правоисполнительной деятельности, формирования и функционирования правосознания личности, в специфике правовых норм и правоотношений, распространения, освоения и реализации людьми правовой информации» [4, с. 118]. В представленном определении акцентируется на различных социальных функциях, свойственных политике и праву и на характере реализации правовой культуры соответствующих по сути видам правовой деятельности сфере правосознания.

Правовая культура немыслима вне правовых и нравственных ценностей, идей, убеждений, влияет своим содержанием, направленностью на характер функционирования права в его самых различных широко понимаемых воплощениях. Она динамична, изменяема в определенной части,

но стабильная в своей основе, так как базируется на универсальных основаниях права, свойственного различным правовым семьям и системам. Именно правовая культура отражает воспроизводство и преемственность устойчивых правовых форм реализации права, юридической деятельности в целом. Каковы основные факторы, определяющие возрастание роли правовой культуры в обществе в целом?

1. Выполняя функцию обеспечения преемственности правовых ценностей, традиций, идей, взглядов и убеждений, правовая культура результирует накопленный правовой опыт, вбирающий в себя достижения в области права, представлений о его сущности и назначении. Это оценки, носящие ретроспективное аксиологическое измерение памятников права в их сравнении. Это правовые и политические учения, содержащие системы взглядов по поводу права. Культурно-исторический фактор, позволяющий развиваться, в том числе, юридической науке, которая без оценок прошлого не может обоснованно выстроить будущего в области права.

2. Правовая культура на различных уровнях отражает современное понимание права, аккумулирует, дифференцирует и интегрирует появляющиеся в результате развития юридической практики, законодательства и правовой доктрины ценности и нормы. Это культура научного юридического творчества ученых, мероприятия, отраженные в средствах массовой информации и профессиональных изданиях работников правоприменительных и правоохранительных органов. К данному фактору относятся интерпретационные характеристики и толкование правовых норм, исходящие от юристов-практиков.

3. Правовая культура выступает как совокупность представлений о должном, идеальном образе права. В данном случае она способна отражать перспективы, адекватные и актуальные, оптимальные пути его развития, возможности воздействия на правовую систему. Значение правовой культуры, утверждение ее нового, более высокого уровня, как и сами задачи

и пути достижения данной цели содержится в программах целевого назначения. Именно на характеристике данного фактора мы остановимся более подробно, учитывая, что возрастание роли правовой культуры проявляется в максимальной степени именно практически – в формах объективно выраженных и воспринимаемых большинством людей.

Применительно к современности, государство определило основные подходы, принципы, факторы, меры, цели и основные направления в области развития, правовой грамотности, правового сознания, правовой культуры граждан РФ. «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (далее – Основы)⁵⁴, утвержденные Указом Президента РФ 28.04.2011 № Пр-1168, представляют собой документ, содержащий базовые подходы к позитивным изменениям в области правовой культуры граждан России. Как отмечается в п. 2 данного документа, Основы направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиций безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства.

Следует подчеркнуть, во-первых, Основы взаимоувязывают правовую грамотность, правосознание и правовую культуру как сопряженные понятия; во-вторых формирование высокого уровня правовой культуры в свою очередь взаимообусловлено с формированием традиций уважения к закону, правопорядку и суду; в-третьих, сделан акцент на характере реализации модели поведения граждан и таких качествах как добропорядочность, добросовестность; в-четвертых, в Основах отмечается в качестве актуального направления преодоление правового нигилизма. Подчеркнем, что в Основах

⁵⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан // Российская газета. 14.07.2011. № 151.

определены функции (части функций) государства по развитию правовой культуры. Однако функциональное определение направлений деятельности государства оказывается максимально эффективным в случае закрепления функций за конкретными органами исполнительной власти Российской Федерации, ее субъектов, при обязательном нормативном закреплении полномочий должностных лиц, организующих обеспечение данных функций. Поэтому весьма важно дальнейшее нормативное сопровождение любого стратегического документа. Мониторинг динамики состояния правовой культуры общества провести непросто, так как он складывается не только из нормативных основ данной культуры. Выборочные исследования показывают, что примерно три четверти взрослого населения России не ориентируется в нормах законодательства, знание которых диктуется повседневными жизненными потребностями. Многие подвержены правовому нигилизму [3, с. 30]. Важным условием достижения высокого уровня правовой культуры общества является соединение возможностей государства с усилиями общества, активная роль самого индивида в освоении естественно-правовых ценностей, понимание права как цивилизованного способа регулирования юридически выраженных интересов. Государство и индивид строят свои отношения на основе права, формируя отношения партнерства и взаимного понимания и поддержки, что отражено в научных публикациях [8]. В таком случае правовая культура будет органично наполняться собственно государственными, но не этатистски выраженными ценностями и ценностями индивидуальными, не противоречащими общественному согласию. Положения пункта 1 Основ соединяют в триединую задачу развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России, решение которой требует высокой правовой культуры.

В Основах (подпункт 2 пункта 12) закреплено, что на формирование правовой культуры и позитивного типа правосознания и поведения

оказывает влияние и такой фактор как качественный уровень воспитания и обучения в образовательных учреждениях различного типа и вида, в том числе закрепление и развитие у учащихся основ правосознания. На необходимость соединения достижений науки и образования, характер реализации приоритетов государственной политики в области образования совершенно верно обращается внимание в научных исследованиях [7]. В аспекте обозначенной проблемы представляется уместным привести суждение Э.И. Атагимовой о том, что решение задач правового просвещения и правового воспитания подрастающего поколения необходимо начинать с самого детства. «Для того чтобы идеи прав и свобод действительно стали основой мировоззрения будущих взрослых граждан России и чтобы ребенок осознал ценность как собственных прав и свобод, так и прав и свобод окружающих, ему необходимо разъяснить, каким образом они реализуются в повседневной жизни. Для выполнения этих требований необходимо поднять на иной качественный уровень содержание правового образования в школе, переосмыслить его структуру, формы и методы работы. Причем эта работа требует серьезной подготовки, она должна быть систематической и кропотливой» [2, с.18].

Вместе с тем, государственная политика в сфере образования как системная деятельность государственных органов не может быть индифферентна к состоянию правового сознания и правовой культуры обучающихся. В подпункте 1 пункта 12 Основ акцентировано внимание на характере воспитания и морального климата в семье, законопослушного поведения родителей. Собственно, «одной из базовых ценностей современной правовой культуры предстает правовая охрана семьи, материнства, детства» [1, с. 21]. Семейно-правовые ценности правовой культуры находят свою поддержку на государственном уровне, что совершенно верно отмечается в научной литературе [6, с. 126]. Государственная политика в интересах детей является приоритетной

областью деятельности органов государственной власти Российской Федерации и согласно общим конституционным принципам, которые являются правовой базой отношений родителей и детей, материнство и детство, семья в Российской Федерации находятся под защитой государства.

К числу целей государственной политики (подпункт 2 пункта 14 Основ) в области развития правовой грамотности и правосознания относится, в том числе, повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности. Совершенно понятно, что высокий уровень правовой культуры достигается различными способами. Исходя из стратегической цели повышения правовой культуры, можно констатировать неразрывную связь этого процесса с состоянием юридической грамотности граждан. Осведомленность предполагает лишь наличие информации самого общего порядка о тех или иных фактах, имеющих правовое значение. Юридическая грамотность предполагает наличие основных сведений о законодательстве, понимание значения и целей правового регулирования, знание своих субъективных прав, обязанностей. Повышение уровня юридической грамотности прямо влияет на степень развитости, содержание и уровень правовой культуры ее носителя.

Таким образом, возрастание роли правовой культуры в современном российском обществе достигается на основе стратегически определенных целей, принципов, направлений, мер, базирующихся на ценностях, как самой правовой культуры, так и нравственных ценностях общества в целом. Правовая политика государства имеет ценностное измерение [9], которое с одной стороны устанавливает определенные критерии развития правовой культуры, а с другой стороны, сами ценности правовой культуры оказывают свое влияние, являются параметрами дальнейшего движения общества по пути правового прогресса. Конечно, на этом пути возникает много нерешенных задач, но которые подлежат разрешению в ходе

конструктивного взаимодействия государственных органов, институтов развивающегося гражданского общества в России и граждан.

Литература:

1. Атагимова Э. И. Роль института семьи при формировании нравственности и правосознания личности в условиях современного информационного пространства России // Правовая информатика. 2017. № 2. С. 18–26.
2. Атагимова Э. И., Макаренко Г. И. Правовое просвещение и предупреждение молодежной преступности // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4. С. 16–21.
3. Бакланова К. Ю. Правовая культура и правовой нигилизм: диалектика взаимосвязи // Правовая культура. 2016. № 3 (26).
4. Кейзеров Н. М. Политическая и правовая культура: Методологические проблемы. М., 1983. С. 118.
5. Петручак Л. А. Проблемы понятия и структуры правовой культуры // Lex Russica. 2009. № 5. С.1056-1075.
6. Ростова О. С. Государственная поддержка материнства в Российской Федерации // В книге: Научная мысль и современный опыт в решении системных проблем развития. Сборник научных трудов по итогам научно-исследовательской работы ученых Саратовского социально-экономического института (филиала) ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова» по итогам 2013 г. Н.С. Яшин (отв. редактор). 2014. С. 126-127.
7. Ростова О. С. Современные подходы к процессу интеграции научного знания в образовательный процесс // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С.132-136.
8. Рыбаков О. Ю. Личность и государство: основные подходы к концепции социального партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 39-43.
9. Рыбаков О.Ю. Ценностные измерения российской правовой политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С.11-17.
10. Соколов Н. Я. Правовая культура / Теория государства и права: учебник, коллектив авторов под ред. О.Ю. Рыбакова М.: ЮСТИЦИЯ, 2016.

УДК 346.244

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В
ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**
**NATIONAL INTERESTS AND THEIR IMPLEMENTATION IN THE
FINANCIAL ACTIVITIES OF STATE ENTERPRISES**

Шепелева Д.В.*

Шепелев Д.В.**

В статье описывается и анализируется проблематика национальных интересов в праве, которая остается интересной и многогранной, особенно в плане интенсивности правовой динамики в обществе, диалектики развития юридических ценностей, составляющих правовую культуру человечества, а также трансформации системы мирового сообщества. Национальные интересы представляют собой многоаспектное явление и включают, с одной стороны, наиболее значимые цели и задачи государства, а с другой, - интересы гражданского общества. Обеспечение национальных интересов следует рассматривать как одну из основных функций современного государства. Реализация национальных интересов проявляется в обеспечении национальной безопасности, в том числе путем воплощения поставленных перед казенными предприятиями целей и задач, направленных на государственную безопасность и мобилизационную подготовку. Предусмотрено, что казенные предприятия создаются в стратегически необходимых и приоритетных областях промышленности в целях обеспечения производства боеприпасов, патронов к оружию, их составных частей, ремонта и утилизации вооружения и военной техники, хранения взрывоопасной продукции, утилизации опасных отходов, эксплуатации взрывоопасных, пожароопасных и химически опасных производственных объектов и т.д., то есть в тех отраслях, которые находятся в сфере национальных интересов публично-правовых образований и обеспечивают национальную безопасность.

The article is devoted to the problems of national interests in law, which remains interesting and multifaceted, especially in terms of the intensity of legal dynamics in society, the dialectics of the development of legal values that make up

*Шепелева Дина Викторовна, к.ю.н., преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Московского гуманитарно-экономического университета (МГЭУ) e-mail: dianasaxara@rambler.ru
Shepeleva Dina Viktorovna, Ph.D. in Law, teacher of the Department of Civil Law Disciplines Moscow Humanitarian-Economic University (MGEI) e-mail: dianasaxara@rambler.ru

**Шепелев Денис Викторович, к.ю.н., доцент кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) e-mail: denn0508@yandex.ru
Shepelev Denis Viktorovich, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Theory of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) e-mail: denn0508@yandex.ru

the legal culture of mankind, as well as the transformation of the world community system. National interests are a multifaceted phenomenon and include, on the one hand, the most significant goals and objectives of the state, and on the other, the interests of civil society. Ensuring national interests should be seen as one of the main functions of a modern state. The realization of national interests manifests itself in ensuring national security, including by translating the goals and objectives set for public enterprises and tasks aimed at state security and mobilization training. It is envisaged that state enterprises are established in strategically necessary and priority areas of industry in order to ensure the production of ammunition, cartridges for weapons, their components, repair and utilization of weapons and military equipment, storage of explosive products, hazardous waste disposal, operation of explosive, fire hazardous and chemically hazardous production facilities, etc., that is, in those industries that are in the sphere of national interests of public-legal entities and provide the national safety.

Ключевые слова: *государство, национальные интересы, субъекты национальных интересов, национальная безопасность, гражданское общество, юридические ценности, казенные предприятия, национальная безопасность, публичные интересы, оборона и безопасность, убыточные производства, финансовая деятельность.*

Key words: *state, national interests, subjects of national interests, national security, civil society, legal values, state enterprises, national security, public interests, defense and security, loss-making industries, financial activities.*

Исследование различных подходов к категории «национальный интерес», его правовому регулированию, позволяем сделать вывод, что обеспечение национальных интересов связано с двумя факторами, находящимися во взаимосвязи, но их редко включают в единый процесс. Во-первых, это обеспечение национальной безопасности (исходная точка зрения в исследовании механизма обеспечения национальных интересов). Сюда можно отнести обеспечение интересов государства, общества, социальных групп, классов, наций и т.п. Во-вторых, обеспечение прав человека, его законных интересов. Недооценка роли и значения государства и его суверенитета в контексте современной глобализации не только составляет угрозу самому государству, но и личности, интересы которой оно защищает.

Выбор средств реализации национальных интересов государства зависит от реальных материальных и политических возможностей, которыми располагает государство, от субъективной готовности военно-политического руководства воспользоваться имеющимися в его распоряжении средствами, от ситуации, в которой должны использоваться такого рода средства.

По основным методам реализации национальные интересы могут быть подразделены на реализуемые мирным путем и насильственным. К мирным методам можно отнести усилия по налаживанию дипломатических каналов, поиск компромиссов путем переговорного процесса, расширения международного сотрудничества. Реализация национальных интересов с помощью насильственных методов предполагает применение вооруженного воздействия.

Процесс обеспечения национальных интересов обладает стадийностью. Представляется возможным выделить три основных этапа. На первом этапе происходит осмысление и формулирование национальных интересов. Субъекты – носители национальных интересов стремятся определить эти интересы и установить средства их реализации. Они выражают свое мнение в средствах массовой информации, в публичных выступлениях своих представителей, в документах, составленных на основе изучения проблем и направленных в органы государственной власти.

Элементами механизма обеспечения национальных интересов могут стать любые социальные институты, если их деятельность связана с обеспечением жизнедеятельности социума, осуществлением и защитой «общих» интересов и производных от них интересов отдельных индивидуумов. Государственные организации являются обязательным и необходимым элементом механизма обеспечения государственных интересов в силу того, что именно государство в конечном итоге формулирует стоящие перед обществом задачи, конкретизирует его интересы и призвано защищать эти интересы и приводить в действие механизмы для их реализации.

На втором этапе национальные интересы оформляются в определенные цели и задачи, которые ставят перед собой государство и общество. Принимаются решения в зависимости от очередности, приоритетности тех или иных национальных интересов, выявляются пути претворения их в жизнь. Именно на данной стадии национальные интересы облекаются в правовые формы.

Основными субъектами обеспечения национальных интересов выступают:

- Государство, которое должно обеспечивать безопасность страны, т. е. состояние защищенности национальных интересов. Категория «национальный интерес» показывает участие государства в осуществлении интересов гражданского общества. Государство выполняет свое назначение по отношению к гражданскому обществу. Таким образом, национальный интерес отражает единство устремлений гражданского общества и государства;

- Указ Президента РФ от 31 декабря 2015г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» относят к субъектам государственные органы, которые составляют силы обеспечения национальных интересов и безопасности. К ним относятся органы управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями, органы, занимающиеся военной и правоохранительной службой, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации;

- Граждане и общественные объединения, участвующие в реализации государственной политики в области обеспечения национальных интересов и безопасности.

Национальные интересы воплощаются в правовой политике, посредством осуществления государственных функций, основанных на политических целях и обусловленных политико-правовым режимом государства. В деятельности по исполнению решений, в том числе правовых, заключается содержание третьего этапа. На этом этапе органы государственной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества должны воплотить цели, поставленные перед ними, реализовать нормы, закрепленные в правовых актах.

В условиях глобализации, оказывающей значительное воздействие на правовую систему России, представляется важным правило выбрать те или иные приоритеты, поскольку вопрос в том, являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или ценности безопасности, остается открытым⁵⁵. Возникновение новых глобальных угроз человечеству (международный терроризм, природные и техногенные катастрофы, глобальное потепление и др.) повышает значимость в современном мире вопросов обеспечения прав и законных интересов личности, но не только в сфере безопасности, но и более широкого спектра правомочий.

В процессе обеспечения национальных интересов необходим поиск компромисса, который позволил бы определить допустимое расхождение интересов личности и государства с наименьшим ущербом для них. Важность решения названной проблемы зависит от достижения оптимального компромисса прав человека и публичных интересов и, соответственно, известной гармонии общественного целого и конкретного индивида. Это обуславливает нормальное функционирование гражданского общества и его благополучие.

Таким образом, обеспечение национальных интересов можно рассматривать как совокупность мер, предпринимаемых государственными

⁵⁵ Пчелинцев С.В. Угроза национальным интересам как главное основание ограничения прав и свобод граждан // Национальные интересы. 2006. № 6., С 6[Электронный текст] - http://ni-journal.ru/archive/2006/n2_2006/pravo206/pchelin206/

органами, общественными организациями, социальными группами и отдельной личностью по защите различных интересов от возможных и реальных угроз их осуществления в условиях безопасности. Обеспечение национальных интересов, следует рассматривать как одну из основных функций современного государства.

Российская Федерация для обеспечения национальной безопасности, наряду с достижением основных приоритетов национальной безопасности, сосредоточивает свои усилия и на таких основах устойчивого развития, как повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения.

Современная Россия заново осмысливает свои национальные интересы. Это подтверждается принятием ряда нормативных правовых актов, регулирующих сферу национальных интересов и безопасности. Особенную важность приобретают предприятия, собственниками которых являются публично-правовые образования, а именно государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также казенные предприятию и их мобилизационные мощности.

Будучи созданными публично-правовыми образованиями, казенные предприятия прежде всего являются юридическими лицами, основная цель деятельности которых - извлечение прибыли. Здесь следует учитывать, что совершенствование управления государственным и муниципальным имуществом на современном этапе является стратегически важным и экономически целесообразным приоритетом как для Российской Федерации в целом, так и для субъектов Федерации и муниципальных образований, поскольку казенные предприятия являются одной из немногих структур, обеспечивающих реализацию первоочередных экономических задач государства в сфере национальных интересов независимо от прибыльности или убыточности их деятельности.

Предусмотрено, что казенные предприятия создаются в стратегически необходимых и приоритетных областях промышленности в целях обеспечения производства боеприпасов, патронов к оружию, их составных частей, ремонта и утилизации вооружения и военной техники, хранения взрывоопасной продукции, утилизации опасных отходов, эксплуатации взрывоопасных, пожароопасных и химически опасных производственных объектов и т.д., то есть в тех отраслях, которые находятся в сфере национальных интересов публично-правовых образований и обеспечивают национальную безопасность.

Казенные предприятия являются уникальной организационно-правовой формой в Российской Федерации, позволяющей публично-правовым образованиям наиболее оптимально участвовать в экономических отношениях и осуществлять реализацию экономической функции государства и муниципальных образований путем осуществления казенными предприятиями финансовой деятельности.

Такая уникальность объясняется следующим: несмотря на то, что казенные предприятия являются коммерческими организациями, деятельность которых направлена на извлечение прибыли, они учреждаются публично-правовыми образованиями для обеспечения нужд государства и общества в целом, реализуя публичные интересы и обеспечивая первоочередные социально-значимые задачи государства и общества независимо от прибыльности или убыточности их деятельности.

Такая организационно-правовая форма унитарных предприятий как казенные предприятия играет существенную роль в экономике государства. Это связано с тем, что задачи, для которых казенные предприятия создаются, характеризуют их как необходимый и значимый элемент для экономики и социально-экономической сферы государства, муниципальных образований.

Уникальность воплощается и в финансовой деятельности казенных предприятий, которая включает в себя финансирование, субсидирование

предприятий, уплату предприятиями налогов и сборов, перечисление прибыли после уплаты налогов собственнику, получение и погашение кредитов.

Казенные предприятия необходимы государству и обществу, особенно в таких сферах как оборона и национальная безопасность, а именно:

- изготовление, разработка, производство отдельных видов продукции (патронов и боеприпасов, военной техники и вооружения, взрывоопасной и химически опасной продукции).

- утилизация опасных химических отходов;

- обеспечение продовольственной безопасности государства в социально значимых сферах, по реализации товаров и услуг по установленным государством ценам;

- убыточных или малорентабельных производствах;

- отдельно дотируемых видов деятельности.

Важно отметить, что другие субъекты хозяйственной деятельности не всегда могут присутствовать в данных сферах ввиду особой значимости обороны и безопасности государства или с коммерческой точки зрения иные организационно правовые формы не заинтересованы осуществлять деятельность в убыточных и малорентабельных производствах.

Обеспечивая национальную безопасность, в процессе осуществления своей деятельности казенные предприятия вступают в различные правоотношения, в том числе финансовые, обладая соответствующими правами и обязанностями, которые они реализуют в процессе участия в данных правоотношениях.

Казенные предприятия являются коллективным субъектом финансового права и обладают следующими особенностями:

- особый правовой статус (прежде всего финансово-правовой)

- и властно-распорядительный (императивный) метод учреждения.

Данные особенности выражаются в том, что они:

- учреждаются публично-правовыми образованиями в определенных законом случаях;

- обладают определенными правомочиями, а цели, предмет и порядок их деятельности определяет собственник - публично-правовое образование

Существенное значение имеет финансовая деятельность казенных предприятий, как урегулированная нормами финансового права деятельность по

- формированию (субсидирование и кредитование),
- распределению (перечислению прибыли в бюджет, уплате налогов, сборов)

- и использованию казенными предприятиями их децентрализованных фондов денежных средств в целях функционирования и достижения поставленных перед ними целей и задач (прежде всего, обеспечение публичных интересов). Таким образом поступление денежных средств казенным предприятиям представляет собой процесс обеспечения их финансовых потребностей, включая такие способы обеспечения как субсидирование и кредитование.

Реализация национальных интересов осуществляется благодаря организационно-финансовым основам деятельности, таким как финансово-экономическое обоснование, программа деятельности и смета доходов и расходов, а также имущественно-производственным основам, в которые входит имущество, предоставленное предприятию, доходы и расходы, фонды предприятия.

Действующее законодательство идет по пути усиления финансового контроля за деятельностью казенных предприятий в части санкционирования операций с субсидиями в отношении порядка открытия лицевых счетов для учета операций с субсидиями, выделяемыми федеральным казенным предприятиям. Казенные предприятия обладают высокой значимостью в приоритетных и жизненно необходимых областях экономики государства и

национальных интересов. Это связано с тем, что именно на казенные предприятия государство возлагает особые задачи по наиболее оптимальной реализации нужд государства и общества в целом, особенно в таких сферах как оборона, национальная безопасность и социально значимых сферах, где коммерческий интерес не является приоритетным.

Случаи учреждения казенных предприятий, предусмотренные законодательством, на практике подтверждают реализацию казенными предприятиями национальных интересов в процессе осуществления ими финансовой деятельности: если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта РФ или муниципальных нужд; по установленным государством ценам в целях решения социальных задач; необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации; отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств; необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Литература

1. Пчелинцев С.В. Угроза национальным интересам как главное основание ограничения прав и свобод граждан // Национальные интересы. 2006. № 6., С 6[Электронный текст] - http://nijournal.ru/archive/2006/n2_2006/pravo206/pchelin206/.

УДК 342

**ИСТОЧНИКИ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДРЕВНЕЙ
РУСИ И РУССКОГО (МОСКОВСКОГО) ГОСУДАРСТВА (X-XVII ВВ.)**

**SOURCES OF THE SOCIAL LEGISLATION OF ANCIENT RUS' AND
THE MOSCOW STATE (10TH-17TH CENTURIES)**

*Шестопалов А.П.*⁵⁶

В статье рассматриваются источники социального законодательства России (X-XVII вв.), характеризуется деятельность руководителей государства по оказанию помощи нуждающимся слоям населения, показывается роль священнослужителей в деле поддержки вдов, детей, стариков, больных.

The article examines the sources of Russian social legislation (the 10th-17th centuries), describes the activities of state leaders in providing assistance to needy strata of the population, shows the role of clergymen in supporting widows, children, the elderly, and patients.

Ключевые слова: социальная работа, помощь нуждающимся, государственное призрение, благотворительность, социальное законодательство, неимущие слои населения.

Keywords. Social work, assistance to the needy, state charity, charity, social legislation, the poor.

Великий русский историк В.О. Ключевский писал: «Нравственное богатство народа наглядно исчисляется памятниками деяний на общее благо» [3; 78–79]. Слова нашего соотечественника лишний раз подтверждают важность и жизненную необходимость социальной работы. Проблемы социальной помощи и защиты слабых, неимущих, обездоленных принимали различный характер не только в зависимости от экономического состояния

⁵⁶ ⁵⁶ **Шестопалов Александр Павлович**, заведующий кафедрой теории и истории государства и права МГЭУ, кандидат исторических наук, доцент, профессор МГЭУ, e-mail: shestopalov1861@mail.ru
Shestopalov A.P., Head of Department of chair of Theory and History State and Law MUES, Candidate of History, Associate Professor

производительных сил и производственных отношений, но и от уровня развития общества как главной помогающей силы.

Согласно ч. 1 статьи 7 Конституции РФ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако, сегодня до сих пор еще многие не без оснований полагают, что данная норма только декларирована, но не исполняется на практике, в отличие от наших европейских соседей, где сфера социального обеспечения давно и эффективно функционирует.

Социальная работа в России предстает как сложный процесс, имеющий многовековую историю становления, постоянно изменяющийся в культурно-исторической перспективе. Его изучение требует тщательного анализа и учета экономических, культурных, социальных, демографических, иных факторов. При этом особое место отводится правовым нормам, регулирующим общественные отношения в сфере социального обеспечения, которое является одной из важнейших гарантий основного права человека – права на жизнь.

Социальные отношения у древних славян в силу неразвитости социального законодательства по большей части регулировались обычаями и традициями. При этом основным принципом взаимоотношений среди населения был коллективизм. Например, соседей приглашали на работу не за плату, а за обильное угощение. Работа заключалась в строительстве нового дома, моста, ремонте ветхого жилья и сельскохозяйственные работы. Вдовам, старикам и сиротам помощь оказывали в первую очередь. Славяне славилась почтением к родителям и всегда заботились об их благополучии.

Формы помощи в славянских общинах складывались под влиянием языческого мифологического сознания древних славян, сохранения общинной системы землевладения, пережитков в семейно-бытовой сфере и

пр. Можно выделить следующие основные формы защиты и поддержки в славянских общинах:

культовые формы поддержки с различными сакральными атрибутами (поклонение языческим богам, наделение сакральными свойствами растений и предметов, проведение обрядов);

общественно-родовые формы помощи и защиты в рамках рода, семьи, общины (круговая порука – «вервь», зарождение помощи старикам и вдовам);

хозяйственные формы помощи и взаимопомощи при пожарах, наводнении, других чрезвычайных ситуациях [4; 46–47].

Особое значение имела помощь старикам, детям и вдовам. Формы поддержки стариков были различны. Исследование этнологического материала показало, что там, где по какой-либо причине на помощь не приходила семья, заботу о стариках брала на себя община. Одним из вариантов поддержки стариков был специальный отвод им земель по решению общества, который давал возможность заготовки сена. В том же случае, когда старики окончательно «впадали в дряхлость», они призревались общиной. Старика определяли на постой к кому-нибудь на несколько суток, где тот получал ночлег и пропитание, затем он «менял» своих кормильцев. Такой вид помощи стал своеобразной общественной повинностью. Возможно, в древности формы поддержки были иными, но их видоизмененная архаическая форма сохранилась до конца XIX столетия.

Одной из самых распространенных форм поддержки сироты была общинная, мирская помощь. Она по своему характеру совпадала с помощью «неможным старикам», когда ребенок переходил из дома в дом на кормление. Сироте могли также назначать «общественных» родителей, которые брали его на свой прокорм.

Появление института вдов у восточных славян происходит незадолго до принятия христианства. Не случайно, что «вдовицы» как особые субъекты

выделяются в первых русских законодательных актах, к ним требуют особого внимания, в духовных наставлениях завещают им помогать и «оберегать» их.

Интересный обычай помощи вдовам, появившийся на территории современной южной Украины, назывался – хождение за «навалным». Он состоял в том, что нуждающейся женщине оказывали помощь продуктами, обычно осенью, после уборки урожая. При этом соблюдался своеобразный ритуал. Он включал в себя особым образом организованный приход в дом, которому будет оказана помощь: иносказательно приглашали в гости, а затем, когда «гости» приходили и приносили определенное количество запасов, предлагали им выпить и закусить.

Таким образом, в древнейший период славянской истории зарождаются первые формы помощи и поддержки, которые носили не только внутриродовой, но и внешний характер, и стали основой для христианской модели помощи и поддержки нуждающимся.

По мнению В.И. Курбатова, поворотным пунктом в развитии благотворительности на Руси, стало ее крещение [8; 11]. Христианство, призывавшее людей к любви и милосердию, упав на благодатную почву, стало государственной религией. С этого момента начинается период так называемой княжеской благотворительности. Княжеское попечительство слабо защищенных слоев населения – нищих, убогих, вдов, сирот – явление сложное и неоднозначное, обусловленное факторами экономического, социального, духовно-нравственного характера. Княжеское попечительство развивается вместе с церковно-монастырской системой помощи и поддержки в контексте существующих семейно-родовых форм защиты.

В своем становлении и развитии княжеское попечительство проходит как бы два этапа. Первый связан с распространением христианства в Древней(Киевской) Руси и его условно можно обозначить, начиная с момента крещения Владимира I до второй половины XII в. (образование

удельных княжеств и распространение христианства на окраинах восточнославянских земель). И границы второго этапа – вторая половина XII в. по XIII в. (включительно), когда благотворительные функции князя постепенно сливаются с монастырско-церковными формами призрения.

По свидетельству летописцев, наиболее выдающимися правителями этого периода были князь Владимир Красное Солнышко, Ярослав Мудрый и Владимир Мономах. «Блестящее и счастливое правление Ярослава оставило в России памятник, достойный великого монарха. Сему князю приписывают древнейшее собрание наших гражданских уставов под именем «Русской Правды». Он первый издал законы письменные на языке славянском, которые не полагали никакого различия между россиянами варяжского племени и славянами».

Ярослав Мудрый учредил в Новгороде училище для сирот, в котором на его средства содержались и обучались 300 юношей из семей священнослужителей. Дело Ярослава продолжил его внук Владимир, который наряду со славными победами за русскую землю оставил Поучения своим сыновьям, ставшие своеобразным социальным кодексом того времени.

В частности, в нем он призывал: «Не забывать бедных, кормите их. Будьте отцами сирот, не давайте сильным губить слабых. Не оставляйте больных. Бойтесь всякой лжи, пьянства. Читите старых людей, как отцов. Приветствуйте всякого человека, когда идете мимо» [6; 57–59].

Владимир Мономах показывает, что князю приходится находиться как бы в двух ипостасях, т. е. иметь личные христианские нужды и обязанности и обязанности, связанные с ответственностью перед миром. Личные нормы поведения несут в себе христианские традиции. Среди них – «напоить и накормить нищего», «навестить больного», «покойника проводить». Ответственность перед миром несут в себе как языческие, так и христианские нормы поведения. К языческим традициям можно отнести культ почетного гостя, однако он переосмысливается в контексте власти.

«Простолюдин», «знатный», «посол» имеют одинаковые уровни приоритетности, поскольку от каждого из них зависит «прославление» и доброе и злое.

Следует отметить, что правление практически всех последующих русских князей при участии священнослужителей отличалось активной социальной помощью нуждающимся, уважением старших, защитой слабых. Приведем лишь благие деяния некоторых из них [2; 118, 123, 132].

Так, Святослав Киевский (1194-1195 гг.) имел «ум необыкновенный, трезвость, щедрость к бедным, не забывал и нищих. Обычай достохвальный: тогда не было праздника для богатых без милости для бедных».

Владимир Волынский (1210 г.), заболев и предвидя смерть, «собрал все драгоценности, золотой и серебряный пояса отцовские и собственные, монеты бабкины, материны, большие серебряные блюда, золотые кубки; слил их в гривны и раздал бедным вместе с княжескими стадами».

Иван Калита (1340 г.) «был набожен, имел усердие к строению храмов и милосердие к нищим. Он всегда носил с собою мешок, или калиту, наполненную деньгами для бедных: отчего и прозван Калитою. Кормил, одевал нищих в церквях. Построил два собора и церковь в Москве».

Благотворительные традиции, заложенные киевскими князьями, продолжили их преемники – московские цари. В этот период происходит становление, объединение русского государства. Средоточием социальной помощи в рассматриваемый период являются церкви и монастыри. Нищенство на Руси считалось не экономическим бременем для народа, не язвой общественного порядка, а одним из главных средств нравственного воспитания народа, практическим институтом благонравия, состоящим при церкви [5; 31].

В 1551 году в Москве с участием Ивана Грозного и Боярской думы состоялось собрание высшего духовенства Русской православной церкви, получившее название Стоглавого собора [7; 234–235]. На нем был

принят документ, продолживший дальнейшее развитие общественно-правовой мысли в области помощи и защиты нуждающихся.

Согласно Стоглаву, всех нуждающихся условно разбили на две большие группы. Каждую из них в той или иной степени брали под патронаж государство и церковь. Таким образом определялись структурно-типологические категории нуждающихся. В первую группу попадали чернецы и черницы. В главе «О нищепитательстве» отдельно для женщин и мужчин предполагались свои превентивные меры.

Чернецы и черницы подлежали переписи, а затем их направляли в общие монастыри. Находясь под началом «духовных пастырей», они проходили обучение «страху божию и житию чернеческому», после чего здоровых телом «посылали в монастырские службы». Больных же и старых чернецов и черниц оставляли в общих монастырях, «устроивали в больницах пищу и одеждой» за счет государственной казны. Но была оговорка, «как ему, царю и государю, бог известит», т. е. не устанавливались жесткие финансовые границы и периодичность выплат на содержание больных и старых чернецов и черниц. Если здоровые чернецы могли «трудиться» и «служить» «за свои вклады», то черницам и здоровым, и больным «вклады давали» из «царской и святительской» казны, правда, на тех же основаниях, «как ему, царю и государю, бог известит».

Переходя к регламентации жизнедеятельности людей нецерковных, закон определяет следующие категории нуждающихся, попадающих под патронаж и контроль со стороны государства: прокаженные, колосные, престаревшиеся, «в коробех лежащие», «на тележках и на санях возящих», «не имущих главы, где подклонити». В отношении них предусматривались такие меры: перепись, строительство мужских и женских богаделен по городам, приставление к ним «здравых строев» (надзирателей) и «баб стряпчих». Финансирование предполагалось осуществлять за счет «милостыни боголюбцев».

Массовые бедствия XIV-XVI вв. (набеги кочевников, пожары, эпидемии и пр.) заставляют искать новые организационные формы поддержки, новые формы общественной самопомощи. В частности, Иван IV в борьбе с эпидемиями в 70-е гг. XVI в. начал применять «полицейско-санитарные методы»: чтобы не произошло их распространение, организовываются специальные заставы.

Формирующееся законодательство государственного призрения не только реагировало на проблемы церкви, но и было тесно связано с проблемами бедности, государственной защиты стариков, вдов и сирот и т. д. Ведь бедность вызывали не только неумелое ведение хозяйства, массовые неурожаи, но еще и пожары, которые становились просто губительными для многих жителей России. Поэтому в качестве охранной грамоты потерпевшим от пожара в 1560 г. появляется указ об отсрочке долгов с погорельцев: «В долгах приставов давати не велел и правити на них долгов не велел пять лет» [1; 42].

Система государственного контроля и поддержки осуществляется по различным направлениям, в том числе путем регулирования цен на хлеб в период массового голода. К таким мерам прибегает Борис Годунов в 1601 г., когда в Усольском уезде резко возрастают цены на хлеб, вводятся государственные твердые цены: «...продовати ржи четь по полтине, овса четь в полполтины, ячменя четь в четыре гривны». Предусматриваются карательные действия в отношении лиц, утаивающих хлеб или завышающих цену на него.

В 1603 г. появляется Указ, разрешающий «отпускать на волю» во время голода работные семьи на прокорм без оформления «отпуска на волю».

Царь Федор, Борис Годунов, Василий Шуйский, будучи набожными, раздавали нищим деньги, снижали цены на хлеб, раздавали его бесплатно. Идеи помощи нуждающимся проявляются и в деяниях царей новой

династии – Романовых. Михаил Федорович, Алексей Михайлович также известны своей благотворительной деятельностью.

Таким образом, в рассматриваемый период происходит не только изменение мотивов социальной помощи и поддержки, но и меняются субъекты поддержки. Государство постепенно набирает организационную и законодательную силу, ограничивает власть церкви, берет под свой законодательный контроль нуждающихся. Видимо, именно в этот период государственная власть формирует так называемый «остаточный принцип» в подходах к социальным проблемам общества.

В это же время начинается ориентация на западную цивилизацию, что находит отражение в регламентации образа жизни такого слоя населения, как профессиональные нищие. Причем законодательные мероприятия против данного социального недуга проводятся почти одновременно с такими государствами, как Франция, Германия, Англия. Однако непоследовательная государственная политика, стремление власти только законодательно регулировать возникающие проблемы (в период голода, эпидемий, социальных катаклизмов) не смогли снять проблемы профессионального нищенства.

Светские тенденции благотворительности завершают картину помощи и поддержки на этом этапе. Несомненно, частная благотворительность в XVII в. явилась одним из первых исторических показателей изменения общественного сознания, одно из звеньев формирования гражданского общества. В рассматриваемый период начинается формирование первых нецерковных благотворительных обществ и благотворительных заведений. Благотворительных обществ до XVIII в. в Европейской России было – 4, в Прибалтийском крае – 3, в Привислинском – 1; благотворительных заведений соответственно – 13, 8, 41. Большинство заведений (54) предназначалось для престарелых, убогих, неизлечимых больных, детских же было только три [9; 60–61].

Необходимо отметить, что к концу XVII в. происходит переориентация социальной политики государства. Соборное уложение 1649 г., направленное на секуляризацию церковной власти, смещает акценты на светские тенденции в организации социальной помощи в России.

Литература

1. Акты исторические, собранные и изданные археологическою комиссией. Т. 1. СПб., 1841.
2. История Государства Российского. М., 1987.
3. Ключевский В.О. Курс русской истории. Соч. в 9 т. Т. 1. Ч. 1. М., 1987.
4. Мельников В.П., Холостова Е.И. История социальной работы в России. М., 2010.
5. Основы социальной работы. учеб. / под ред. П.Д. Павленок. М., 1997.
6. Памятники литературы Древней Руси. Середина XVI в. // сост. Д.С. Лихачев, Л.А. Дмитриев. М., 1985.
7. Российское законодательство X-XX вв. В 9 т. Т. 3. М., 1986.
8. Социальная работа / под общ. ред. В.И. Курбатова. Ростов н/Д, 1999.
9. Фирсов М.В. История социальной работы в России. М., 1999.

ЧЕЛОВЕК И ОБЩЕСТВО

УДК: 94(575.1)

ИСТОРИЯ БУХАРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БАНКА

THE HISTORY OF THE BUKHARA DEPARTMENT OF THE STATE BANK

*Алимджанов Б.А.**

В статье рассматриваются основы деятельности и функции Бухарского филиала Государственного банка. В советской историографии банки понимались как орудие «колониализма» как западного, так и российского. Автор, основываясь на архивных данных, доказывает, что финансовые институты Российской империи учитывали местную специфику и поощряли производство экспортноориентированной продукции. Автор в статье активно использует межбанковскую переписку, ежегодные отчеты директора филиала, а также материалы ревизии Бухарского отделения. Впервые в историографии исследованы активные и пассивные операции банка, проанализированы расходы и прибыли банка, а также изучен персонал банка. Автор, в отличие от советских и постсоветских исследователей считает, что банки не стали «монополистами» в экономике Средней Азии. Государственный банк имел в среднеазиатском регионе разветвленную сеть филиалов (6 филиалов). Государственный банк старался взять в свои руки экспорт хлопка и фруктов. Но в итоге банк не сумел стать монополистом в экономической жизни Туркестана. Основная причина «провала», по мнению автора, является приспособление банком к реально существующим экономическим отношениям в Туркестанском генерал-губернаторстве и ханствах. «Модернизация» экономики Центральной Азии в понимании банков состояла в финансировании экспортных культур и посредничестве между метрополией и периферией. «Колониальная» периферия на первый взгляд казался привлекательной сферой для инвестирования и получения сверхприбылей, но спекулятивный характер туркестанской экономики помешал «нормальному развитию банков. В результате экономическая «модернизация» Центральной Азии замедлилась и открыла дорогу советскому эксперименту.

The article considers the bases of activity and functions of the Bukhara branch of the State Bank. In Soviet historiography, banks were understood as an instrument of "colonialism", both Western and Russian. The author, based on archival data, proves that the financial institutions of the Russian Empire took into account local specifics and encouraged the production of export-oriented products. The author actively uses interbank correspondence, annual reports of the branch director, as well as audit materials of the Bukhara branch. For the first time in historiography, active and passive operations of the bank were investigated, the expenses and profits of the bank were analyzed, and the bank's staff was studied. The author, unlike Soviet and post-Soviet researchers, believes that banks have not become "monopolies" in the economy of Central Asia. The State Bank had an extensive network of branches in the

**Алимджанов Бахтиёр Абдихакимович, кандидат исторических наук, независимый исследователь (Ташкент, Узбекистан). E-mail: felix_1985@mail.ru*

Alimdjanov B.A., Ph.D., Independent Researcher (Tashkent, Uzbekistan). E-mail: felix_1985@mail.ru

Central Asian region (6 branches). The State Bank tried to take the export of cotton and fruits into its hands. But in the end, the bank failed to become a monopolist in the economic life of Turkestan. The main reason for the "failure", according to the author, is the adaptation of the bank to real economic relations in the Turkestan governor general and khanates. The "modernization" of the Central Asian economy in the understanding of banks was to finance export crops and to mediate between the metropolis and the periphery. "Colonial" periphery at first glance seemed an attractive area for investing and receiving superprofits, but the speculative nature of the Turkestan economy prevented "the normal development of banks. As a result, the economic "modernization" of Central Asia slowed and opened the way for the Soviet experiment.

Ключевые слова: Бухара, Государственный банк, Туркестан, империя, капитализм, модернизация.

Key words: Bukhara, State Bank, Turkestan, empire, capitalism, modernization.

История банков и банковского дела в Туркестане и среднеазиатских ханствах фактически не изучено, и освещено фрагментарно в свете концепции «монополистического капитализма» [1, 2]. Частично исследовано учеными деятельность Госбанка, Русско-Азиатского [3, 4] и Волжско-Камского банков в Туркестанском генерал-губернаторстве [5].

Я не согласен с характеристикой деятельности и функционирования банков данной ни советскими [8, 9] и постсоветскими историками [6, 7]. Например, З.Д. Кастельская считала, что «российский капитализм для обеспечения эксплуатации местной экономики создал в Туркестане густую сеть банков» [4, с. 64]. Думается, банки не эксплуатировали местную экономику, а наоборот, помогали купечеству увеличить экспорт из региона. Один из крупных исследователей советского периода А.С. Садыков считал, что «деятельность финансового капитала не изменила в корне характера товаро-денежных и кредитных связей, существовавших в Хиве в прежнее время, а лишь создала известную иерархию в подчинении банковскому капиталу почти всех производителей (через посредников)» [8, с. 153]. Архивные данные свидетельствуют, что никакую «иерархию» банковская система не создала ни в Хивинском ханстве, ни в Бухарском эмирате. Также сомнительно и утверждение о том, что «деятельность купцов-предпринимателей знаменовала появление в крае местной торгово-

промышленной буржуазии, которая заняла достаточно сильные позиции в его экономике. Но тесная связь и сильная финансовая зависимость от российского торгово-промышленного и особенно банковского капитала не позволяла ей стать монополистом в торгово-промышленной сфере» [6, с. 26]. Данное определение противоречит концепции империи, так как никто не мог стать монополистом в спекулятивной экономике. Также частично не согласен с мнением Н.Б. Хотамова, который полагает, что «российский финансовый капитал в своей колонии — Средней Азии совсем не заботился о положении местных банков, которые появились в регионе независимо от российских, а потому оставались слабыми и не оказывали большого влияния на экономическую жизнь Средней Азии» [10, с. 4]. Как нам представляется, банки способствовали спекуляции на местных рынках, что замедлило «модернизацию» экономики региона.

Экономический обзор Бухарского эмирата

Бухарский эмират с 1868 г. считался протекторатом Российской империи [11, с. 12–17]. Несмотря на политическую зависимость Бухары от Петербурга, – эмир сохранял внутреннюю политическую и экономическую независимость. Бухарские эмиры стремились извлечь максимальную выгоду от сложившейся политической и экономической ситуации. В 1888 г. через Бухару прошла ветка Среднеазиатской железной дороги, которая стала катализатором экспорта сельскохозяйственных культур. В скором времени Бухара начал экспортировать каракуль и хлопок, а после таможенного разграничения 1894 г. выгодно начала сотрудничать с Афганистаном. «Хлопок, каракуль, коконы, шерсть – вот главные предметы экспорта Бухарского ханства»⁵⁷, писали банковские эксперты. Импортировались в Бухару в основном мануфактура, чай и сахар. «Выгодный в смысле высокой доходности на консигнационной продаже каракуль, писали инспекторы

⁵⁷ Отчет инспектора (Б. Лукодянова и Ф. Тальма) Банка о ревизии деятельности Бухарского отделения на 12 февраля 1916 г //Российский государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 630. Оп. 1. Д. 272. Л. 1 об. – 4.

банка, однако каракуль один из самых темных товаров и ссуды под каракуль здесь рассматриваются как личный кредит. Достаточно указать хотя бы на то, что различают 32 сорта этого товара, причем одни из сортов вдвое дороже других»⁵⁸. Самым выгодным инвестированием считался хлопковая отрасль. В Бухаре выращивали американский и местный сорта хлопка. Американский сорт хлопка экспортировался, а местный сорт потреблялся населением эмирата. «В районе деятельности Бухарского отделения Русско-Азиатского банка, писали инспекторы банка, имеется 11 хлопкоочистительных заводов (из коих 6 в Новой Бухаре) с общей производительностью 20 вагонов в сутки; маслобойных заводов – 1, Андреевского т-ва»⁵⁹.

В столице Бухарского эмирата – Старой Бухаре проживало 150 тыс. человек. В Старой Бухаре функционировали, кроме филиала Русско-Азиатского банка – филиалы Государственного (с 1894 г.), Московского Учетного (с 1910 г.), Азовско-Донского (с 1910 г.), Русского для Внешней Торговли, Сибирского Торгового (с 1910 г.) и Соединенного банков. «Преобладающую роль здесь играет Русенбанк, писали ревизоры в 1916 г., получивший в текущем сезоне наибольшее количество хлопка и блестяще закончивший 1915 г. Как и в других городах Туркестана, где мы побывали, Московский Учетный банк оперирует с закладными»⁶⁰. В товарном деле банкам конкурировали местные и московские фирмы, такие как Вадьяевское торговое промышленное т-во, Потеляховское т-во, «Персидское» т-во, Московское купеческое т-во (Швецов) и др.⁶¹ Эти фирмы контролировали большую часть экспорта Бухарского эмирата.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Там же. Л. 4 –5.

⁶¹ Там же.

Активные операции

Бухарское отделение Госбанка было открыто в 1894 г. Личный состав Бухарского отделения увеличился с 17 сотрудников банка (в 1910 г.) до 29 человек в 1915 г.⁶² В основном филиал Госбанка финансировал бухарское правительство и крупных купцов экспортировавших хлопок и каракуль в Европейскую Россию, и Западную Европу. По своим оборотам Бухарское отделение считалось второразрядным.

Таблица 1.

Обороты Бухарского филиала (в тыс.р.)

Год	В учреждении банка	В казначействах	Итого
1901	23.034	—	23.034
1902	19.821	—	19.821
1903	27.998	—	27.998
1904	25.728	—	25.728
1905	25.479	—	25.479
1906	26.399	—	26.399
1907	25.439	—	25.439
1908	21.223	—	21.223
1909	25.865	1.671	27.536
1910	39.359	41.688	81.047
1911	30.334	39.426	69.760
1912	44.373	43.491	87.864
1913	52.379	47.632	100.011
1914	50.430	59.830	110.260
1915	74.238	94.991	169.229

Рассчитано по: Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1901-1910 гг. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб. 1912. Л. 413; Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 413.

Основными операциями Бухарского филиала считались учет векселей и выдача ссуд под векселя и товары. Учет векселей был разрешен Бухарскому отделению с 1898 г. с некоторыми ограничениями – нельзя было учитывать

⁶² Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 416.

векселей более на 100 тыс.р. в год⁶³. На 30.09.1898 г. в Бухарском отделении было 18 вексельных кредитов на сумму 58.800 р. В основном вексельные кредиты предоставлялись торговцам мануфактуры и европейцам⁶⁴. «Главный контингент клиентов отделения по учетной операции, отмечал управляющий Госбанка в 1903 г., представляют бухарские евреи, в руках коих сосредоточена почти вся мануфактурная торговля в Бухарском ханстве»⁶⁵. Кроме евреев в Бухарском эмирате вели свою деятельность лодзинские фирмы (Оссер, Бадиор, Познанский, бр. Шлосберг) в основном закупавшие хлопок на местном рынке. В Бухарском эмирате пытались развивать виноделие граждане Франции. В 1904 г. Готье просил у Бухарского филиала 120 тыс.р. для развития в Туркестанском крае виноделия и экспорта хлопка. После долгих мытарств по министерствам Готье было выдано 15 тыс.р. безвозмездного пособия (лично Император подписал указ) с условием больше не возбуждать ходатайства об открытии кредита⁶⁶.

Учет векселей совершался по рекомендации Учетного комитета, где в 1912 г. заседали: Жирнов (доверенный Большой Ярославской мануфактуры в Бухаре), Тихомиров (управляющий обществом «Кавказ и Меркурий»), бухарские купцы Азизов и У. Касымходжаев (имел кредит в Госбанке в 250 тыс.р., умер в 1912 г. в Нижегородской ярмарке), Бурнашев (татарин русскоподданный) и Юшваев (бухарский еврей) и Поляк (русский еврей)⁶⁷. Некоторые члены Учетного комитета Бухарского отделения Госбанка занимали должности членов комитета у других частных банков. Например, Бурнашев в Московско-Учетном, Тихомиров в Сибирском банке.

⁶³ Ежемесячные отчеты Ашхабадского, Бухарского и Кокандского отделений Госбанка. 1898-1910 гг.//РГИА. Ф. 587. Оп. 47. Д. 21. Л. 271 – 273.

⁶⁴ Списки кредитов по Бухарскому отделению Госбанка//РГИА. Ф. 587. Оп. 52. Д. 993. Л. 957.

⁶⁵ Ежемесячные отчеты Ашхабадского, Бухарского и Кокандского отделений Госбанка. 1898-1910 гг.//РГИА. Ф. 587. Оп. 47. Д. 21. Л. 345 – 350.

⁶⁶ Об открытии промышленного кредита французскому гражданину А. Готье. 1904 г.//РГИА. 587. Оп. 33. Д. 1165. Л. 3 – 3 об.; 16 – 17; 51 – 55.

⁶⁷ Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности //РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371. Л. 42 – 44; 63 об.

Управляющий Госбанка просил Правление включить в состав Учетного комитета бухарского купца Муминходжаев, который состоял членом комитета Бухарского филиала Азовско-Донского банка. Он мотивировал свое прошение тем, что «Муминходжаев хорошо говорит по русски и, и насколько я пригляделся, принадлежит к той группе бухарцев, которые всецело тяготеют к России»⁶⁸.

Основной операцией Бухарского филиала была ссуды под документы на товары. Крупным экспортером сырья (каракуль, хлопок и шерсть) был эмир бухарский, который контролировал цены на товары и курс бухарской теньги. В своем отчете управляющий Бухарским отделением Госбанка в мае 1899 г. писал: «Для более успешного устранения конкурентов Эмир держит низкий курс на теньгу и высокие покупные цены на сырье, что грозит менее богатым теньгой покупателям убытками при повышении курса теньги во время продаж сырья на Нижегородской ярмарке»⁶⁹. Ссуды выдавались в большинстве случаев на срок в 42 дня, в размере 80% от цены товара.

Таблица 2.

**Выдачи по учету и ссудам в Бухарском отделении Госбанка
(в тыс.р.)**

Год	По учету векселей	Выдано по специальн ым счетам под векселя	Выда но под % % бумаг и	Ссуд ы под залог % % бумаг	Ссуд ы под товар ы	Под докуме нты на товары	Итого
1901	93	87	3	21	—	3.037	3.481
1902	197	208	2	13	4	2.589	3.331
1903	338	202	22	11	14	2.655	3.697
1904	439	573	204	19	5	3.439	5.128
1905	994	1.752	245	19	5	1.827	5.397
1906	1.075	2.646	199	17	3	2.985	7.591
1907	1.272	3.025	125	20	—	3.037	8.648

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Там же. Л. 296 – 297; 298.

1908	1.539	4.203	148	11	—	3.574	10.766
1909	1.731	4.388	16	13	—	2.853	8.905
1910	1.655	2.874	836	7	—	707	7.285
1911	1.760	2.683	2.723	6	—	632	8.963
1912	1.984	3.808	2.670	8	—	1.616	11.339
1913	1.498	5.690	1.768	14	—	2.987	13.474
1914	1.106	6.286	837	45	—	1.721	10.794
1915	379	5.159	1.391	19	—	1.615	8.758

Рассчитано по: Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1901-1910 гг. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб. 1912. Л. 413; Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 413.

Как показывает таблица 2, с 1905 г. уменьшаются ссуды под документы на товары и увеличиваются выдача ссуд под векселя. Это объясняется укреплением бухарской золотой теньги. С 1910 г. резко в разы сокращаются ссуды под векселя и документы на товары (таблица 2). Основная причина кроилась в активной деятельности частных банков в Бухаре. «Отделение ограничивается теперь ролью кассы для частных банков и запасной кассы для Казначейства»⁷⁰, писал управляющий Бухарским филиалом Госбанка. Несколько крупных клиентов также отказались от услуг Госбанка в пользу коммерческих банков. Например, купец мулла Мир Максума в декабре 1910 г. перенес свой бессрочный вклад в 100 тыс.р. в Бухарское отделение Азовско-Донского Коммерческого банка⁷¹. В том же году часть вкладов бухарского правительства перешли на хранение Бухарскому отделению Русско-Азиатского банка⁷². Успех коммерческих банков в Бухаре объясняется низкими учетными ставками и высокими процентами по вкладам⁷³. Кроме того, нужно учитывать, в отличие Госбанка, конторы и филиалы всех коммерческих банков располагались в Старой Бухаре.

⁷⁰ Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности //РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371. Л. 17 – 19 об.; 40 об.

⁷¹ Там же.

⁷² Там же.

⁷³ Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности //РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371. Л. 19 – 20.

«Значительным тормозом к развитию учетной операции (и не только) служит, писал в своем отчете директор филиала, отдаленность отделения от Старой Бухары (12 верст), где сосредоточивается вся торгово-промышленная жизнь Бухары»⁷⁴.

Количество частных коммерческих банков в Бухаре к 1915 г. увеличилось до 8. Бухарский филиал Госбанка финансировал коммерческие банки, выдавая им вексельные кредиты.

Таблица 3.

Вексельные кредиты (частным банкам) в Бухарском отделении Госбанка

Год	Кредиты к концу года (количество)	Сумма кредитов к концу года (тыс.р.)
1911	5	1.300
1912	6	1.550
1913	6	1.425
1914	6	250
1915	6	1.450

Рассчитано по: Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 415.

В 1914 и 1915 гг. в бухарском отделении Госбанка сократились активные операции, а пассивные увеличились⁷⁵. Это явление можно объяснить Первой мировой войной, экономическим кризисом, в результате чего «все сделки совершаются исключительно за наличный расчет»⁷⁶. С августа 1915 г. Отделением совершенно не производилось основная операция – выдачи ссуд под хлопок и каракуль. Первая мировая война, экономическая нестабильность и события 1917 г. негативно отразились на деятельности Бухарского филиала Госбанка.

⁷⁴ РГИА. Ф. 587. Оп. 47. Д. 21 (Ежемесячные отчеты Ашхабадского, Бухарского и Кокандского отделений Госбанка. 1898-1910 гг.). Л. 345 – 350.

⁷⁵ РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371 (Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности). Л. 151.

⁷⁶ Там же. Л. 140 – 140 об.

Пассивные операции банка

Пассивные операции Бухарского отделения Госбанка в основном состояли из хранения денежных накоплений бухарского правительства и крупных купцом эмирата.

Таблица 4.

Вклады и текущие счета Бухарского отделения Госбанка (в тыс.р.)

Год	Поступило вкладов	Вклады на текущие счета	Спец. средства и депозиты	Итого
1901	68	8.090	—	21.630
1902	82	12.272	—	19.653
1903	193	16.100	—	25.415
1904	150	14.747	—	24.186
1905	85	14.353	—	20.673
1906	68	19.291	—	26.511
1907	60	21.477	—	24.318
1908	91	23.650	—	26.571
1909	185	29.653	83	31.424
1910	64	32.299	138	99.721
1911	22	37.900	134	55.094
1912	15	42.029	314	61.001
1913	7	39.138	230	60.534
1914	112	37.953	195	65.292
1915	25	54.315	485	98.846

Рассчитано по: Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1901-1910 гг. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб. 1912. Л. 413; Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 413.

Крупным клиентом Госбанка по вкладам был бухарский эмир. В 1913 г. эмир имел на хранении в Бухарском отделении Госбанка в драгоценных бумагах почти на 30 млн.р.⁷⁷ В Бухарском филиале Госбанка было развито продажа 4% Государственной ренты. В мае 1899 г. крупный купец Рауф Азизов купил ценных бумаг на 5 тыс.р. В том же году бухарский Казы-Калян (главный

⁷⁷ Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности //РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371. Л. 77 – 78 об.

судья) купил в несколько приемов ценных бумаг на 24 тыс.р.⁷⁸ В марте 1904 г. бухарское правительство купило ценных бумаг на 500 тыс.р. «Бухарский Казы-Калян внес 250 тыс.р. на покупку серий Государственного казначейства»⁷⁹, писал управляющий в Правление Госбанка.

Бухарский филиал Госбанка продавал на рынке золотые монеты Российской империи. В 1902–1907 гг. банк ежегодно продавал золотых монет 5 и 10 рублевого достоинства на 300 тыс.р. «Принимая во внимание, писал управляющий в 1907 г., что потребность в золоте возросла, нужно увеличить с 300 тыс. р. до 600-700 тыс р., чтобы насытить рынки Бухары, Афганистана и туркмен»⁸⁰.

Доходы и расходы банка

Ежегодные расходы Бухарского филиала составляли траты на жалованье, ремонт помещения банка, телеграф и почтовые услуги.

Таблица 5.

Прибыли и убытки Бухарского отделения Госбанка (в тыс.р.)

Год	Валовая прибыль	Сметные расходы отделения	Чистая прибыль/убыток
1901	56	36	+20
1902	41	40	+1
1903	47	56	–10
1904	77	41	+10
1905	76	41	+29
1906	122	39	+66
1907	126	43	+70
1908	146	46	+94
1909	100	45	+54
1910	77	52	+32
1911	84	46	+43
1912	137	49	+93

⁷⁸ Ежемесячные отчеты Ашхабадского, Бухарского и Кокандского отделений Госбанка. 1898-1910 гг. //РГИА. Ф. 587. Оп. 47. Д. 21. Л. 302 – 303.

⁷⁹ Там же. Л. 358 – 360.

⁸⁰ Отчетные записки управляющего Бухарским отделением о ходе операций торговли и промышленности //РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1371. Л. 1 – 5.

1913	119	53	+66
1914	96	65	+1
1915	94	68	+21

Рассчитано по: Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1901-1910 гг. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб. 1912. Л. 415; Государственный Банк. Данные по конторам и отделениям за 1906-1915 гг. Т. VI. Сост. под ред. директора Государственного Банка Е. Н. Сланского. СПб.: Синодальная типография, 1916. Л. 415.

Как показывает таблица 5, Бухарское отделение Госбанка после 1905 г. давало ежегодно чистую прибыль в среднем 30 тыс.р. Рост доходов банка зависел от активных операций (учет векселей и ссуды).

Заключение

Развитие активных операций Бухарского филиала, по мнению ревизора В.В. Шумкова (1914 г.) зависело от экономического развития Бухарского эмирата. С 1914 г. в Бухарском эмирате строилась железная дорога Бухара-Термез, которая соединила бы российские владения с Афганистаном⁸¹. Также активно строились внутренние дороги. Развитие железных дорог, по мнению экспертов должна была способствовать увеличению посевов хлопка и торговых оборотов. Ревизор В.В. Шумков предлагал перевести часть рынков из Старой Бухары в Новую Бухару (Каган). Странно, что В.В. Шумков предлагал не увеличивать активы Госбанка, мотивируя это тем, что «в Бухарском ханстве работает такое множество банков и их кредит так дешев, что в значительном оживлении операций нашего отделения надобности нет, тем более, что ограниченные ресурсы Госбанка еще более нужны для многих областей коренной России»⁸². Несмотря на все экономические трудности, ревизоры и инспектора банка надеялись на дальнейшее успешное развитие Бухарского отделения Госбанка в Бухарском эмирате. События 1917 г. помешали осуществиться этим планам и ожиданиям.

⁸¹ О ревизии Бухарского отделения в 1914 г.//РГИА. Ф. 587. Оп. 33. Д. 1015. Л. 1 – 4.

⁸² Там же.

Литература

1. Аминов А. М. Экономическое развитие Средней Азии (Колониальный период). – Т.: Госиздат УзССР, 1959. – 298 с.
2. Вексельман М. И. Российский монополистический и иностранный капитал в Средней Азии (конец XIX – начало XX в.). – Т. : Фан, 1987. – 145 с.
3. Гиндин И. Ф. Банки и экономическая политика в России (XIX – начало XX в.). Избранное. Очерки истории и типологии русских банков. – М.: Наука, 1997. – 622с.
4. Кастельская З. Д. Из истории Туркестанского края (1865-1917). – М. : Наука. 1980. – 123 с.
5. Китанина Т. М. Военно-инфляционные концерны в России 1914–1917 гг. Концерн Путилова-Стахеева-Батолина. – Л. : Наука. 1969. – 179 с.
6. Махкамова Н. Р. Социальная структура общества на территории Узбекистана: традиции и трансформации (конец XIX в. – 30-е годы XX в.). – Т. : Aloqachi, 2009. – 323 с.
7. Потапова Н. Ю. История предпринимательства в Туркестане (вторая половина XIX – начало XX в.). – Т. : УМЭД, 2011. – 152 с.
8. Садыков А. С. Экономические связи Хивы с Россией во второй половине XIX – начале XX вв. ТашГУ. Вып. 296. – Т.: Изд. Наука УзССР, 1965. – 183 с.
9. Юлдашев А. М. Аграрные отношения в Туркестане (конец XIX – начало XX вв.). – Т. : Узбекистан, 1970. – 256 с.
10. Хотамов Н. Б. Роль банковского капитала в социально-экономическом развитии Средней Азии (начало 90-х гг. XIX в. – 1917 г.). – Душанбе : Дониш, 1990. – 319 с.
11. Брежнева С.Н. Бухарский эмират периода протектората России в трудах ученого-востоковеда Д.Н. Логофета // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. № 4. 2009. С. 12–17.

УДК 338

**СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ МОБИЛЬНОСТЬ:
ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ
КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА**

**SOCIO-OCCUPATIONAL MOBILITY: RESEARCH AND
IMPLEMENTATION IN THE CONTEXT OF COMPETENCE-BASED
APPROACH**

*Крикунова Т.К.**

В статье рассматриваются вопросы исследования и реализации развития социально-профессиональной мобильности студентов вуза в образовательном процессе в рамках программы Федеральной экспериментальной площадки «Формирование социально-профессиональной мобильности студентов в образовательном процессе гуманитарного негосударственного вуза».

The article describes the research questions and the realization of social and professional mobility of university students in the educational process as part of the federal program of the experimental platform «The formation of social and professional mobility of students of non-state university».

Ключевые слова: *социально-профессиональная мобильность, компетентностный подход, ценностные ориентации, вертикальная мобильность, горизонтальная мобильность, гарантированный результат.*

Key words: *social and professional mobility, competence approach, guaranteed result, horizontal mobility, vertical mobility, value orientation.*

В современных условиях студенты в нашей стране оказались в чрезвычайно сложной ситуации: система государственных заказов и распределения специалистов канула в лету, а студенты и выпускники, в том числе и престижных вузов, вынуждены самостоятельно искать, часто безрезультатно, будущее место работы.

В этой ситуации выпускник вуза оказывается в положении, которая может быть названа как ситуация повышенного социального риска.

*Крикунова Т.К., научный сотрудник Тверской институт (филиал) Московского гуманитарно-экономического университета, тел.: 8(4822) 8 906 654 57 90

Krikunova T.K., researcher at the Institute of Tver (branch) of the Moscow Humanities and Economics University, Tel.: 8 (4822) 8 906 654 57 90

Трудоустройство выпускников Тверского института (филиала) МГЭУ за последние три года определилось следующим образом: трудоустроились по специальности 33,6% выпускников; трудоустроены не в соответствии с полученной в вузе специальностью 18,9 % выпускников; вынужденный перерыв в профессиональной карьере (военная служба по призыву, декретный отпуск) 27,7% выпускников; неофициальное трудоустройство – 19,8% выпускников.

Вышесказанное однозначно означает необходимость разработки, применения и развития системы непрерывной практической подготовки студентов в течение всего времени обучения в вузе в данном направлении.

Эффективность работы в этом направлении может быть достигнута за счет ресурса, формирование которого напрямую связано с образованием – становлением личностной, профессиональной и социальной компетентности.

Данный ресурс обозначается в психолого-педагогическом и социологическом знании как ***социально-профессиональная мобильность выпускника вуза.***

Понятие социально-профессиональной мобильности возникло сравнительно недавно, в научной литературе сегодня мало фундаментальных работ этого направления.

Мобильность является условием и следствием интеграционных процессов, одним из которых стал Болонский процесс и связанные с ним преобразования.

Впервые термин ***социальная мобильность*** ввел профессор Гарвардского университета Сорокин П.А. В 1927 году он дал развернутое описание данного понятия. Согласно его трактовке социальная мобильность – любой переход индивида или социального объекта (ценности) из одной позиции в другую. Он же рассматривает вертикальную и горизонтальную мобильность.

В современных словарях и энциклопедиях социальная мобильность трактуется как изменение индивидуумом или группой места, занимаемого в социальной структуре, перемещение из одного социального слоя (класса) в другой (вертикальная мобильность) или в пределах одного и того же социального слоя (горизонтальная мобильность).

В широком смысле под мобильностью понимают подвижность, готовность к быстрому передвижению, действию, выполнению заданий.

Зарубежные ученые называют мобильностью любые перемещения на рынке труда (Ю.Вениге, Ж.Дедор, О. Дункан, С. Шоу и другие).

В российской науке под мобильностью понимается способность (готовность) трудовых ресурсов к изменению своего положения в системе занятости. В связи с этим выделяются различные виды мобильности: социальная, социокультурная, профессиональная (Б.С. Митин, Ю.И. Калиновский, С.А. Кугель, Н.М. Таланчук).

В психологическом словаре указанное понятие конкретизируется применительно к профессиональной деятельности и определяется как *способность и готовность личности быстро и успешно овладевать новой технологией, приобретать недостающие знания и умения, обеспечивающие эффективность новой профессиональной деятельности.*

Истоки изучения профессиональной мобильности уходят в исследование феноменов разделения труда и социальных перемещений.

Проблема мобильности в области профессиональной деятельности возникла в связи с потребностью человека приспосабливаться к новым условиям деятельности.

Идеи поиска новых форм обучения в контексте профессиональной деятельности и мобильности высказывались многими философами, социологами, педагогами и психологами задолго до появления самого термина «профессиональная мобильность».

Основой философского подхода к проблеме формирования профессиональной мобильности явились работы Э.Дюркгейма, М.Вебера, А.Шюца, М. Шелера и других, в которых сущность категории *мобильность* рассматривалась через призму законов диалектики. Профессиональная мобильность рассматривалась ими как одна из составляющих социальной мобильности. Сегодня профессиональная мобильность понимается как изменение трудовой позиции или ранга из-за перемены места работы.

Активное рассмотрение профессиональной мобильности в отечественной профессиональной педагогике началось примерно в 70-е годы прошлого века. Тогда профессиональную мобильность определяли преимущественно как *готовность и способность рабочего к быстрой смене производственных заданий*.

Но были и другие точки зрения. Так, например, Чернилевский Д.В. предлагает заменить понятие профессиональная мобильность о чисто производственных знаниях более полной гаммой знаний, умений, навыков в том числе и для охраны здоровья, изменения демографии, экологии, традиций и культуры, защиты окружающей среды. Он рассматривает профессиональную мобильность как элемент социальной мобильности, причем главный.

М.И. Дьяченко и Л.А. Кандыбович отмечали, что основой профессиональной мобильности является высокий уровень обобщенных и концентрированных профессиональных знаний и умение эффективно применять их для выполнения каких-либо заданий.

По мнению зарубежных исследователей (Д.Мартенс, А. Шелтон), в основу формирования профессиональной мобильности и конкурентоспособности должны быть положены «ключевые квалификации», которые имеют широкий радиус действия, выходят за пределы одной группы профессий, профессионально и психологически готовят специалиста к смене и освоению новых специальностей и профессий.

Посухина О.Ю. выделяет оценочный аспект, определяет профессиональную мобильность как «постоянно оцениваемые как самим индивидуумом, так и его окружением функционально-статусные перемещения в пространстве социальной иерархии»

В педагогике в центре внимания оказывается проблема формирования индивидуальной профессиональной мобильности человека. Основная задача – формирование моделей деятельности, личных свойств, которые обеспечат успешное выполнение профессиональных функций и продвижение по профессиональной лестнице.

В настоящее время формирование профессиональной мобильности многими авторами рассматривается с позиций компетентностного подхода. По их мнению (Э. Зеер, Д.Мартенс, А. Шелтон), в основу формирования профессиональной мобильности должны быть положены профессиональные компетенции. В компетентностной парадигме социально-профессиональная мобильность рассматривается ими как набор ключевых профессиональных компетенций, которые имеют широкий радиус действия, позволяют выходить за пределы группы профессий, психологически подготавливают к освоению новой профессии. Мы также разделяем эту точку зрения.

Особенно подчеркивается, что профессиональные компетенции возможно формировать в рамках учебного процесса. Что же касается профессиональной мобильности, то в этой ситуации учебного процесса явно недостаточно.

Таким образом, в основе и сущности социально-профессиональной мобильности исследователи называют готовность и способность к перемещениям в социальном пространстве, способность к адаптации в разных условиях и эффективное взаимодействие в любом социальном окружении. В общей постановке проблемы под социально-профессиональной мобильностью понимается профессионально-личностная характеристика,

определяющая профессиональное становление социально успешного человека.

Что же касается содержательной стороны вопроса, то в этой ситуации решение вопроса не так однозначно, существует широкий разброс мнений.

По мнению ряда ученых (З.А. Решетова, Столяренко А.М. и других) основой профессиональной мобильности является творческое мышление.

Игошев Б.М. в качестве основных характеристик профессиональной мобильности выделяет социальную активность, адаптивность, креативность, коммуникабельность, творческое преобразование любой ситуации.

Калиновский Ю.И. в качестве личных свойств называет гибкость, оперативность, толерантность, саморегуляцию, самоопределение как необходимые составляющие профессиональной мобильности.

По результатам исследований (Фугелова Т.А.) студенты в качестве необходимых качеств профессиональной мобильности называют коммуникабельность, компетентность, ответственность, трудолюбие, способность работать в коллективе, инициативность, самостоятельность, работоспособность [6, с.10].

По мнению работодателей (Фугелова Т.А.), основными характеристиками, препятствующими развитию эффективной профессиональной мобильности молодого специалиста, являются следующие: непомерная амбициозность, недисциплинированность, безответственность, неумение работать в коллективе, неисполнительность.

Мнения исследователей сходятся в том, что ***профессиональная мобильность поддается целенаправленному формированию и развитию***, а также саморазвитию при необходимой поддержке педагогов.

Среди множества каналов формирования и развития необходимых характеристик социально-профессиональной мобильности выпускников ***основным и наиболее значимым остается образование.***

Вместе с тем следует отметить, что студенческая молодежь живет в обществе, в котором сохраняется атмосфера враждебности и социальной напряженности, усиливаются социальные конфликты на этнической и религиозной почве.

Именно поэтому нужны ответственные меры, продуманная педагогическая работа с молодежью как в образовательных учреждениях, так и в открытой социальной среде.

Однако, по мнению специалистов (Петрова Л.Е., Юревич А.В., Цапенко И.П., Прихидько А.И.), российские педагоги стали одной из социальных групп, на которой особенно сильно отразились проводимые в нашей стране реформы. Радикальное изменение ценностной иерархии в современном российском обществе наряду с ломкой привычных стереотипов повлекли за собой изменения и в характере профессиональной деятельности. [7, с.59]

Исследователи отмечают, что общая социальная ситуация в педагогической среде рассматривается в рамках «парадигмы кризиса». Для современного российского общества также характерен «кризисный дискурс» и парадигма кризиса, в рамках которого оценивается современное состояние нашей страны [4, 107-108].

Вместе с тем, согласно исследованиям, педагоги высшей школы обладают высокой внутренней мотивацией к научной деятельности, что связано с интересом к науке, желанием самореализоваться и стремлением приобретать новые знания. Таким образом, для педагогов вуза познание является наивысшей ценностью, придающей осмысленность существованию. Внешние мотивы менее значимы, чем внутренние, в них на первом месте мотивы, касающиеся отношений с коллегами, а на последнем – карьера и материальный рост. Позитивные отношения с другими, в числе которых студенты, значительно меньше важны, чем взаимопонимание с коллегами, что, конечно, очень печально.

Наблюдаются также и другие социально-психологические отличия. В последние годы межличностная конкуренция стала более жесткой среди преподавателей.

Нельзя не обратить внимание и на такую группу преподавателей, для которых работа в вузе только источник материального благополучия. Ученая степень, которая в новой истории России не всегда соответствует задаткам личности, не всегда является итогом исследовательской работы, у наиболее предприимчивых фигур стала источником коммерческой выгоды. Есть ППС, которые работают в нескольких вузах, везде успевают, поэтому для них коммерческая выгода всегда на первом месте.

Современный педагог-профессионал должен быть ориентирован на работу со студентами в открытой социальной среде, для чего должен обладать умениями быстро и адекватно оценивать ее и создавать в ней такие условия, *которые помогли бы студентам успешно социализироваться. Такая компетентность понимается как особый тип социального поведения профессионала в ситуации социальных перемен, характеризующаяся способностью целенаправленно выстраивать стратегию и тактику деятельности, отношений со студентами и поведения в социальных средах различных типов и масштабности.*

Особенность педагогической системы состоит в том, что она определяется ценностными ориентациями людей этой структуры.

Сам характер происходящих в нашей стране перемен выдвигает на одно из первых мест в педагогической науке и практике *проблему личности современного педагога*, его внутреннего мира, которая порой забывается на фоне технологизации образования.

В силу самой специфики педагогической профессии духовные начала, нравственно-эстетический потенциал педагога являются ключевыми факторами достижения профессиональных успехов, способствуя эффективной реализации его педагогического мастерства. Все самые

замечательные образовательные технологии вряд ли могут оказать сколько-нибудь серьезное влияние на личность, если будет отсутствовать главное – сила духовного влияния личности педагога, интеллигента, человека красивой, умной и доброй души [1, 148].

В системе ценностных ориентаций студентов значимость высшего образования была всегда высока. Об этом свидетельствуют многочисленные исследования, в частности опросы школьников, а также конкурсы в высшие учебные заведения. Правда, изменилась мотивация получения высшего образования. Сегодня оно ценится не как предпосылка обретения личностью профессиональных и духовных ориентиров, расширения ее культурного кругозора, а как возможность получить в дальнейшем престижную работу, то есть в качестве социального лифта.

Материалы исследований подтверждают, что у современной молодежи социально-статусная функция высшего образования выходит на первый план с большим отрывом от остальных. Специалисты считают, что молодые люди выбирают ведущее социальное положение, а уже потом – профессию. Возможности образования в освоении духовной культуры и развития аналитических способностей, позволяющих ориентироваться в общественной жизни, получают у современных студентов, к сожалению, довольно низкие оценки [1, 148].

Как известно, в условиях рыночных отношений специалист с высшим образованием должен обладать не только профессиональными знаниями, но и умением работать в условиях жесткой конкуренции на рынке труда. Увеличивается значимость таких качеств, необходимых для успешной деятельности в условиях рынка, как инициативность, самостоятельность, творческий подход к делу.

Трудовая мотивация – один из базовых элементов системы жизненных ценностей, определяющий повседневное поведение человека. Трудовая

мотивация современного студенчества носит противоречивый характер. Ценности интересной работы ставятся довольно высоко, но при этом многие исследователи отмечают устойчиво прагматический характер трудовой мотивации части современных студентов: «работать, чтобы зарабатывать много денег».

Практика показывает, что наметилась тревожная тенденция снижения у студентов мотивации на получение глубоких знаний для работы по профессии. Уменьшилась доля студентов, по мнению специалистов (Васенина И.В., Кухтевич Т.Н., Стегний В.Н. Курбатов Л.Н.), готовых и способных осваивать сложные фундаментальные знания. В средней школе эта часть молодежи не приобрела умения учиться.

Проблема формирования члена общества с определенным набором социально значимых черт личности, которые обеспечат ему успешность в жизни и профессиональной деятельности, является безусловно актуальной для высшего профессионального образования. Отсюда одна из главных целей образовательного учреждения – цель формирования социально значимых черт личности, которые помогут студенту строить конструктивные отношения с другими членами общества, а также будут способствовать его успеху в профессиональной деятельности.

Эта позиция закреплена в так называемых ***общекультурных компетенциях***.

В их основе взаимодействие, сотрудничество, диалог.

Таким образом, взаимодействие, сотрудничество, диалог являются очень важными социально значимыми качествами будущего специалиста, составляющими социально-профессиональной компетентности студентов.

Взаимодействие, сотрудничество, диалог – необходимые условия не только становления личности студента, но и развития преподавателя: без помощи нового поколения, без соразвития с ним он не реализуется как личность.

В связи с этим возникает вопрос: как реализовать данную цель?

Какими компетенциями должен обладать преподаватель вуза, чтобы организовать деятельность по развитию личностного и профессионального роста студентов?

Поиски ответа на эти и другие вопросы привели нас к рассмотрению функциональных обязанностей преподавателя вуза.

Если рассмотреть должностные обязанности преподавателя вуза, то можно предположить, что развитие студентов по многим позициям общекультурных компетенций студентов можно реализовать в рамках функциональных обязанностей преподавателей вуза.

Как видно из функциональных обязанностей, научно-методическая деятельность преподавателя включает образовательную профессиональную активность педагога, направленную на решение задач подготовки студентов к профессиональной деятельности в обществе.

Обострение проблем, стоящих перед обществом вообще и перед образовательными учреждениями в частности, таких как социальная и профессиональная адаптация выпускников вузов в условиях рыночной экономики в неблагоприятном социуме, определили тему исследования в рамках федеральной экспериментальной площадки РАО РФ *«Формирование социально-профессиональной мобильности студента в образовательном процессе негосударственного гуманитарного вуза»*. (Свидетельство об аккредитации от 21 мая 2013 года, регистрационный № А-18-17/147 от 05. 07. 2013 г.)

Конечным ориентиром реализуемого проекта, ее заключительной фазой является трудоустройство выпускника института.

Целью проекта является построение модели воспитательной работы в вузе, обеспечивающей конструктивную социализацию студента на основе сотрудничества и социального партнерства администрации, педагогов и общественных организаций, комплексного решения актуальных

воспитательных задач в условиях негативного влияния современного социума.

Достижение этой цели предполагает следующие **блоки психолого-педагогической деятельности:**

Управление воспитательной работой вуза.

Работа с кураторами.

Развитие студенческого самоуправления.

Повышение квалификации педагогических кадров.

Современная жизнь предъявляет жесткие требования к уровню профессиональной подготовки специалиста. В условиях нестабильности каждый специалист может оказаться в ситуации смены вида деятельности.

Это означает, что процесс профессионального обучения должен стать более действенным и конструктивным по масштабам своего влияния на личность. Отсюда создание оптимальных условий для развития личности студентов, оказание помощи в самовоспитании, самоопределении, нравственном самосовершенствовании, освоении широкого круга социального опыта является необходимым.

Литература

1. Васенина И.В., Кухтевич Т.Н. Российское студенчество: вчера и сегодня // Высшее образование в России. 2011. № 10. С.148.
2. Горюнова Л.В. Профессиональная мобильность специалиста как проблема развития образования в России: мон. – Ростов н/Д: изд-во РГПУ. 2006.
3. Неделько Е.Г. Формирование мотивационной готовности к профессиональной мобильности у студентов вуза: автореф. к. п. н., Магнитогорск, 2007 – 18 с.

4. Прихидько А.И. Социально-психологические аспекты адаптации российских ученых к социальным изменениям // Вопросы психологии, № 1. 2008. С.107-108.

5. Серякова С.Б., Красикова Л.Ф. Реформа высшего образования глазами преподавателей: результаты исследования // Высшее образование в России. 2013. № 11. С. 24.

6. Фугелова Т.А. Профессиональная мобильность выпускника технического вуза и перспективные ориентиры ее развития // Человек и образование. 2010. № 2.

7. Юревич А.В., Цапенко И.П. Мифы о науке // Вопросы философии. № 9. 1996. С. 59.

УДК 378

**СТУДЕНЧЕСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ВУЗЕ И
ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ КРУПСКОЙ Н.К.**

**STUDENT GOVERNMENT IN THE UNIVERSITY AND PEDAGOGICAL
HERITAGE N.K. KRUPSKAYA**

*Крикунова Т.К.**

Проблемы организации и содержания деятельности студенческого самоуправления в вузе в настоящее время вызывают большие сложности как на уровне администрации вуза, так и у практических работников. Вместе с тем ответы на многие вопросы по этой теме содержатся в педагогическом наследии классиков советской педагогики, в частности Крупской Н.К., чей юбилей педагогическая общественность будет отмечать в следующем году.

Problems of the Organization and content of Student Government in high school now cause great difficulties at both the University Administration and practical workers. However, the answers to many questions on this subject contained in the pedagogical heritage classics of Soviet pedagogy, in particular N.k. Krupskaya, whose anniversary pedagogical public will celebrate next year.

Ключевые слова. Студенческое самоуправление, грамотное педагогическое руководство, этапы развития студенческого самоуправления, активная позиция педагога.

Key words. *Student Government, competent pedagogical Guide, stages of development of student's self-management, active position of the teacher.*

Студенческое самоуправление в отечественной педагогике имеет сложную и противоречивую историю.

В настоящее время эта проблема также остается еще более сложной и еще более противоречивой. Причин тому множество.

И в этой связи педагогическое наследие Крупской Н.К. в области организации самоуправления имеет большое значение в части практической работы со студентами. Заметим, что сложности в организации студенческого

*Крикунова Т.К., научный сотрудник Тверской институт (филиал) Московского гуманитарно-экономического университета, тел.: 8(4822) 8 906 654 57 90

Krikunova T.K., researcher at the Institute of Tver (branch) of the Moscow Humanities and Economics University, Tel.: 8 (4822) 8 906 654 57 90

самоуправления возникают еще и потому, что очень важные положения, определенные Крупской Н.К., не учитываются в практической работе со студентами.

Изменения в стране вызвали фактический отказ образовательных учреждений, системы образования и всего общества от целенаправленного воспитательного воздействия на молодежь, имеется явный дефицит воспитательной работы на всех уровнях.

Ликвидация в школах пионерских и комсомольских организаций, снятие с учебных заведений воспитательных функций привело и приводит ко многим негативным последствиям.

Если раньше первые уроки организаторской деятельности, умение коллективно работать, жить в коллективе учащиеся и будущие абитуриенты вузов приобретали в школе, то сейчас в этом вопросе совершенно другая традиция.

Специалисты подчеркивают (*Лизинский В.М.*), что произошла смена вех в нравственных ценностях и исканиях молодежи. В значительной степени снивелирована ценность коллективного взаимодействия, возрастает роль и место индивидуализма. Развал общественных юношеских и детских организаций привел к разобщению деятельности людей, связанных с молодежным движением, уничтожил стройную систему карьерного роста и формирования лидерских качеств. На смену детским и юношеским организациям общественно-политического наполнения мощным потоком пошли иницируемые СМИ асоциальные молодежные объединения криминального, изотерического, клерикально-опасного, бездумно-пассивного толка.

Общество практически ничего не может предложить молодежи за свой счет, а не в коммерческом режиме в вечернее время. Зато бандитские, этнические, нарко- и криминальные организации, шоу-бизнес-хулиганы без рода и племени, сексуальные мерзавцы создают во имя прибыли ночные

клубы, бильярдные, так называемые фитнес- и спортклубы, казино, залы одноруких бандитов, компьютерные клубы, пивные. Это не означает, что каждая из создаваемых развлекательных организаций обязательно носит негативный характер, но в условиях, когда противопоставить нечего, досуг молодежи определяют именно они. Устоять перед таким натиском оказывается довольно сложно, и многие молодые люди попадают в сети бездумного существования, пивного алкоголизма.

Вся система социально значимого досуга и удовлетворения продуктивных созидательных интересов детей и молодежи как элемента образовательной среды практически подверглась разрушению.

Официальная педагогика откликнулась на вызовы времени вялым продвижением в жизнь консервативных образовательных программ, которые, как правило, привлекают успешных детей и не распространяются на детей риска, педагогически запущенных детей.

(*Лизинский В.М.* Педагогическое, родительское и ученическое самоуправление/ М.: Центр «Педагогический поиск», 2005. С. 148.)

В этой ситуации очень большое значение имеет воспитательная работа с подростками и молодежью, в том числе и развитие самоуправления.

Понятно, что самоуправление само по себе не возникнет. В этом вопросе нужна очень ответственная и длительная подготовка. Самоуправление не означает, что студенты будут предоставлены самим себе. Становление и организация самоуправления самым прямым образом связаны и зависимы от *грамотного педагогического руководства*. Более того, первым, главным и необходимым условием студенческого самоуправления является, безусловно, компетентное педагогическое руководство.

Необходимость грамотного педагогического руководства подчеркивала Н.К. Крупская. «Мы видим, - писала она, - что в школе часто учитель говорит о коллективе, о необходимости коллективной работы и т. д., но он не умеет помочь ребятам организовать этот коллектив. Чтобы организовать коллектив,

надо знать, что каждый из ребят может сделать, кто из них сильнее... и надо их научить так распределять между собой работу, чтобы получилась действительно коллективная работа».

(*Крупская Н.К.* За красочность и сплоченность. – Пед. соч., Т.5. С. 201.)

Грамотное педагогическое руководство предполагает, что любой специалист, занимающийся вопросами самоуправления, должен знать особенности и этапы его развития, их определила Н.К. Крупская.

Практика показывает, что на любом уровне: группы, факультета, вуза в организации самоуправленческой деятельности проходит несколько этапов.

Условно можно выделить следующие.

На первом этапе, когда студенты еще не имеют опыта организаторской работы в вузе, они оказывают пассивное сопротивление стремлению ППС вовлечь их в общественную деятельность. Студенты, которые в этот период занимают активную позицию, немногочисленны и не способны к самостоятельной деятельности.

Какова же должна быть в этой ситуации позиция и стратегия педагога?

На начальном этапе организации самоуправления очень важно провести большую разъяснительную работу о целесообразности принимать участие в самоуправленческой деятельности. Студенты должны запомнить, что самоуправление дает им конкурентные преимущества по сравнению с пассивными студентами, так как в этой деятельности они приобретают лидерские качества, очень ценные в профессиональной деятельности. Очень весомый аргумент в этом вопросе: лидерские качества можно приобрести только в конкретной деятельности. Как невозможно научиться плавать на суше, изучая только учебники, так невозможно научиться лидерству вне конкретной деятельности.

Кроме того, очень важно подготовить соответствующую литературу по этому вопросу. Это должны быть памятки, инструкции, уставы, положения и так далее.

На втором этапе в результате проделанной работы появляется заинтересованный актив. Студенты уже приобретают небольшой и несложный опыт организаторской работы в вузе. Складываются традиции, появляется интерес к студенческой жизни в коллективе сверстников.

В этой ситуации многое зависит от ППС. Очень важно в этот момент поддержать успехи студентов, дать возможность закрепить эти признаки и подготовиться к следующему этапу. Это может быть инициатива в создании новых органов самоуправления в соответствии с новыми формами работы.

На третьем этапе практически каждый студент может выполнять многие обязанности, деление на актив и пассив становится условным. Это однако вовсе не означает, что можно все пустить на самотек. И в этой ситуации педагогическая поддержка, защита и помощь студентам со стороны ППС тоже нужна и важна. На этом этапе велика опасность того, что одни студенты привыкают только командовать, что может повлечь не только неприязнь в коллективе, но и открытые конфликты. Это крайне опасный сценарий. Поэтому не должно быть привилегий для актива. Мероприятия для актива, специальные вечера для актива совершенно недопустимы. Конечно, самоуправленческая деятельность нуждается в поощрении, но при этом очень важно проявлять чувство меры и не создавать ситуации, ущемляющие достоинство других студентов.

Определить сроки того или иного этапа нецелесообразно: во всех коллективах студентов эти этапы проходят по-разному. Это зависит и от контингента, и от педагогов и от многих других причин.

Большое сомнение вызывает стремление отдельных педагогов к пышным наименованиям органов самоуправления. Потеря чувства меры в обозначении органов самоуправления, которым даются громкие и пышные

наименования едва ли добавит славы, но вред почти гарантированно может нанести. Думы, Парламенты, Нижние и Верхние Палаты вызывают иронию и раздражение, но никак не укрепляют самоуправленческую деятельность. Педагоги должны обеспечить равноправие для всех, чтобы исполнение обязанностей руководителя в своем коллективе стало почетным правилом и серьезной обязанностью студентов.

Практические работники, занимающиеся воспитанием и обучением подростков и молодежи, также считают, что педагогическое руководство и квалифицированная помощь в организации самоуправления необходимы.

Практика показывает, что чем выше уровень педагогического руководства самоуправленческой деятельностью студентов, тем ярче и богаче, интереснее и продуктивнее, разнообразнее образовательная среда в учебном заведении.

Сущность самоуправления не в том, чтобы сразу дать студентам свободу и независимость от педагогического коллектива. Самоуправление это не значит «сами». Самоуправление состоит в том, что педагоги постепенно и целенаправленно обучают студентов, передают им отдельные обязанности, сопровождая все это очень подробным инструктажем и обучением. Самоуправление это значит – вместе.

Цель педагогического руководства состоит в следующем:

1. Помощь в определении конкретных задач и содержания деятельности студенческого самоуправления;
2. Помощь в приобретении социального опыта; опыта организаторской деятельности.
3. Активное содействие в формировании конструктивных межличностных отношений.
4. Активное содействие в обогащении духовного мира студентов, в приобретении навыков рациональной организации свободного времени студентов.

5. Правильное сочетание педагогического руководства с инициативой и самостоятельностью студентов способствует развитию самоуправленческих начал в студенческом коллективе.

Каковы же основные этапы педагогического руководства?

Как нам представляется, педагогическое руководство имеет несколько уровней или этапов.

Первый уровень. На первом этапе очень важен следующий элемент. Прежде, чем приступить к работе по организации самоуправления, необходимо изучить все нормативные документы по этому вопросу. Но этого недостаточно. Не менее важно изучить литературу педагогическую, психологическую также. Кроме того, следующий этап – это разработка локальных нормативных документов применительно к области деятельности.

Разработка и использование локальной документации о самоуправлении играет очень важную роль.

Наличие грамотно составленной документации о самоуправлении способствует четкости, систематичности всей работы по вовлечению студентов в управленческую деятельность. Это такие документы как: положения, инструкции, памятки, уставы.

В этих документах закрепляется структура органов самоуправления, права и обязанности ответственных, функции комитетов и комиссий. Наличие таких документов позволяет педагогам предъявлять последовательно единые требования к организаторской деятельности студентов.

Для студентов документы полезны тем, что помогают им овладеть организаторским мастерством, планировать и организовывать работу. Благодаря нормативным документам в коллективе закрепляются традиции, сохраняется и передается полезный опыт.

Следующий этап – мониторинг самоуправленческой деятельности на уровне группы, факультета, вуза. Очень важно знать проблемные вопросы,

чтобы в правильном направлении организовать методические поиски. Эти вопросы следует прежде всего поставить перед кураторами групп и лицами, осуществляющими воспитательную работу на уровне факультета, вуза. Индивидуальные консультации должны иметь соответствующие рекомендации. Кроме того, учеба актива должна сочетаться с учебой ППС. Понятно, что одних теоретических сведений для успешной работы по организации самоуправления явно недостаточно.

Следующий важный момент – создание педагогических условий. Основой педагогических условий является единая педагогическая позиция по вопросу о цели и задачах самоуправления. Совершенно недопустима ситуация, когда отдельные педагоги ведут себя как пассивные созерцатели или высказывают публично мнение о том, что задача преподавателя вуза состоит только в том, чтобы давать знания, а задача студента соответственно их получать.

Заметим в связи с этим, что и Н.К. Крупская, и А.С. Макаренко постоянно в своих трудах подчеркивали необходимость активной позиции педагога в организации коллектива и самоуправления.

Понятно, что педагоги не могут быть пассивными свидетелями стихийного развития студенческого самоуправления. Приступая к организации студенческого самоуправления, педагоги должны определить систему органов самоуправления, структуру, определить состав комиссий, комитетов и так далее. Важно также определить круг полномочий членов комиссий. Это **первая задача педагогического руководства**.

Необходимо учитывать, что студенты не имеют достаточного организаторского опыта, это, во-первых. И, во-вторых, что работа организатора достаточно сложна. Далеко не каждый может иметь успех в этом непростом деле. Поэтому студенты-активисты должны иметь безусловную поддержку в коллективе. Педагогическое руководство должно быть конкретным, большое внимание необходимо уделить инструктажу.

В практике работы эта задача реализуется в процессе организации как цикла семинаров для студенческого актива, так и в процессе индивидуальной работы. Важно подчеркнуть, что работа по обучению актива: умение спланировать работу, правильно распределить обязанности между студентами, готовить и оформлять документы и многое другое, - все это будет востребовано и в профессиональной деятельности.

Важный показатель грамотного педагогического руководства – ***обеспечение правильного стиля взаимоотношений между активом и коллективом студентов.*** Для него характерно сотрудничество и взаимопомощь, а не командование и подчинение. Не должно быть ситуации, когда одни студенты – только начальники, а другие – только подчиненные. Поведение любого члена актива должны определять интересы всего коллектива. Правильный стиль взаимоотношений обеспечивается, в частности, сменяемостью актива, сменой социальной роли актива, когда в одной ситуации он – организатор какой-либо деятельности, в другой – исполнитель, в третьей – информатор и так далее, и, наконец, доброжелательной атмосферой в коллективе.

Очень важный момент: выборы актива должны проводиться обязательно снизу, в первичных коллективах. Совершенно недопустимо, когда общему собранию, конференции представляются кандидатуры студентов, которых никто не знает и которых никто не обсуждал. В этой ситуации выборы пройдут формально, члены актива, навязанные студенческому сообществу, понятно, не будут пользоваться поддержкой коллектива. Но дело не только в этом. Проблема состоит в том, что возникнет прецедент возникновения традиции равнодушного отношения к выбору актива.

Совсем другое дело, когда в состав актива факультета, вуза студентов выдвигает группа, как это требует ***принцип представительства.***

В группе, как правило, студентов знают очень хорошо и поэтому непосредственно заинтересованы в итогах выборов. Тогда выборы становятся важной формой выражения общественного мнения в коллективе студентов.

Существует также практика, когда при формировании органов самоуправления выбирают студенческий совет на общем собрании открытым голосованием сроком на один год. В этом случае есть опасность, что в студенческий совет попадут люди совершенно случайные. Целесообразнее, если формирование студенческого совета будет проходить на конференции, на которую избираются представители от каждой группы. Важно, чтобы в совет на первом этапе были избраны наиболее авторитетные студенты, имеющие организаторские способности.

Однако делать в развитии самоуправления всю ставку только на способных студентов, используя в большинстве случаев их на организаторской работе и обрекая остальных на пассивное следование за активом, неразумно и, по справедливому убеждению Н.К. Крупской, просто вредно.

Очень важно, чтобы все студенты развивали свои организаторские способности, поэтому в практической деятельности нужно предусмотреть более частую смену выборных лиц, отчетность ответственность лиц, в особенности перед избравшим их коллективом, постепенный переход к исполнению отдельных организаторских функций в порядке простой очередности. Важно также усиливать роль общих собраний и других коллегиальных органов.

Если этого не будет, то возможно возникновение студенческого бюрократизма, высокомерия и зазнайства.

Важно также установить срок, в течение которого член актива будет исполнять те или иные обязанности. Это важно не только потому, что многие студенты должны получить опыт руководства и ответственности, но и в

целях защиты личности от появления отрицательных свойств. Зачастую долгое пребывание студента на выборной должности способствует появлению формализма, надменности, необязательности, равнодушия и других отрицательных склонностей в характере.

Кроме того, очень важный момент: по отношению к активу должна быть высокая требовательность. Никаких привилегий по отношению к членам студенческого совета быть не должно. Любые нормы и правила, обязательные для всех, должны быть также обязательны и для членов совета. Более того, по отношению к членам студенческого совета требования должны быть более жесткие, чем по отношению ко всем остальным студентам. Кому больше дано, с того больше и спросится.

Перед выборами актива надо рассказать о правах и обязанностях членов студенческого совета, познакомить с работой совета за прошлый год.

Следует также обратить внимание и на личность будущего члена совета. Студенты ценят высокие моральные качества: справедливость, общительность, чувство юмора. В то же время вежливость, дисциплинированность не всегда обеспечивают авторитет и влияние в коллективе. Важно привлечь к управлению коллективом на первом этапе именно тех студентов, которые действительно могут стать лидерами. Большую работу в этом направлении должны проводить все заинтересованные лица, прежде всего, уже избранные в состав студенческого совета лица.

Структура органов самоуправления формируется на расширенном заседании также всех заинтересованных лиц, а впоследствии утверждается решением ученого совета, чтобы стать нормативным документом.

Необходимо отметить, что структура органов самоуправления должна быть предельно простой. Еще А.С. Макаренко предостерегал от увлечения разными громоздкими структурами, так как это приводит к неповоротливости всей системы самоуправления.

Нецелесообразно устанавливать строго определенное количество членов студенческого совета. Нужно исходить из того, что состав студсовета должен обеспечивать решения стоящих перед ним задач. Исходя из опыта практической работы, можно определить следующую оптимальную структуру студенческого совета на уровне вуза: председатель, два заместителя, секретарь, ответственные и члены секторов, штабов, комиссий. Практика и опыт показывают, что такой состав позволяет реализовать основные направления работы.

Особое внимание следует уделить правильному подбору кандидатур председателя студсовета учебного заведения, общежития, старост групп – ключевых фигур самоуправления.

Методик выявления лидеров разработано немало: социометрия, тестирование, анкетирование и так далее. Оптимальный вариант может быть выбран совместно с психологом, председателем учпрофкома, кураторами, администрацией и другими заинтересованными лицами.

В практике работы некоторых учебных заведений проводятся так называемые дни самоуправления, когда студенты руководят регламентом работы. Эта практика как искусственная давно уже признана в педагогическом сообществе. Против подобного ритуала также предостерегала Крупская Н.К. совершенно справедливо, так как в этой ситуации одни получают разочарование, другие – высокомерие и самомнение. Однако подобные мероприятия в отдельных образовательных учреждениях проводятся. В этой связи можно предположить, что организаторы подобных дел просто не владеют навыками работы с коллективом, имеют поверхностное представление о сущности и содержании студенческого самоуправления. Не так уж редко приходится видеть в должности педагога-воспитателя лицо, не имеющее ни педагогического образования, ни опыта воспитательной работы. Отсюда всевозможные

псевдоформы самоуправленческой деятельности. Впрочем, причин обращения к этой не самой лучшей традиции может быть много.

Студенческое самоуправление всегда связано с участием взрослых, так как у студентов нет ни достаточного опыта, ни ресурсов, ни необходимых знаний.

Важно найти такие способы педагогического воздействия, которые бы позволили расширить диапазон студенческих интересов.

Самоуправление является частью создаваемого гражданского общества, так как речь идет об общественных интересах и их разумной взаимосвязи с личным участием.

Самоуправление способствует более успешной социализации в силу непреложного правила, выражающегося в том, что в процессе самоуправления люди осваивают разные социальные роли, учатся руководить и подчиняться, учитывать и использовать интересы. Оно также способствует формированию потребностей и интересов, необходимых способностей для успешной самореализации в обществе, складыванию позитивных и оптимистичных отношений между участниками, устойчивых ценностей, уважения правил и норм совместной деятельности.

(*Лизинский В.М.* Педагогическое, родительское и ученическое самоуправление/ М.: Центр «Педагогический поиск», 2005. С. 36.)

Специалисты (Лизинский В.М.) подчеркивают, что очень важно, чтобы в процессе самоуправления каждый или почти каждый смог побывать в роли лидера не только в связи с обязательной выборностью или ротацией, но и связи с тем, что почти каждый человек может быть частным лидером или достаточно успешно возглавить, организовать, провести нечто, в чем он может быть полезнее других.

Практика однако показывает, что зачастую только часть студенческого коллектива занимает активную позицию, руководит каким-либо делом, организует процесс и отношения, в то же время большая часть

коллектива остается пассивной то ли в силу особенностей характера, то ли отсутствия востребованности, то ли традиций. Понятно, что такая ситуация нормальной быть не может. Понятно, что в этой ситуации важно и нужно разобраться, в чем причина подобного положения дел.

Пусковым механизмом студенческого самоуправления является, как правило, внешняя мотивация, задаваемая педагогами и взрослыми, которая так и остается внешней по отношению к участникам, если она носит искусственный характер, если она не соответствует интересам и возрастным особенностям студентов. В этой ситуации очень важно, чтобы взрослые и педагоги правильно определили социально значимые и ценные интересы и потребности личности и общества, способствовали формированию разумных потребностей и социально значимых интересов студентов, а также их реализацию в социально одобряемой деятельности. А это достигается, по мнению специалистов, (Лизинский В.М.) за счет агитации, провоцирования, вовлечения, стимулирования. Тогда это может стать внутренним мотивом каждого и общим мотивом всех. Именно в этом случае самоуправление будет устойчиво и полезно.

По мнению специалистов (Лизинский В.М.) 50-60 % учащихся обречены быть неуспешными, незамеченными, непризнанными.

(*Лизинский В.М.* Педагогическое, родительское и ученическое самоуправление/ М.: Центр «Педагогический поиск», 2005. С. 37.) Но от того, как складываются учебные дела у человека, зависит его настроение, состояние, отношения, успех, будущее. Всем известно, что учебная неуспешность является одной из самых главных причин, уродующих людей, утверждающий стереотип постоянной обиды и поиск места и деятельности, где человек будет признан и успешен.

И в этой связи самоуправление дает каждому шанс достичь успеха не только в образовательной, академической деятельности. И это один из самых важных показателей полезности самоуправленческой деятельности.

Практика показывает, что наибольшие вопросы возникают при определении содержания деятельности студенческого самоуправления. Массовая вузовская практика показывает, что в этом вопросе существует множество вариантов, однако нет никакого обоснования, почему именно так, а не иначе построена система органов студенческого самоуправления. Отдельные авторы придерживаются мнения, что интересы и потребности студентов должны быть положены за основу при формировании содержательной стороны студенческого самоуправления.

Понятно, что интересы и потребности учитывать надо и даже необходимо. Но в связи с этим возникает вопрос: а если интересы и потребности у студентов разные, но не только разные, а прямо противоположные?

А если у определенной части студентов интересы и потребности не только разные, но и социально опасные? Например, в употреблении наркотиков или алкоголя?

Кроме того, интересы и потребности не могут быть раз и навсегда определены: сегодня студентов интересует дискотека, а завтра клубы или экскурсии.

Следственно, в основу содержания деятельности органов студенческого самоуправления должны быть положены другие критерии.

Общекультурные компетенции.

Права и обязанности студентов.

Задачи органов самоуправления, определенные нормативными документами.

Как нам представляется, в решении этого вопроса наиболее приемлемым является функциональный подход.

Обязанности студента и педагогов еще никто не отменял, они являются главными и определяющими в оценке деятельности любого члена образовательного учреждения. Поэтому целесообразно именно их принимать

во внимание при определении содержания самоуправленческой деятельности студентов.

Литература

1. Крупская Н.К. За красочность и сплоченность. – Пед. соч., Т.5. С. 201.
2. Лизинский В.М. Педагогическое, родительское и ученическое самоуправление/ М.: Центр «Педагогический поиск», 2005. С. 36-37.

УДК 378

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕПОДАВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ДИСЦИПЛИН В ВУЗЕ ДЛЯ БАКАЛАВРОВ, СПЕЦИАЛИСТОВ,
МАГИСТРОВ И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**TOPICAL PROBLEMS OF TEACHING ECONOMIC DISCIPLINES AT
THE UNIVERSITY FOR BACHELORS, SPECIALISTS, MASTERS AND
POSTGRADUATE EDUCATION**

*Носов А.В.**

В статье рассматриваются актуальные проблемы преподавания экономических дисциплин в вузе для бакалавров, специалистов, магистров и послевузовского образования. Автор отмечает, что в силу своей функциональной предназначенности только высшие учебные заведения своими действиями способны обеспечить формирование у индивидуума высшего уровня знания, без которого ему нельзя будет осуществлять свою деятельность в рамках нового технологического уклада. Согласно некоторым исследованиям, отмечает автор, новому обществу, иногда его называют общество знаний, требуется порядка 60% экономически активных граждан, имеющих высшее образование.

This article discusses the topical problems of teaching economic disciplines at the University for Bachelors, specialists, masters and postgraduate education. The author notes that, due to their functional purpose only higher education institutions, through their actions, capable of forming individual top-level knowledge, without which it will not be able to carry out its activities within the framework of the a new technological way. According to some studies, noted author, new society, sometimes referred to as society knowledge required order 60% of economically active citizens with higher education.

Ключевые слова: образование, граждане, общество, кадровый резерв, воспроизводство, потенциал, студенты, компетентность

Key words: education, citizens, society, personnel reserve, reproduction, potential students, competence

* **Носов А.В.**, к.э.н., старший преподаватель кафедры менеджмента АНО ВО МГЭУ, моб. тел.: 8(906)7765981, e-mail: nosov-aleksei@mail.ru
Nosov A.V., Ph.d., senior lecturer, Department of management, the ELN in MHEU, mob. Tel.: 8 (906) 7765981, e-mail: nosov-aleksei@mail.ru

Россия с 2011 г. перешла на новую систему обучения, в основе которой лежит компетентностный подход. И традиционное обучение, и обучение в условиях компетентностного подхода опираются на требования образовательных стандартов и квалификационных требований, относящихся к той или иной специальности. По окончании вуза выпускники должны обладать определенным набором знаний, умений и навыков в соответствии с новым подходом компетенций, т.е. способностью конвертировать знания, умения, навыки в практику. В отличие от термина «квалификация» компетенции включают помимо сугубо профессиональных знаний и умений, характеризующих квалификацию, такие качества, как инициатива, сотрудничество, способность к работе в группе, коммуникативные способности, умение учиться, оценивать, логически мыслить, отбирать и использовать информацию [1]. Считалось, что, обучаясь, будущий специалист должен получать теоретические знания, умения решать задачи на основе этих знаний, иметь навык решать эти задачи быстро. Это оправдывало себя в условиях статичного индустриального общества, когда конвейерный способ производства одного продукта предполагал использование труда многих работников, выполняющих определённую операцию в течение всей жизни и требующих узкоспециализированных знаний, использовать которые можно было в течение всей трудовой жизни. [2]

Современные требования к специалисту должны учитывать особенности текущего момента, связанные с переходом на новую ступень технико–экономического развития общества. Законом технико–экономического развития является то, что экономика развивается неравномерно, пульсациями, как длинные волны, так же известные как «волны Кондратьева», которые обеспечивают долгосрочное становление экономики через становление и смену технологических укладов. Длинная волна — это примерно 50 лет от кризиса к кризису, за которые реализуется жизненный цикл технологического уклада. Технологический

уклад характеризуется единым техническим уровнем составляющих его производств, которые связаны вертикальными и горизонтальными потоками качественно однородных ресурсов и опираются на общие ресурсы квалифицированной рабочей силы, общий научно–технический потенциал и пр. [2].

Сопряженные отрасли примерно в одно и то же время подходят к фазе истощения своих возможностей. Любая технология в своей эволюции приходит к пределу, когда дальнейшие инвестиции в развитие начинают давать падающую отдачу. Учитывая эту закономерность, бессмысленно вкладывать деньги в устаревшее производство. Поднимаясь на следующую ступеньку развития, общество вынуждено разрушать старые связи, чтобы создать новые. Так, начавшийся процесс разрушения в начале 90–х в России всех старых производственных цепочек требует перехода на новый этап, а не на восстановление старого производства, тем более что уровень развития новых научных знаний уже получил воплощение в виде новых технологий пятого доминирующего сегодня технологического уклада, ядро которого составляют информационные технологии. [3]

Предел устойчивого роста пятого технологического уклада будет достигнут во втором десятилетии XXI века [3], к этому времени сформируется воспроизводственная система нового, шестого технологического уклада, становление которого происходит в настоящее время. Уже видны ключевые направления его развития: биотехнологии, основанные на достижениях молекулярной биологии и геномной инженерии, нанотехнологии, системы искусственного интеллекта, глобальные информационные сети и интегрированные высокоскоростные транспортные системы и т.д.

Сегодня этот новый уклад растет, несмотря на кризис, темпом 35% в год, хотя вес его пока невелик — 2-3% ВВП. Через 3-5 лет доля этого уклада станет около 10% ВВП, и он будет вытягивать экономику из кризисной

турбулентности в фазу роста, которая продлится 20-25 лет. В качестве примера: Китай выходит на одно из первых мест по солнечной энергетике, сегодня солнечные панели по мощности сравнялись с тепловой энергетикой. В светотехнике нанотехнологии позволяют перейти к светодиодам, которые стали использоваться как источник света, их эффективность примерно на 80% выше, чем у обычных лампочек. В нашей стране построено два завода по производству светодиодов. И, как отмечает С.Ю. Глазьев: «Вложение 300 млрд. долларов дало бы нам возможность поднять в полтора раза объем инвестиций, нам нужно «поймать» 3 – 4 направления нового технологического уклада, чтобы на волне роста экономика шла вверх опережающими темпами» [4].

То, что наша страна, может двигаться в новом направлении в роли лидеров, говорит, например, то, что по производству и экспорту микроскопов («нанофабрик»), являющихся главным средством производства на современном этапе, позволяющим манипулировать молекулами и атомами с целью создания готового продукта, мы занимаем одно из первых мест в мире. Поэтому дальнейшее развитие должно быть нацелено именно на освоение нового технологического уклада, который предъявляет соответственно новые требования и к уровню развития человеческого потенциала, что должно найти своё отражение в содержании образовательных компетенций. В свою очередь система образования должна соответствовать требованиям нового уровня технологического развития общества. [4]

Для того, чтобы понять какими характеристиками должен обладать человек, способный трудиться в новых социально– экономических условиях после освоения определённых компетенций, необходимо рассмотреть особенности становления и функционирования нового технологического уклада. Специфическая особенность новых технологий состоит в том, что они носят явно выраженный межотраслевой характер, то есть применяются абсолютно во всех отраслях науки и производства и требуют совместной

деятельности физиков, химиков, математиков, биологов, специалистов в области вычислительной техники и др. Начало этому процессу в конце XX века положили информационные технологии, которые имели принципиально иной характер и играли надотраслевую роль, проникая практически в каждую отрасль. Такой же межатраслевой характер имеют нано– и биотехнологии, являющиеся ядром шестого технологического уклада, объединяя многие отрасли знаний на молекулярном уровне.[5]

Особое место начинают занимать теоретические знания, а дальнейшее социально-экономическое развитие общества на базе новых технологий как единого комплекса сопряжённых производств, становится возможным только на основе расширяющегося научного познания, и, следовательно, увеличения числа лиц с высшим образованием. В силу своей функциональной предназначенности только высшие учебные заведения своими действиями способны обеспечить формирование у индивидуума высшего уровня знания, без которого ему нельзя будет осуществлять свою деятельность в рамках нового технологического уклада. Согласно некоторым исследованиям, новому обществу, иногда его называют общество знаний, требуется порядка 60% экономически активных граждан, имеющих высшее образование[5].

Литература

1. Активные и интерактивные образовательные технологии (формы проведения занятий) в высшей школе: учебное пособие / сост. Т.Г. Мухина. – Н.Новгород: ННГАСУ, 2013. – 97 с.
2. Акулова и др. Современная школа: опыт модернизации / О. В. Акулова, С. А. Писарева, Е. В. Пискунова, А. П. Тряпицина – СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2009. – 290 с.
3. Александрова З.В. Методика проведения интерактивных лекций с применением мультимедиа-технологии обучения [Электронный ресурс] // URL: <http://edu->

teacherzv.ucoz.ru/publ/innovacionnye_tekhnologii_obuchenija/metodika_provedenija_interaktivnykh_lekcij_s_primeneniem_multimedia_tekhnologii_obuchenija/3-1-0-53. (Дата обращения: 14.06.2016)

4. Алексеев Н.Г. Проектирование и рефлексивное мышление // Развитие личности. 2012, №2
5. Выготский Л.С. Педагогическая психология. – М.: ПедагогикаПресс. 2016

УДК 316.6

**ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ РОДИТЕЛЕЙ,
ИМЕЮЩИХ ГИПЕРАКТИВНОГО РЕБЕНКА**

**PSYCHOLOGICAL COUNSELING OF PARENTS WITH HYPERACTIVE
CHILD**

Черникова М.А.⁸³

Статья посвящена психологическому консультированию родителей, имеющих гиперактивного ребенка. В работе представлены результаты экспериментального изучения данной проблемы. По результатам исследования диагностировано что в семьях, с гиперактивным ребёнком имеются особенности детско-родительских отношений, которые проявляются в отвержении, в авторитарной позиции по отношению к ребёнку, требовательности, в стремлении родителей инфантилизировать ребенка, приписывать ему личную и социальную несостоятельность. Выявлено, что родители гиперактивных детей имеют повышенный уровень агрессивности, тревожности, социальной фрустрации и склонность к развитию стресса, пониженный уровень родительской компетентности. Доказана эффективность психологического просвещения, группового тренинга, индивидуального психологического консультирования в работе с родителями гиперактивных детей.

The article deals with psychological counselling parents with overactive child. The paper presents the results of a pilot study of the problem. The study diagnosed that in families with hyperactive child are particularly child-parent relationships that are evident in the rejection, in authoritarian positions vis-a-vis a child demands, in an effort to parents infantilize the child ascribe personal and social ineptitude. It is revealed that parents of hyperactive children have elevated levels of aggressiveness, anxiety, social frustration and propensity for development of stress, low parental competence. The effectiveness of psychological education, group training, individual psychological counseling in working with parents of hyperactive children.

Ключевые слова: гиперактивность, детско-родительские отношения, психологическое консультирование, тренинг.

Key words: hyperactivity, child-parent relationships, psychological counseling, training.

⁸³ Черникова Мария Александровна, Московский гуманитарно-экономический университет: Нижегородский филиал (Нижний Новгород, Россия), e-mail: mashulia.chernikova@yandex.ru
Chernikova Maria Alexandrovna, the Moscow Humanities and Economics University: Nizhny Novgorod branch (Nizhny Novgorod, Russia),

В настоящее время проблема гиперактивного поведения ребенка представляет актуальность в связи с высокой распространенностью и социальной значимостью данного явления.

В связи с общим ухудшением состояния здоровья детей и кризисом института семьи в последние годы интерес к данной проблеме особенно усилился.

Расстройство внимания, двигательная расторможенность и импульсивность – вот основные особенности поведения гиперактивного ребенка. С началом обучения в школе к этим симптомам добавляются: слабая успеваемость, неуверенность в себе и заниженная самооценка, проблемы во взаимоотношениях с родителями и окружающими.

Любое нарушение в развитии ребенка сказывается на родителях. Семьи, имеющие гиперактивных детей, испытывают повышенную психологическую нагрузку. Такие особенности детей, как импульсивность, трудности в самоорганизации, сниженный самоконтроль, эмоциональная лабильность, речедвигательная расторможенность отрицательно сказываются на внутрисемейном микроклимате. Желание помочь ребенку часто переходит в неосознаваемое давление на него, что нарушает детско-родительские отношения [2, с. 40].

Очевидно, что семьи, имеющие гиперактивных детей, нуждаются не только в помощи, адресованной ребенку, но и психолого-педагогической поддержки родителей. Психолого-педагогическая помощь должна быть направлена на нормализацию эмоционального состояния родителей и развитие навыков правильного поведения с такими детьми.

Одним из эффективных видов помощи родителям гиперактивных детей может стать психологическое консультирование, направленное на коррекцию межличностных отношений и устранение эмоциональных расстройств в семье.

Цель исследования: изучение психологических особенностей родителей гиперактивных детей; разработка программы консультативной работы с родителями, воспитывающими гиперактивного ребенка.

Задачи исследования:

1. Проанализировать психолого-педагогическую литературу по теме исследования.

2. Провести эмпирическое исследование в группе испытуемых с помощью следующих методик: методика диагностики родительского отношения А.Я. Варги, В.В. Столина; методика измерения уровня тревожности (Дж. Тейлор, адаптация В.Г. Норакидзе); методика диагностики агрессивности Басса – Дарки; опросник, определяющий склонность к развитию стресса (Т.А. Немчин и Дж. Тейлор); методика диагностики уровня социальной фрустрированности Л.И. Вассермана (модификация В.В. Бойко); опросник «Какой Вы родитель?».

3. Разработать и апробировать программу психологической помощи и индивидуального консультирования для родителей гиперактивных детей.

Гипотезы исследования:

1. Мы предполагаем, что в семьях, с гиперактивным ребёнком имеются особенности детско-родительских отношений, которые могут проявляться в отвержении, в авторитарной позиции по отношению к ребёнку, требовательности, в стремлении родителей инфантилизировать ребенка, приписывать ему личную и социальную несостоятельность.

2. Мы предполагаем, что родители гиперактивных детей имеют повышенный уровень агрессивности, тревожности, социальной фрустрации и склонность к развитию стресса.

3. Мы предполагаем, что родители гиперактивного детей проявляют пониженный уровень родительской компетентности.

4. Мы предполагаем, что разработанная нами программа психологической помощи родителям гиперактивного ребенка, будет

способствовать изменению типу родительского отношения, снижению уровня тревожности, агрессивности, стресса, уменьшению социальной фрустрированности, повышению родительской компетенции.

Проведенный анализ психолого-педагогической литературы позволяет нам сделать вывод о том, что гиперактивное поведение у ребенка в определённой степени отражается на поведении и психологии родителей, а именно: нарушаются детско-родительские отношения; возникает эмоциональная истощенность и физическая усталость, сложность в сдерживании негативных эмоций; постоянное состояние стресса и тревоги, чувство вины из-за своей несдержанности и не возможности как-то изменить ситуацию; отсутствие педагогических знаний о воспитании гиперактивных детей; ожидание агрессии со стороны окружающих людей (воспитателей, учителей, родителей); трудности во взаимоотношениях между супругами и другими членами семьи (О.Н. Боголюбова, М.В. Галимзянова, А.Н. Корнев, В.М. Гребенникова, Ю.П. Кошелева, Н.В. Машкович и др.) [1, 3, 4, 5].

Нами было организовано и проведено экспериментальное исследование. На данном этапе осуществлялось формирование выборки участников исследования, подбор психодиагностического инструментария.

В эксперименте участвовали 10 родителей, воспитывающих гиперактивного ребенка.

На констатирующем этапе исследования изучались особенности детско-родительских отношений; определялся уровень тревожности, агрессивности, стресса, социальной фрустрированности и самоотношения родителей, воспитывающих гиперактивного ребенка. Было выявлено:

– родители гиперактивных детей либо занижают авторитарную позицию по отношению к ребенку, требуют от него безоговорочного послушания, задавая строгие дисциплинарные рамки, либо чрезмерно опекают своего ребенка. Родителям сложно принять ребенка таким, каким он

есть, высоко оценивать его способности. Раздражение, злость, досада – основные чувства, испытываемые родителями гиперактивного ребенка (методики диагностики родительского отношения А.Я. Варги, В.В. Столина);

– родители гиперактивных детей имеют высокий уровень тревожности (методика измерения уровня тревожности Дж. Тейлора, в адаптации В.Г. Норакидзе);

– агрессивность родителей, воспитывающих гиперактивного ребенка, выступает как относительно устойчивое личностное образование. При этом, у родителей отмечается высокий уровень физической агрессии, вербальной агрессии, косвенной агрессии, подозрительности, обиды, враждебности.

Так агрессия у родителей гиперактивных детей может проявляться в использовании физической силы против ребенка, в поведении от пассивного сопротивления до активной борьбы против не принимаемого поведения ребенка, негативными чувствами при малейшем возбуждении (вспыльчивость, грубость); подозрительностью в диапазоне от недоверия и осторожности до убеждения в том, что другие люди могут только отрицательно относиться к их ребенку; криками и угрозами в адрес ребенка; убеждении наличия тех или иных личностных недостатков. Враждебность в поведении родителей может проявляться в виде повышения голоса; не поддержания поведения своего ребенка; постоянных замечаний, придирок; игнорирования мнения других; общения в снисходительной манере; применения грубых слов (методика диагностики агрессивности Басса – Дарки);

– родители, воспитывающие гиперактивных детей, испытывают постоянное беспокойство, усталость, напряженность, неуверенность в собственных силах, могут легко выйти из себя. Родителям кажется, что трудности, которые имеются в их жизни, просто непреодолимы (опросник, определяющий склонность к развитию стресса Т.А. Немчина и Дж.Тейлора);

– больше всего родители гиперактивных детей не довольны своим положением в обществе, отношениями с супругом (ой), отношениями с ребенком, обстановкой в обществе, отношениями с друзьями, ближайшими знакомыми, сферой медицинского обслуживания, своим образом жизни в целом (методика диагностики уровня социальной фрустрированности Л.И. Вассермана (модификация В.В. Бойко);

– у родителей гиперактивных детей отмечаются серьезные проблемы с воспитанием ребенка. Им не хватает либо знаний, либо желания или стремления воспитывать ребенка правильно. Для них характерна установка: «я плохой родитель» (опросник «Какой Вы родитель?»).

Результаты констатирующего эксперимента доказали первые три выдвинутые гипотезы и указали на необходимость проведения психолого-просветительской работы с родителями гиперактивных детей, направленной на коррекцию их взаимоотношений с детьми, снижению тревожности, агрессивности, социальной фрустрированности, повышению стрессоустойчивости, родительской компетенции.

В основу формирующего эксперимента была заложена программа работы с родителями гиперактивных детей, которая включала в себя: психологическое просвещение, групповой тренинг, индивидуальное психологическое консультирование.

Цель программы: повышение уровня психологической компетентности родителей в вопросах взаимодействия с гиперактивными детьми; снижение уровня родительской тревожности, агрессивности, социальной фрустрации, повышение стрессоустойчивости.

Задачи:

1. Создание благоприятных условий для психологического развития родителей и детей;

2. Развитие способности успешно справляться с возникающими трудностями, посредством различных форм психологического воздействия;
3. Предупреждение наиболее распространенных ошибок родителей в воспитании гиперактивных детей;
4. Помощь родителям в организации психолого-педагогического самообразования;
5. Улучшение понимания родителями собственного ребенка, особенностей и закономерностей его развития;
6. Укрепление уверенности родителей в собственных воспитательных возможностях.
7. Снижение эмоционального напряжения родителей и детей.

Групповой тренинг проводился 1 раз в неделю (всего 8 занятий).
Длительность занятия – от 1 часа до 1,5 часа.

Структура тренинга: ознакомление с теоретическим материалом – мини-лекции; практическая работа, во время которой отрабатываются навыки взаимодействия с детьми.

Тренинговые занятия были разделены на три части:

1 часть – групповая работа с родителями: психологическое информирование и просвещение родителей (родители познакомились с особенностями гиперактивного ребенка; рассмотрели причины гиперактивного поведения детей);

2 часть – практическая работа по коррекции психологических проблем родителей гиперактивных детей (снижение тревожности, агрессивности, социальной фрустрации, повышение стрессоустойчивости);

3 часть – групповая работа родителей с гиперактивными детьми: практическая работа по снятию психоэмоционального напряжения в системе отношений «родитель-ребенок», оптимизации детско-родительских отношений, развитие коммуникативных навыков родителей и детей.

С родителями и детьми проводились игры-упражнения специфицированные развитием внимания и формированием самоконтроля двигательной активности; игры-упражнения ориентированные на согласованность совместных действий и развитие координации; игры-упражнения характеризующиеся развитием произвольности психических процессов.

Для многих родителей такая ситуация совместной игры с детьми оказалась непривычной – у них не было такого опыта взаимодействия со своим ребенком, поэтому не все получалось. В то же время дети чувствовали себя комфортно: улыбались, радовались, что могут общаться и с родителями и друг с другом.

В ходе апробации программы было проведено индивидуальное консультирование родителей, у которых были выявлены ярко выраженные проблемы во взаимоотношениях с детьми. Мы предложили этим родителям индивидуальное консультирование как необходимость и возможность изменить взаимоотношения со своими гиперактивными детьми на более гармоничные.

Проведение индивидуальных консультаций позволило утверждать, что большинство родителей хорошо знают внешние проявления гиперактивности (высокая подвижность, возбудимость, невнимательность, рассеянность, неумение доводить начатое дело до конца), однако внутренний мир ребенка остается для родителей скрытым. Более того, у некоторых родителей отсутствует потребность в поисках причин непонятного поведения своего ребенка.

После проведения формирующего эксперимента нами был организован и проведен контрольный эксперимент. Было выявлено, что у родителей гиперактивных детей:

– изменилось отношение к своим гиперактивным детям. Родители научились испытывать положительное отношение к ребенку, принимать его таким, каким он есть, признавать индивидуальность, проявлять искренний интерес к нему, менее авторитарно вести себя с ребенком, верить в него;

– снизился уровень тревожности. Родители стали более спокойными, сдержанными;

– снизился уровень агрессивности и враждебности. Родители осознали, что физическое наказание по отношению к ребенку не изменит его поведение, а постоянная борьба против не принимаемого поведения ребенка, крики и угрозы в его адрес не дадут результатов;

– снизился уровень стресса. Родители стали более уверенными в себе, научились контролировать свои эмоции;

– снизился уровень социальной фрустрированности. Родители стали положительнее оценивать отношения со своими детьми;

– повысился уровень родительской компетентности. У родителей сформировались знания об особенностях воспитания гиперактивных детей. Свои воспитательные возможности они стали применять более последовательно и целенаправленно. Стали понимать, что чрезмерная строгость и чрезмерная мягкость отрицательно сказываются на поведении ребенка.

Таким образом, результаты показали, что разработанная программа психологической помощи родителям гиперактивного ребенка, будет способствовать изменению типу родительского отношения, снижению уровня тревожности, агрессивности, стресса, уменьшению социальной фрустрированности, повышению родительской компетенции.

Литература

1. Боголюбова О.Н., Галимзянова М.В., Корнев А.Н., Москвина Е.А., Яковлева М.Б. Поддержка и обучение родителей детей с синдромом дефицита внимания с гиперактивностью / под ред. Р.Ж. Мухамедрахимовой. – СПб., 2009. – 78 с.
2. Вайтулевич С.Н. Групповая психологическая работа с родителями детей страдающих расстройством внимания // Современные наукоемкие технологии. – 2007. – № 8. – С. 40-41.
3. Гребенникова В. М., Никитина Н. И. Становление и развитие в России системы непрерывного инклюзивного образования: социально - педагогический контекст // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 5. – С. 604.
4. Кошелева Ю.П. Помощь родителям в психолого-педагогическом сопровождении детей с СДВГ // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Образование и педагогические науки. – 2012. – № 16 (649). – С. 115-123.
5. Машкович Н.В., Падылин Н.Ю., Никитина Н.И. Типичные трудности семейного воспитания старших дошкольников с синдромом дефицита внимания с гиперактивностью // В сб.: В мире науки и инноваций. – Казань, 2017. – С. 100-106.