



**Научный  
журнал**

**ISSN 2219-6242**

# **Социология и право**

**№ 1 (12) • 2012**

№ 1 (12) • 2012

---

## РЕДАКЦИЯ

---

**Главный редактор**

*доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ*  
В. А. ГНЕВКО

**Заместитель главного редактора**

*доктор экономических наук, профессор*  
Н. П. ГОЛУБЕЦКАЯ

**Редакционный отдел**

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ*  
П. П. ГЛУЩЕНКО  
*доктор социологических наук, профессор*  
Я. А. МАРГУЛЯН  
*доктор философских наук, профессор*  
В. В. КОЗЛОВСКИЙ

---

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

---

*вице-президент по международным делам и политике  
высшего образования Университета Висбадена,  
доктор юридических наук, профессор*  
В. БЕРГМАНН

*советник президиума Национальной академии наук Республики Армения,  
президент Международной академии философии,  
директор Международного научно-исследовательского института философии,  
трансформационной логики и теории аргументации,  
доктор философских наук, профессор, академик НАН РА,  
заслуженный деятель науки Армении*  
Г. А. БРУТЯН

*директор Социологического института РАН,  
доктор экономических наук, профессор,  
член-корреспондент РАН*  
И. И. ЕЛИСЕЕВА

*вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ,  
доктор юридических наук, профессор*  
В. Б. ИСАКОВ

*президент Ассоциации юридических вузов России,  
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ*  
М. Н. МАРЧЕНКО

*директор Саратовского филиала Института государства и права РАН,  
вице-президент Ассоциации юридических вузов России, доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный деятель науки РФ*  
А. В. МАЛЬКО

Адрес редакции:  
190103, Санкт-Петербург,  
Лермонтовский пр., д. 44.  
Тел.: (812) 448-82-50  
E-mail: izdat-ime@spbume.ru, izdat-ime@yandex.ru

© Коллектив авторов, 2012  
© Санкт-Петербургский университет  
управления и экономики, 2012

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### Социальные проблемы общества

<i>В. Стриелковски.</i> Украинская трудовая миграция в Чешской Республике: ситуационное исследование в рамках Украинского миграционного проекта (УМР) .....	5
<i>Н. Н. Покровская.</i> Новая экономическая архитектура в посткризисном мире: развитие регулятивных моделей .....	20
<i>А. Мкртчян.</i> Некоторые атрибутивные характеристики «обществ ни войны, ни мира» .....	34
<i>Б. Ж. Гишян.</i> Влияние интернет-технологий на динамику суицидных проявлений в современном обществе (на примере Японии) .....	38
<i>А. Ю. Сидорова.</i> Социальная защита и интеграция инвалидов в России: проблемы и пути их решения .....	44
<i>Л. В. Махова.</i> Социальная актуальность проблемы занятости молодежи .....	50
<i>Н. В. Емельянова.</i> Управление социальной компетентностью менеджера (анализ электронных публикаций) .....	59

### Право в жизни государства и личности

<i>П. П. Глущенко, Э. А. Шукюров.</i> История формирования полномочий органов государственной власти по ограничению прав, свобод и законных интересов граждан в зоне чрезвычайного положения .....	66
<i>И. В. Бородушко.</i> Проблемы государственного регулирования миграционных процессов в РФ .....	82
<i>И. В. Куртяк, А. П. Куртяк.</i> Нормотворческие отношения в системе административных правоотношений .....	90
<i>М. В. Денисенко, В. Е. Турова.</i> Правовое государство .....	99
<i>Т. Т. Ляшенко.</i> Конституционные гарантии прав и свобод личности как элемент правового государства .....	105
<i>В. Н. Шамрай.</i> Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях .....	111
<i>С. Ю. Андрейцо, А. А. Сорокин, А. В. Зазерина.</i> Информационные общественные отношения в правовом государстве .....	117

---

## CONTENTS

---

### Social problems of a society

<i>W. Strielkowski.</i> Ukrainian labour migration in the Czech Republic: a case study from the Ukrainian Migration Project (UMP) . . . . .	5
<i>N. N. Pokrovskaya.</i> New economic architecture in the post-crisis world: development of regulative models . . . . .	20
<i>A. Mkrtichyan.</i> Some attributive characteristics of “neither war nor peace societies” . . . . .	34
<i>B. Zh. Gishyan.</i> Influence of Internet technologies on the trend of suicide in the modern society (by the example of Japan) . . . . .	38
<i>A. Y. Sidorova.</i> Social protection and integration of persons with disabilities in Russia: Problems and Solutions . . . . .	44
<i>L. V. Makhova.</i> Social relevance of the problem of employing young people . . . . .	50
<i>N. V. Emelyanova.</i> Managing Social Competence of a Manager (analysis of electronic publications) . . . . .	59

### The law in a state and person life

<i>P. P. Gluschenko, E. A. Shakyurov.</i> History of developing authority vested in government bodies to restrict rights, freedoms and lawful interests of citizens in an emergency area . . . . .	66
<i>I. V. Borodushko.</i> Problems of government regulation of migration processes in the Russian Federation . . . . .	82
<i>I. V. Kurtyak, A. P. Kurtyak.</i> Legislative relations within the system of administrative legal relationships . . . . .	90
<i>M. V. Denisenko, V. E. Turova.</i> Rule-of-Law State. . . . .	99
<i>T. T. Lyashenko.</i> Constitutional guarantees of rights and freedoms of an individual as a feature of a rule-of-law state . . . . .	105
<i>V. N. Shamrai.</i> Theoretical and legal support of public peace and security in the modern environment . . . . .	111
<i>S. Y. Andreitso, A. A. Sorokin, A. V. Zazerina.</i> Information Public Relations in a Rule-of-Law State . . . . .	117

---

# СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА

---

УДК 331.556.4

*В. Стриелковски*

## **Украинская трудовая миграция в Чешской Республике: ситуационное исследование в рамках Украинского миграционного проекта (UMP)<sup>1</sup>**

В настоящей статье представлены результаты исследования, проведенного в рамках Украинского миграционного проекта (2010–2012 гг.). В частности, рассмотрены личностные характеристики украинских эмигрантов в Чешской Республике.

В статье использованы эмпирические данные из листа опроса, проведенного в Западной Украине в 2010 г. с участием получателей денежных переводов, отправляющих деньги и товары из Чешской Республики, и семей, получающих денежные переводы. Данные, полученные с помощью опроса, сопоставлены с основными

*Ключевые слова:* миграция, демография, развитие, трудовая миграция, Чешская Республика, Украина, денежные переводы.

выводами теорий миграции и исследовательской литературы по миграции и денежным переводам. Сделан ряд важных выводов.

Настоящее исследование исходит из уникального набора данных, который позволяет исследователям проверить основные гипотезы без использования материалов официальной статистики (которые часто оказываются неполными). Статья вносит определенный вклад в исследование по проблемам миграции и денежных переводов в странах Восточной и Центральной Европы.

*Контактные данные:* Чешская Республика, 11000, Прага 1, ул. Оплеталова, д. 26; [strielkowski@fsv.cuni.cz](mailto:strielkowski@fsv.cuni.cz).

### **1. Введение**

Различные исследования экономических воздействий миграции на различные регионы склонны рассматривать определенные группы мигрантов, ориентированных на конкретные страны. Экономическая теория прогнозирует, что влияние иммиграции с учетом благосостояния на страны, принимающие эмигрантов, зависит от характеристик мигрантов и условий внутреннего рынка. Если высококвалифицированные местные рабочие дополняют низкоквалифицированных иммигрантов, присутствие мигрантов положительно сказывается на производительности труда, экономическом росте и реальной заработной плате в странах-получателях. Начиная с известного исследования Карда «Mariel Boatlift» [2, р. 245–257], большинство исследований установило отсутствие отрицательного воздействия на местный рынок труда при

---

*Вадим Стриелковски* — старший преподаватель экономики Института экономических исследований Факультета общественных наук Карлова университета в Праге, доктор наук.

© В. Стриелковски, 2012.

низком уровне заработной платы и возросшем уровне безработицы [18, р. 1–120; 16, р. 1–43; 12, р. 297–302; 13, р. 793–801]. В то же время, установлено, что в длительном периоде долгосрочное воздействие иммиграции на капитал стран назначения оказывается положительным [3, р. 279–316]. Кроме того, почти всегда существует ненаблюдаемый фактор нематериальных затрат миграции, которые влияют на решения по миграции и предопределяют склонность к миграции [14, р. 14–28; 17, р. 105–120]. Таким образом, в целом исследователи согласны с тем, что иммиграция повышает экономическое благосостояние стран назначения или, в худшем случае, оказывает незначительное влияние.

## 2. Краткий обзор опыта украинской миграции

Случай Украины и украинской миграции в Чешскую Республику используется в качестве примера всех внешних украинских миграций. Украина представляет переходную экономику, которая испытывает потрясение после распада Советского Союза. Уровень незанятости в Украине высок, и развитие протекает медленно. Кроме того, существуют различные политические и социально-экономические проблемы, такие как зависимость от российских энергоресурсов, «великий раскол» между русскоязычной Восточной Украиной и украиноязычной Западной Украиной, постоянная борьба за власть, в которой доминирует прозападная оппозиция, приведшая к так называемой Оранжевой революции, и последние президентские выборы, которые вернули к власти пророссийские силы.

В силу этих факторов внешняя миграция из Украины остается на высоком уровне. Только в 2005 г. доля эмигрантов — выходцев из Украины превысила 6 млн человек [19, р. 1–72], т. е. 13,1% всего населения. В число 10 ведущих стран назначения для украинских мигрантов входят: Россия, США, Польша, Израиль, Казахстан, Молдова, Германия, Беларусь, Испания и Канада. Что касается квалифицированной миграции, то, согласно работе Докера и Марфука [6, р. 1–38], уровень эмиграции лиц с высшим образованием составил 6% (в том числе около 1,1% врачей, получивших образование в стране после выезда из Украины).

В настоящее время 14,7% общего украинского населения живет за границей, в основном в постсоветских государствах — Польше, Соединенном Королевстве, Чешской Республике, Португалии и Италии. Хотя Чешская Республика и не входит в число первых 10 стран назначения для внешних украинских миграций, украинские мигранты составляют большую долю всех мигрантов в этой стране (по данным Чешского статистического бюро, только в 2008 г. в Чешской Республике было около 131 965 украинских иммигрантов, которые заняли ведущее положение в среде этнической миграции в этой стране), и Украина, несомненно, служит важнейшим источником иностранной рабочей силы для чешского рынка (Чешское статистическое бюро, 2010 г.)<sup>1</sup>. В конечном итоге, с экономической точки зрения, конкретная численность мигрантов не имеет существенного значения для стран, получающих денежные переводы. В действительности важным является объем иммиграции как процентное отношение к населению принимающей страны. Поэтому представляется уместным утверждение, что украинские мигранты и в особенности пересылка их денег имеют решающее значение для

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что в Европе есть несколько других стран, которые оказались популярными местами назначения для украинских миграций и/или где украинские мигранты составляют существенную долю (%) в численности рабочих и служащих данной страны (хотя они и не входят в число первых 10 стран назначения для украинских миграций). В качестве примеров таких стран можно упомянуть Италию и Португалию.

чешской экономики. Кроме того, предполагается, что эти денежные переводы влекут за собой различные последствия через их воздействие на семьи, получающие денежные переводы в Украине.

Определяющие факторы эмиграции из Украины представляют интересный для исследования вопрос, особенно в тех случаях, когда рассматриваются такие страны с высокой долей украинских мигрантов, как Чешская Республика (или Португалия). Интересно выяснить, возможно ли определить личностные характеристики, которые приводят к такой миграции. Кроме того, не менее интересным будет понять динамику этой миграции, составить прогнозы и выполнить экстраполяции возможных будущих трендов и изменений в миграционных потоках и объемах украинских миграций.

### **3. Описание вопросника в рамках Украинского миграционного проекта (UMP) и анализ данных**

Актуальность и важность настоящей статьи в основном заключаются в уникальности и независимости набора данных, использованных для оценок. Благодаря информации из первых рук авторы могут обойтись без официальных источников и правительственных данных, которые зачастую не способны отражать все важные факты и структуры. В силу характера и специфики внешней миграции из Украины и внутренней миграции в Чешской Республике исследователи не могут рассчитывать на получение всей релевантной информации из общедоступной статистики, публикуемой статистическими бюро в Украине и Чешской Республике. Проблема миграции (в том числе и нелегальной миграции) остается слишком деликатной и трудной, чтобы отразить ее в материалах официальной статистики. Поэтому анкетирование дает новые данные, которые позволят сделать новые выводы о феномене миграционных решений и динамике денежных переводов в странах Центральной и Восточной Европы (представленных Украиной как исходной страной и Чешской Республикой как целевой страной).

Ключевые данные для настоящей статьи были получены на основе анкетирования украинских семей, которое проводилось в июле–августе 2010 г. в Закарпатье в Западной Украине в рамках UMP. Анкетированием было охвачено 100 украинских семей на выборке из 359 человек. Главная цель анкетирования — определение основных экономических и социальных аспектов жизни мигранта, включая его структурное окружение. Отбор выборок производился путем формирования выборки методом «снежного кома» с использованием общественных связей в пределах сообщества западно-украинских эмигрантов. Выборка состоит из взрослых представителей украинских семей с родственниками в Чешской Республике, которые отправляют денежные переводы в Украину.

Анкетирование 2010 г. в рамках UMP состояло из двух основных частей, но для задач настоящей статьи были использованы не все вопросы. В статистическую модель были включены и проанализированы в основном вопросы о семье, ее размере и местонахождении, ее членах и их личностных характеристиках, занятости, образовании и опыте работы за границей. Выборка данных имеет несколько ограничений: отбор выборки, ее размер, территориальное распределение и т. д. Однако она оказалась достаточно устойчивой, чтобы показать основные существующие структуры и зависимости. В таблице 1 представлено сравнение данных о генеральной совокупности (полученных в Государственном статистическом бюро Украины, Национальном банке Украины и Всемирном банке) и данных, полученных путем анкетирования.



Таблица 1

Сравнение данных о генеральной совокупности  
и данных анкетирования

	Анкетирование 2010 г., %	Статистические бюро, %	Источники
Мужчины	48,7	45,6	Государственное статистическое бюро Украины (оценка 2008 г.)
Женщины	51,3	54,4	Государственное статистическое бюро Украины (оценка 2008 г.)
Участие в рабочей силе	61,1	64,7	Всемирный банк (2009 г.)
Безработица	1,9	2,3	Национальный банк Украины (2007 г.)
Состоящие в браке	53,8	Нет данных	Нет данных
Среднее образование	54,1	Нет данных	Нет данных
Университетский диплом	17,4	Нет данных	Нет данных

Источники: исследования автора.

В таблице 1 показано, что данные анкетирования по гендерным вопросам, участию в рабочей силе и безработице всех членов семей в общем соответствуют материалам официальной статистики, которые хранятся у чиновников в Украине и Всемирном банке. Однако данные о семейном положении и образовании невозможно было сравнить с данными официальной статистики. Анализ данных ставит вопрос о существовании основных стимулов к миграции и их характеристик: будет ли оправданным включение в число таких стимулов различий в уровне заработной платы, безработицы или отдаленности.

Однако вместо описания миграционных решений на основе макроэкономических факторов мы рассмотрим индивидуальные особенности потенциальных мигрантов. Для потенциальных исследователей представляет интерес вопрос: как индивидуальные особенности влияют на миграционные решения о том, кто должен мигрировать, а кто нет? В этом контексте также возникает более сложный вопрос: какие важные особенности семьи влияют на решение ее члена (или членов) мигрировать и кто именно из членов семьи принимает такое решение? Чтобы ответить на эти вопросы, мы сопоставили особенности мигрантов всем респондентам в анкетировании.

Таблица 2 показывает, что индивидуальные особенности члена семьи играют важную роль в принятии миграционных решений. Эмигранты чаще оказываются женатыми мужчинами в возрасте от 25 до 54 лет. Они лучше образованы (в основном со средним образованием), чем остальная часть лиц, представляющих генеральную совокупность.

Одним словом, эмигрантами и получателями денежного перевода чаще оказываются «кормильцы» семьи. Таким образом, наше анкетирование показывает, что структура остается одинаковой для случая украинской миграции в Чешскую Республику.



Таблица 2

**Основные особенности мигрантов, полученные  
на основе анкетирования 2010 г. в рамках УМР**

	Генеральная совокупность (все члены семьи, представленные в опросе), %	Эмигранты (мигранты — отправители переводов, представленные в опросе), %
<i>Возраст</i>		
0–14	11,2	0,0
15–24	20,7	3,9
25–39	28,3	40,2
40–54	27,7	52,0
54 и более	12,0	3,9
<i>Совокупность 18–54</i>		
Мужчины	51,0	67,3
Женщины	49,0	32,7
<i>Уровень образования</i>		
Начальное	28,6	9,8
Среднее	54,1	71,6
Университетское	17,4	18,6
<i>Семейное положение</i>		
Состоящие в браке	54,0	75,4
Несостоящие в браке	46,0	24,6

Источники: исследования автора.

#### 4. Построение модели: методология и обсуждение основных результатов

Чтобы лучше понять особенности мигрантов, эконометрическая модель была построена с использованием пробит-уравнения. Постараемся оценить влияние различных характеристик индивида и семьи на миграционные решения. В основании модели лежат аналогичные исследования и оценки, представленные в других работах, например Функхаузера [10, р. 137–146], Дюрана и Массея [7, р. 1–216], Дюрана с соавторами [8, р. 249–264] и в последних работах Массея, Дюрана и Прена (2011). Наша модель оценивает вероятность стать мигрантом / получателем денежного перевода (1 или, в противном случае, 0) на основе переменных, которые отражают характеристики жизненного цикла, человеческого капитала и семьи (см. ниже). Уравнение присваивает мигрантам — отправителям денежных переводов следующие индивидуальные и семейные характеристики:

$$Pr(\text{Migrant} = 1) = F(\alpha + \beta_1 \text{Fem} + \beta_2 \text{Age} + \beta_3 \text{Femm} + \beta_4 \text{Malm} + \beta_5 \text{Sec} + \beta_6 \text{Uni} + \gamma_1 \text{HH} + \gamma_2 \text{Inc}), \quad (1)$$

где следующие шесть переменных представляют (индивидуальные) характеристики жизненного цикла мигрантов: *Fem* — обозначает половую принадлежность (*Fem* означает «женщина»); *Age* — возраст человек; *Femm* — означает «замужняя женщина»; *Malm* — означает «женатый мужчина»; две переменные представляют характеристики человеческого капитала: *Sec* — означает «законченное сред-

нее образование»; *Uni* — означает «университетский диплом»; две переменные представляют характеристики семьи: *HH* — размер семьи (переменная, обозначающая большую семью (> 4 членов)); *Inc* — доход семьи (переменная, обозначающая семью с высоким доходом (> 1500 украинских гривен (примерно 130 евро) на человека в месяц).

Прогон пробит-модели проводился с использованием данных, полученных при анкетировании 2010 г. в Украине. Для вычисления модели использовался пакет программ для статистической обработки данных eViews. Ниже приведены результаты оценки статистической пробит-модели для украинских мигрантов — отправителей денежных переводов в Чешской Республике, которые представлены в таблице 3.

Представленные в таблице 3 результаты оценки модели отчасти подтверждают основные выводы исследований по миграции, а именно то, что типичным мигрантом — отправителем денежных переводов часто оказывается мужчина с высшим образованием. Результаты нашей оценки показывают, что типичным украинским мигрантом — отправителем денежных переводов в Чешской Республике является женатый мужчина. Этот вывод, однако, противоречит другим выводам, представленным в исследованиях по миграции, согласно которым типичный мужчина-мигрант чаще оказывается неженатым, а типичная женщина-мигрант чаще бывает замужней женщиной. Хотя семейное положение типичной женщины не играет существенной роли в нашей оценке, его коэффициент соответствует модели, представленной в литературе по проблемам миграции.

В литературе нечетко очерчена взаимозависимость между вероятностью стать эмигрантом и образованием; однако в нашей оценке образование (среднее и университетское) демонстрирует значимые результаты и свидетельствует о том, что мигранты чаще имеют более высокий уровень образования по сравнению с представителями среднего контингента. Поэтому можно заключить, что, согласно нашему анализу, образование действительно оказывает значимое влияние на миграционные решения украинских мигрантов и получателей денежного перевода.

Размер семьи и его влияние на миграционные решения демонстрируют несущественные результаты и их коэффициенты не согласуются со здравым смыслом, который говорит нам, что чем больше семья, тем больше она может дать мигрантов. С другой стороны, доход представительной семьи оказывается значительным. Это приводит к выводу, что чем выше доход семьи, тем меньше данная семья может дать мигрантов. Этот вывод может означать, что положительное экономическое и политическое развитие в Украине неизбежно приводит к убыли численности внешних мигрантов.

В целом можно заключить, что женатые, образованные мужчины из менее состоятельных украинских семей отправляются на поиски работы в Чешскую Республику и отправляют денежные переводы на родину. Разумеется, ясно и то, что не только женатые мужчины с семьями склонны включаться в трудовую миграцию и отправлять денежные переводы на родину — отсутствие работы в Украине, несомненно, также побуждает молодежь искать работу за границей. Однако женатые украинцы, по-видимому, имеют самый сильный стимул к работе за границей (чтобы обеспечить своих жен и детей). Напротив, неженатые молодые украинцы, по-видимому, менее склонны столь активно искать работу за пределами Украины.

Образование действительно играет существенную роль в миграционных решениях украинских рабочих, даже если большинство работ, которые потенциальные украинские иммигранты могут найти во время пребывания за границей,

Таблица 3

**Результаты оценки статистической пробит-модели  
для украинских мигрантов — отправителей денежных переводов**

Независимая переменная	Мигрант-отправитель
<i>Характеристики жизненного цикла</i>	
Возраст	0,009
Женщина	-0,534**
Семейное положение (женщины)	0,319
Семейное положение (мужчины)	0,633***
Человеческий капитал	
Среднее образование	0,804***
Университетский диплом	0,837***
<i>Семейные характеристики</i>	
Размер семьи	-0,145*
Доход семьи	-0,730**
Отрезок, отсекаемый от координатной оси	-1,485
Отношение логарифмического правдоподобия	-176,7715
Коэффициент детерминации Макфаддена	0,172349
Число наблюдений	357

Примечание: \* — значимость на уровне 10%; \*\* — значимость на уровне 5%; \*\*\* — значимость на уровне 1%.

Источник: собственные оценки.

оказываются низкоквалифицированными, и поэтому хорошее образование не является обязательным условием для нахождения достойно оплачиваемой работы вдали от родины. Это не согласуется с результатами исследования Боряса [1, р. 1–263], представленными во введении в настоящей статье: оплата человеческого капитала в Украине, по-видимому, недостаточно высока, и поэтому люди с лучшим образованием имеют меньше возможностей сделать карьеру на родине, вместо того чтобы согласиться на низкоквалифицированную и часто изнурительную работу в далекой стране назначения (напр., в Чешской Республике, которая была главным средоточием настоящего исследования и центром анкетирования, проведенного с участием украинских получателей денежных переводов и семей). С другой стороны, наши результаты, по-видимому, согласуются с положениями теории двойных рынков труда, которая гласит, что иммигранты в более развитых принимающих обществах в основном берутся за непривлекательные, трудные, ответственные, опасные и малооплачиваемые работы. Поэтому их человеческий капитал очень низко ценится.

## 5. Выводы

Для определения личностных характеристик мигрантов — отправителей денежных переводов с Востока в странах Центральной и Восточной Европы использовались эмпирические данные анкетирования, проведенного в Закарпатской Украине в 2010 г. с участием семей, получающих денежные переводы. Уникальные данные анкетирования были сопоставлены с основными выводами научных публикаций по проблемам миграции и дали несколько интересных результатов. Значение подхода, использованного в настоящем исследовании, определятся на-

бором независимых данных, которые позволили авторам проверить основные гипотезы без привлечения официальных источников и правительственных данных, неспособных отразить все важные факты и количественные данные по этой теме (и нередко оказывающихся неполными). Согласно нашей модели, основанной на данных анкетирования, типичный трудовой мигрант из Украины и получатель денежного перевода — это хорошо образованный, женатый мужчина в трудоспособном возрасте из малочисленной семьи с низким доходом.

Выводы из настоящей статьи могут обогатить осведомленность и понимание обществом проблем миграции и денежных переводов. Кроме того, они могут внести определенный вклад в рассмотрение этих проблем с точки зрения фундаментальных и прикладных исследований (политические выводы для разработки стратегий миграции и развития в Чешской Республике и других странах Восточной и Центральной Европы, где может сложиться аналогичная ситуация, или для создания полной статистики по денежным переводам).

#### Литература

1. *Borjas G. J.* Heaven's Door. Princeton University Press, 1990. P. 1–263.
2. *Card D.* The Impact of Mariel Boatlift on the Miami Labour market // *Industrial and Labour relations review*. 1990. No. 43 (2). P. 245–257.
3. *Chiswick C., Chiswick B., Karras G.* The Impact of Immigrants on the Macroeconomy // *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Is. 37. 1992. P. 279–316.
4. *Czech Statistical Office.* Quick overview of national accounts and statistics. [Electronic resource]. URL: <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/czam051010.doc>. 2010.
5. *Czech Statistical Office.* Number of foreigners in the Czech Republic. [Electronic resource]. URL: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu). 2011.
6. *Docqueir F., Marfouk A.* Measuring the International Mobility of skilled workers: 1990–2000 // *The World Bank. Working Paper S3381*, 2004. P. 1–38.
7. *Durand J., Massey D. S.* Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration. New York: Russell Sage Foundation, 1992. P. 1–216.
8. *Durand J., Kandel W., Parrado E. A., Massey D. S.* International migration and development in Mexican communities // *Demography*. No. 33 (2). 1996. P. 249–264.
9. *Durand J., Massey D. S.* (eds.): *Crossing the Border. Research from the Mexican Migration Project*. New York: Russel Saga Foundation, 2004. P. 1–345.
10. *Funkhouser E.* Mass emigration, remittances and economic adjustment: The case of El Salvador in the 1980s // *G. Borjas and R. Freeman* (eds.). *Migration and the Workforce: Economic Consequences for the United States*. Chicago: University of Chicago Press, IL 1992. P. 137–146.
11. *Funkhouser E.* Remittances from International Migration: A comparison of El Salvador and Nicaragua // *The Review of Economics and Statistics* 1995. No. 77 (1). P. 137–146.
12. *LaLonde R. J., Topel R. H.* Immigrants in the American labour market: Quality, Assimilation and Distributional Effects // *American Economic Review*. 1991. No. 81 (2). P. 297–302.
13. *Muhleisen M., Zimmeramn K.* A Panel Analysis of Job Changes and Unemployment. *European Economic Review* 38: 1994. P. 793–801.
14. *O'Donoghue C., Strielkowski W.* Ready to go? EU Enlargement and migration potential: lessons for the Czech Republic in the context of Irish migration experience // *Prague Economic Papers*. 2006. No. 1. P. 14–28.
15. *Pope D.* Empire Migration to Canada, Australia and New Zealand, 1910–1929 // *Australian Economic Papers*. 1968. No. 7. P. 167–188.
16. *Pope D., Withers G.* Do migrants rob jobs from the locals? Lessons from Australian history // *Working Papers in economic history* (Australian National University). 1990. No. 133. P. 1–43.

17. *Strielkowski W., Turnovec F.* Labor migration and welfare effects of free mobility of labour in the common market // Mejtřík M. et al. Social-economic models and policies to support active citizens: Czech Republic and Europe. Prague: Matfyz Press, 2008. P. 105–120.
18. *Withers G.* Migrants and the Labour Market: The Australian Evidence // The Future of Migration. Paris: OECD, 1987. P. 1–210.
19. *World Bank.* 10 Years after the Crisis. Special Focus: Sustainable development in East Asia's Urban Fringe. East Asia and Pacific Update // The World Bank, East Asia and Pacific Region (Washington). April 2007. P. 1–72.

JEL CLASSIFICATION: C33, F22, F24, J61

*W. Strielkowski*

## Ukrainian labour migration in the Czech Republic: a case study from the Ukrainian Migration Project (UMP)<sup>1</sup>

This paper reports some results from the research carried out in Ukrainian Migration Project (2010–2012). In particular, it focuses on personal attributes of Ukrainian emigrants in the Czech Republic.

The paper employs the empirical evidence from the survey questionnaire carried out in Western Ukraine in 2010 with remittances sending money and goods from the Czech Republic and remittance-receiving households. The data obtained with the help of

*Keywords:* migration, demography, development, labour migration, Czech Republic, Ukraine, remittances.

the survey is confronted with the main findings from migration theories and research literature on migration and remittances and some important conclusions are drawn. This research is based on the unique data set which enables the researchers to test the main hypotheses without using official statistics (which are often incomplete). The paper contributes to the research literature on migration and remittances in Eastern and Central Europe.

*Contact information:* Czech Republic, 11000, Praha 1, Opletalova, 26; strielkowski@fsv.cuni.cz.

### 1. Introduction

Various studies dealing with the economic impacts of migration on different regions try to look at specific groups of migrants aiming at specific countries. Economic theory predicts that the welfare impact of immigration on the emigrant-receiving countries depends on the characteristics of the migrants as well as on the domestic labour market conditions. If high-skilled native workers are complementary inputs to low-skilled immigrants then the presence of migrants positively affects labour productivity, economic growth and real wages in the target countries. Starting with Card's famous study of "Mariel Boatlift" (Card, 1990) most studies found that there was no adverse effect on the native labour market in terms of lower wages or increased unemployment (see Withers, 1987; Pope and Withers, 1990; LaLonde and

---

*Wadim Strielkowski* — Ph. D., Assistant Professor of Economics: Institute of Economic Studies, Faculty of social sciences, Charles University in Prague.

© W. Strielkowski, 2012.

Topel, 1991; Muhleisen and Zimmeramn, 1994 just to name a few). At the same time, the long-term impact of immigration on the capital of destination countries is shown to be positive (see for example Chiswick, Chiswick and Karras, 1992). Moreover, there almost always exists an unobservable factor of intangible costs of migration that influences migration decisions and pre-defines the propensity to migration (see for example O'Donoghue and Strielkowski, 2006; Strielkowski and Turnovec, 2008). Thus, the overall consensus is that immigration improves the economic welfare of the destination countries or, at worst, has negligible effect.

## 2. A brief overview of the Ukrainian migration experience

The case of Ukraine and Ukrainian migrations to the Czech Republic is used as a proxy for all outward Ukrainian migrations. Ukraine is a transition economy that still experiences the shock after the collapse of the Soviet Union. The unemployment in Ukraine is high and the development is slow. In addition, there are various political and socio-economic problems such as dependency of Russian energy resources, "The Great Divide" between Russian-speaking East Ukraine and Ukrainian-speaking West Ukraine, on-going fight for power dominated by the pro-Western opposition which culminated by the so-called "Orange revolution" and recent presidential elections that returned pro-Russian forces back to power.

Due to all these issues the outward migration from Ukraine remains at its highest level. In 2005 alone, the stock of emigrants originating from Ukraine was over 6 million people (World Bank, 2007), this was 13,1% of the whole population. The top 10 destination countries for Ukrainian migrants are: Russia, U. S., Poland, Israel, Kazakhstan, Moldova, Germany, Belarus, Spain and Canada. When it comes to skilled migration, according to the Docqueir and Marfouk (2004) the emigration rate of tertiary educated constituted 6% (with about 1,1% of physicians trained in the country leaving Ukraine).

Currently 14,7% of total Ukrainian population is living abroad, most in post-Soviet states, Poland, United Kingdom, Czech Republic, Portugal, and Italy. Although the Czech Republic does not appear in top 10 destinations for Ukrainian outward migrations, the Ukrainian migrants constitute the highest share of all migrants in the country (according to the Czech Statistical Office, in 2008 alone there were about 131.965 Ukrainian immigrants in the Czech Republic making the Ukrainians No. 1 migration ethnic in this country) and Ukraine is undoubtedly the most important source country of foreign labour for the Czech market (Czech Statistical Office, 2010)<sup>2</sup>. After all, from the economic point of view the absolute numbers of migrants are not important for the remittance-receiving countries. What is really important is the volume of immigration as a percentage of the receiving country population. Therefore, it seems appropriate to proclaim that Ukrainian migrants and especially their remittance transfers have a crucial importance for the Czech economy. It is also believed that these remittances have various effects through their impact on the remittance-receiving households in Ukraine.

Determinants of emigration from Ukraine represent an interesting research question, especially when countries such as Czech Republic (or Portugal) with the

---

<sup>1</sup> It has to be noted that there are several other countries in Europe which prove to be popular destinations for Ukrainian migrations and/or where Ukrainian migrants constitute considerable percentage to its country's labour force (although they do not enter Top 10 destination countries for Ukrainian migrations). Examples of such countries might be Italy and Portugal.



highest share of Ukrainian migrants are concerned. It appears interesting to find out whether some personal attributes leading to this migration can be determined. Further, it seems intriguing to understand the dynamics of this migration and to make predictions or extrapolations of possible future trends and changes in migration flows and stocks of Ukrainian migrations.

### 3. Description of UMP survey questionnaire and data analysis

The relevance and importance of this paper mainly lies in the uniqueness and independence of the data set used for the estimations. Thanks to the first-hand data the authors do not need to rely on the official sources and governmental data that quite often cannot capture all the important facts and patterns. Due to the nature and specifics of outward migration from Ukraine and inward migration in the Czech Republic, the researchers cannot rely upon obtaining all relevant information from generally assessable statistics published by the Statistical offices both in Ukraine and the Czech Republic. The issue of migration (including illegal migration) remains too sensitive and too difficult to capture by official statistics. Therefore, the questionnaire survey brings in novel data that provide new findings on the phenomenon of migration decisions and remittance behaviour in CEECs (represented by Ukraine, as the source country, and the Czech Republic, as the target country).

The core data for this paper was obtained from a Ukrainian household survey that took place in July-August 2010 in Zakarpat'ye region (oblast) of Western Ukraine within the framework of the Ukrainian Migration Project (UMP). The survey included 100 Ukrainian households and provided a sample of 359 individuals. The main goal of the survey was to identify basic economic and social aspects of migrant's life including her/his surrounding structural environment. The sample selection was done using snowballing sampling by using social ties within the Western Ukrainian emigrant community. The sample consists of adult family representatives of Ukrainian households with relatives in the Czech Republic who send remittances back to Ukraine.

The UMP 2010 survey consisted of two main parts but not all questions were utilized for this paper. Mainly questions about the household, its size and location, its members and their personal characteristics, employment, education and experience with working abroad were included in the statistical model and analyzed. The data sample has few limitations, such as sample selection, size, geographical distribution, etc. However, it is robust enough to show the basic existing patterns and dependences. Table 1 brings comparison of the data on total population (obtained at State Statistic Committee of Ukraine, National Bank of Ukraine and World Bank) and data obtained by the means of the survey.

Table 1 shows that the survey data on gender, labour force participation and unemployment of all household members are generally in accord with the official statistics kept by the officials in Ukraine and in the World Bank. However, the data on marital status and education could not be compared with the official statistics. The data analysis raises the question about the existence of main drivers for migration and their characteristics: would it be justifiable to include wage difference, unemployment, or distance among these drivers.

However, we do not want to describe migration decision based on macroeconomic factor but would rather tend to focus on the individual characteristics of potential migrants. The question that presents an interest to potential researchers is how the individual characteristics impacts on the migration decision about who is to migrate



Table 1

## Comparison of total population and survey data

	Survey 2010, %	Statistical offices, %	Sources
Male	48,7	45,6	State Statistic Committee of Ukraine (est. 2008)
Female	51,3	54,4	State Statistic Committee of Ukraine (est. 2008)
Labour force participation	61,1	64,7	World Bank (2009)
Unemployment	1,9	2,3	National Bank of Ukraine (2007)
Married	53,8	n/a	n/a
Secondary education	54,1	n/a	n/a
University degree	17,4	n/a	n/a

Source: own estimations.

and who is not. Or even a more complex question presents itself in this context: what are the important characteristics of a household that influence the choice of its member (or members) to migrate and which household members would these individuals be? In order to answer these questions we compared the characteristics of migrants to all survey respondents.

Table 2 shows that household member's individual characteristics play a significant role in migration decision-making. The emigrants are more likely to be married males between 25 and 54 years of age. They also tend to be relatively better educated (mostly with a secondary education) than the rest of the population.

In short, it appears that it would be family providers that are likely to become emigrants and remittees. Thus, our survey tends to show that the pattern remains the same for the case of Ukrainian migration to the Czech Republic.

#### 4. Construction of the model: methodology and discussion of main results

For better understanding of migrants' characteristics an econometric model employing probit equation was constructed. We attempt to estimate the impact of various characteristics of both the individual and the household on migration decision. The model is based on similar studies and estimations conducted in the research literature for example by Funkhouser (1992); Durand and Massey (1992); Durand et al. (1996); and, most recently, Massey, Durand and Pren (2011). Our model estimates the probability of being a migrant/remittee (expressed as 1, or 0 otherwise) based on variables that express life cycle characteristics, human capital characteristics and household characteristics (see below). Equation (1) assigns the individual and household characteristics to remitting migrants in the following way:

$$Pr(\text{Migrant} = 1) = F(\alpha + \beta_1 \text{Fem} + \beta_2 \text{Age} + \beta_3 \text{Femm} + \beta_4 \text{Malm} + \beta_5 \text{Sec} + \beta_6 \text{Uni} + \gamma_1 \text{HH} + \gamma_2 \text{Inc}), \quad (1)$$

where the following six variables represent life cycle (individual) characteristics of migrants: *Fem* — Dummy indicating gender ("Fem" here stands for "Female"); *Age* — Age of an individual; *Femm* — Dummy indicating a married female; *Malm* — Dummy indicating a married male; two variables represent human capital characteristics: *Sec* — Dummy indicating finished secondary education; *Uni* — Dummy indicating University degree; and another two variables represent household

Table 2

## Main characteristics of migrants from the UMP 2010 survey

	Total population (all household members represented in the survey), %	Emigrants (remitting migrants represented in the survey), %
<i>Age</i>		
0–14	11,2	0,0
15–24	20,7	3,9
25–39	28,3	40,2
40–54	27,7	52,0
54 and over	12,0	3,9
Population 18–54		
Male	51,0	67,3
Female	49,0	32,7
<i>Level of education</i>		
Primary	28,6	9,8
Secondary	54,1	71,6
University	17,4	18,6
<i>Marital status</i>		
Married	54,0	75,4
Single	46,0	24,6

Source: own estimations.

characteristics: *HH* — Household size (variable indicating big household (>4 members); *Inc* — Family income (variable indicating family with a high income (> 1,500 UAH (app. 130 EUR) per person per month).

The probit model was run using the data obtained in the 2010 survey in Ukraine. In order to compute the model, the statistical software package eViews was employed. The results of the estimation of probit statistical model with Ukrainian remitting migrants in the Czech Republic are presented in Table 3 that follows.

The results of the model estimation shown in Table 3 of the model partly confirm the main findings in migration literature that the typical remitting migrant tends to be a higher-educated male. The results of our estimation yield that a typical remitting Ukrainian migrant in the Czech Republic is a married male. This finding somehow contradicts other findings described in the migration literature according to which a typical male migrant tends to be single and typical female migrant tends to be married. Although female marital status proxy turns out to be not significant in our estimation, its coefficient follows the pattern described in migration literature.

The interdependence between the probability of being an emigrant and education is not clearly answered in the literature; however in our estimation education (both secondary and university education) shows significant results and indicates that migrants are rather to have a higher level of education compared to those of the average population. Therefore, it might be concluded that according to our analyses education does have significant effect on migration decisions of Ukrainian migrants and remittees.

Household size and its impact on migration decisions show insignificant results and their coefficients do not correspond with the common sense which tells us that the larger

Table 3

**Results of the estimation of probit statistical model  
for Ukrainian remitting migrants**

Independent variable	Remitting migrant
<i>Life cycle characteristics</i>	
Age	0,009
Female	-0,534**
Marital status (females)	0,319
Marital status (males)	0,633***
Human capital	
Secondary education	0,804***
University degree	0,837***
<i>Household characteristics</i>	
Household size	-0,145*
Family income	-0,730**
Intercept	-1,485
Log likelihood ratio	-176,7715
McFadden R-squared	0,172349
Number of observations	357

Note: \* — Significant on the 10% level. \*\* — Significant on the 5% level. \*\*\* — Significant on the 1% level.

Source: own estimations.

is the family, the more migrants it might yield. On the other hand, family income proxy turns out to be significant. This leads to the conclusion that the higher the household income, the fewer migrants will be recruited from this particular household. This finding might mean that positive economic and political development in Ukraine would inevitably lead to the diminishing number of outwards migrants.

Overall, it seems that married, well-educated males originating from less wealthier Ukrainian families are those who seek employment in the Czech Republic and send remittances back home. Of course, it is clear that not only married men with families tend to engage into labour migration and send remittances back home — lack of employment in Ukraine surely also makes young people to seek employment abroad. However, it seems that married Ukrainian men have the strongest incentive to work abroad (in order to support their spouses and children). On the contrary, it appears that young, single Ukrainians do not look for jobs outside Ukraine with such intensity.

Education does play significant role in migration decision of Ukrainian workers even though the fact that most jobs that potential Ukrainian immigrants might encounter while staying abroad are low-skilled and therefore good education is not the prerequisite for finding well-paid employment far away from home. This is in contradiction with findings of Borjas (1999) presented in the introduction to this paper: it seems that the pay-off to the human capital in Ukraine is not high enough and thence individuals who are better educated have less chances to make a career at home instead of accepting low-qualified and often exhausting jobs in a far-away destination (e.g. the Czech Republic which was the main focus of this research and the field survey questionnaire conducted with Ukrainian remittees and households). On the other hand, it seems that our results

correspond to a dual labour market theory which stipulates that immigrants situated in more developed hosting societies predominantly take unattractive, “3D” (difficult, demanding and dangerous) not well paid jobs. Therefore, their human capital is highly undervalued.

## 5. Conclusions

In order to determine personal attributes of remittance-sending migrants from the East in CEECs, empirical evidence from the survey questionnaire carried out in Zakarpat’ye region of Ukraine in 2010 with households receiving remittances was employed. The unique survey data was confronted with the main findings from migration research literature and yielded some interesting results. The importance of the approach used in this study relied on the independent data set which enabled the authors to test the main hypotheses without having to use official sources and governmental data that cannot capture all important facts and figures of this topic (and quite often might be incomplete). According to our model based on the survey data, a typical Ukrainian labour migrant and remittee tends to be working-age, well-educated, married male originating from a smaller, low-income family.

The outcomes of this paper might enrich the knowledge and public awareness on migration and remittances. They might also contribute to this issue from the perspective of basic and applied research (policy implications for the construction of migration and development policies in the Czech Republic and in other CEE countries where the situation might be similar, or for designing comprehensive statistics of remittances).

## References

1. *Borjas G. J.* Heaven’s Door. Princeton University Press, 1990. P. 1–263.
2. *Card D.* The Impact of Mariel Boatlift on the Miami Labour market // *Industrial and Labour relations review*. 1990. No. 43 (2). P. 245–257.
3. *Chiswick C., Chiswick B., Karras G.* The Impact of Immigrants on the Macroeconomy // *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. Is. 37. 1992. P. 279–316.
4. *Czech Statistical Office.* Quick overview of national accounts and statistics. [Electronic resource]. URL: <http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/czam051010.doc>. 2010.
5. *Czech Statistical Office.* Number of foreigners in the Czech Republic. [Electronic resource]. URL: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz\\_pocet\\_cizincu](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu). 2011.
6. *Docqueir F., Marfouk A.* Measuring the International Mobility of skilled workers: 1990–2000 // *The World Bank. Working Paper S3381*, 2004. P. 1–38.
7. *Durand J., Massey D. S.* Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration. New York: Russell Sage Foundation, 1992. P. 1–216.
8. *Durand J., Kandel W., Parrado E. A., Massey D. S.* International migration and development in Mexican communities // *Demography*. No. 33 (2). 1996. P. 249–264.
9. *Durand J., Massey D. S.* (eds.): *Crossing the Border. Research from the Mexican Migration Project*. New York: Russel Saga Foundation, 2004. P. 1–345.
10. *Funkhouser E.* Mass emigration, remittances and economic adjustment: The case of El Salvador in the 1980s // *G. Borjas and R. Freeman* (eds.). *Migration and the Workforce: Economic Consequences for the United States*. Chicago: University of Chicago Press, IL 1992. P. 137–146.
11. *Funkhouser E.* Remittances from International Migration: A comparison of El Salvador and Nicaragua // *The Review of Economics and Statistics* 1995. No. 77 (1). P. 137–146.
12. *LaLonde R. J., Topel R. H.* Immigrants in the American labour market: Quality, Assimilation and Distributional Effects // *American Economic Review*. 1991. No. 81 (2). P. 297–302.

13. *Muhleisen M., Zimmermann K.* A Panel Analysis of Job Changes and Unemployment. *European Economic Review* 38: 1994. P. 793–801.
14. *O'Donoghue C., Strielkowski W.* Ready to go? EU Enlargement and migration potential: lessons for the Czech Republic in the context of Irish migration experience // *Prague Economic Papers*. 2006. No. 1. P. 14–28.
15. *Pope D.* Empire Migration to Canada, Australia and New Zealand, 1910–1929 // *Australian Economic Papers*. 1968. No. 7. P. 167–188.
16. *Pope D., Withers G.* Do migrants rob jobs from the locals? Lessons from Australian history // *Working Papers in economic history* (Australian National University). 1990. No. 133. P. 1–43.
17. *Strielkowski W., Turnovec F.* Labor migration and welfare effects of free mobility of labour in the common market // *Mejstřík M. et al. Social-economic models and policies to support active citizens: Czech Republic and Europe*. Prague: Matfyz Press, 2008. P. 105–120.
18. *Withers G.* Migrants and the Labour Market: The Australian Evidence // *The Future of Migration*. Paris: OECD, 1987. P. 1–210.
19. *World Bank.* 10 Years after the Crisis. Special Focus: Sustainable development in East Asia's Urban Fringe. East Asia and Pacific Update // *The World Bank, East Asia and Pacific Region* (Washington). April 2007. P. 1–72.

УДК 330.34

*Н. Н. Покровская*

## **Новая экономическая архитектура в посткризисном мире: развитие регулятивных моделей**

*N. N. Pokrovskaya.* **New economic architecture in the post-crisis world: development of regulative models**

Мировая социально-экономическая система нуждается в формировании нового типа регуляции. Финансовый кризис 2007–2010 гг. показал ограниченность либеральной модели. Эффективное развитие экономики требует применения междисциплинарного подхода, правовые, экономические и политические науки должны быть дополнены социологическим знанием. Рациональная модель глобальной регуляции должна быть выстроена на социокультурном фундаменте, с учетом ценностей, особых нормативных и исторических форм национальных экономик и обществ в целом.

The global socio-economic system needs a new type of regulation to be developed. The financial crisis of 2007–2010 showed that the liberal model is incomprehensive. Effective economic development requires a multidisciplinary approach to be applied and social science to supplement economic and political sciences. A reasonable model of the global regulation should be built on socio-cultural basis, with taking into account values, specific regulatory and traditional forms of national economies and societies as a whole.

---

*Надежда Николаевна Покровская* — профессор кафедры социологии и управления персоналом Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор социологических наук, кандидат экономических наук, доцент.

© Н. Н. Покровская, 2012.

*Ключевые слова:* регуляция, экономическая архитектура, кризис, регулятор, регулятивные модели, управление, принятие решений, ценности, нормы, глобальное развитие.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; nnp@bk.ru.

*Key words:* regulation, economic architecture, crisis, regulator, regulative models, management, decision making, values, standards, global development.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812)332-02-73; nnp@bk.ru.

С древнейших времен вопрос регуляции поведения служит предметом интереса во всех областях взаимодействия. В политике и праве регуляция является сущностью, центральной проблемой, прежде всего с точки зрения поиска эффективных методов. В экономических моделях регулятивные аспекты рассматриваются как заранее определенный параметр и в этом смысле выходят за рамки экономической науки. Социология же изучает регулятивные механизмы безотносительно к их результативности и целенаправленности.

Таким образом, кризис регулятивной модели современного либерализма оказался вне целостного анализа и юристов, и политиков, и экономистов. Лишь в социологии можно найти отдельные работы исследователей, обнаруживавших разрушение прежних регулятивных систем, в частности в области социокультурных аспектов регуляции.

Экономический кризис, ставший результатом коллапса глобальных финансовых рынков, показал актуальность разработки новой модели регуляции социально-экономических процессов, которые позволили бы снизить риск кризисов глобального катастрофического масштаба и сделали бы экономические циклы смены роста и падения более плавными. Одно из решений этой задачи состоит в исследовании регулятивных механизмов, применявшихся в тех национальных государственных системах, которые, столкнувшись с глобализацией кризиса, сумели сохранить контроль над ситуацией и над экономическим развитием на локальной территории, в социально-экономическом пространстве страны или региона.

Как показал опыт 2008—2009 гг., англосаксонская либеральная модель, до сих пор принимавшаяся за образец для построения эффективной рыночной экономики, не проявила способности противостоять разбалансировке, более того, практически целые государства (например, Ирландия) оказались на грани банкротства. При этом рейнская и скандинавская модели координированного капитализма оказались более адаптированы к волне кризиса, именно они первыми начали восстанавливаться еще во II квартале 2009 г. [1], но они также не продемонстрировали ожидаемой устойчивости и показали падение ВВП.

Вместе с тем неевропейские страны БРИК, такие исламские экономики [2], как Саудовская Аравия, Ливия, Исламская Республика Иран [3], демонстрируют достаточно благополучную ситуацию. Сегодня целесообразно попытаться осмыслить специфику неевропейских социально-экономических моделей и выявить эффективные механизмы и методы регуляции, позволяющие ряду стран стабилизировать ситуацию, в то время как апологеты экономической эффективности демонстрируют экономический спад. Для этого необходимо прежде всего провести анализ ключевых оснований, лежащих в фундаменте социально-экономических моделей, показавших наиболее эффективную регуляцию в период кризиса.

Более того, в рамках научного знания отмечается ограниченность экономической теории как средства понимания и объяснения «качественно новых экономических явлений и процессов в рамках появления мегаэкономики» [4]. Попытки подойти к пониманию сложных хозяйственных явлений наблюдаются в прикладных управлен-



ческих науках, таких как геологистика [5, с. 49–51], глобальный маркетинг и т. п. Нецелесообразно, наверное, ожидать создания «геосоциологии» ни в рамках глобалистики, ни в развитие макро-социологии, поскольку социология как таковая занимается вопросами организации коллективной деятельности людей вне зависимости от уровня: локального, регионального, национального, глобального.

Представляется, что социально-экономические исследования вынуждены опираться на данные междисциплинарных разработок, привлекая как управленческие науки, так и социологию, политологию и другие теоретические системы знаний: «Глобальный мир выступает как... система, в основе которой лежит функциональное переплетение экономической, социальной, политической и других сфер в единую логистическую композицию, предопределяющую логику мирового развития, его центральную парадигму — развитие геоэкономики, формы институционального оформления глобального мира и способы его интерпретации» [6].

Так, исламская социально-экономическая модель, в отличие от рациональной англосаксонской или контрактной средиземноморской, построена на религиозных основаниях, определяющих все ключевые характеристики хозяйствования; восточные модели (Китай, Япония, Индия, «молодые драконы» или «тигры Юго-Восточной Азии») ориентированы на общину и коллективистские основания с некоторыми отличиями, связанными с отношением к своему месту в иерархии и к личному (клановому) благосостоянию в зависимости от позиции. При этом если в Японии или Таиланде традиционно место человека в социальной структуре играло первичную роль, то для Китая и Индии уровень в иерархии прямо связывался с возможностями обогащения, что выражается в широкой коррупции в этих странах.

Анализ реального функционирования религиозных социально-экономических моделей показывает, что религия выступает мощным логистическим инструментом: управление информационными потоками<sup>1</sup> и их структурирование в рамках религиозных норм и текстов позволяет создавать эффективную иерархическую модель управления поведением.

Если исламская экономика ориентирована на условное понятие собственности, получаемой человечеством от Бога в доверительное управление, а затем индивидом — от общества, то в других моделях собственность фиксируется за сообществом, общиной или кланом. В любом случае индивид наделяется собственностью на условиях временного распоряжения, такое условное владение подразумевает использование с выгодой для всех членов сообщества, поэтому нарушение прав собственности как преступление против общины и против давшего эту собственность Бога карается особенно жестоко.

Трудовая деятельность выступает не столько одним из аспектов активности человека наряду с досугом, сколько неотделимым ее содержанием, частью служения Всевышнему (как управление Его собственностью) или формой исполнения долга перед обществом. Именно труд лежит в основе получения материальных ресурсов и денег, а богатство осуждается как алчность [7, с. 31].

В неевропейских социально-экономических моделях понятие справедливости является одним из важнейших и трактуется с точки зрения воли: либо божественной и неисповедимой, либо главы клана, семьи, страны. Так, «в целом исламская экономическая модель основана на идее справедливости, ко-

<sup>1</sup> Так, А. К. Сулимова пишет: «Структурированная информация преобразуется в стандарты, технологии, процедуры или инструкции. Использование такой информации для регулярных операций хозяйственной деятельности обеспечивает снижение энтропии экономической системы. При этом возникает синергетический эффект за счет высокой взаимосогласованности и организованности действий отдельных элементов, который приводит к высвобождению творческого потенциала» [5, с. 49–51].



торая выступает приоритетной целью хозяйственных агентов» [там же, с. 29], причем «справедливость обеспечивается за счет свободы волеизъявления хозяйствующих субъектов, конкуренции и отрицания монополии» [8, с. 13–14]. Запрет на применение ссудного процента и спекулятивных операций означает, что «вознаграждение распорядителя собственности Аллаха» (рента) не должно принимать форму заранее гарантированной выплаты, не зависящей от деятельности предприятия [9, с. 91–92]. Эти ограничения являются примером весьма полезных в нынешней ситуации элементов экономической регуляции, которые помогли заметно сократить влияние кризиса на исламские государства.

Ключевыми вопросами сегодня являются, с одной стороны, общемировые задачи совершенствования подходов к регуляции в экономической сфере, а с другой — вопрос ориентации российской социально-экономической модели на тот или иной образец. Анализ особенностей моделей, продемонстрировавших эффективную стабилизационную функцию в период кризиса, должен помочь решить обе задачи, как на уровне мировой архитектуры в области применения наиболее общих принципов в умеренном объеме (например, не запрета, а ограничения, не применения смертной казни за воровство и коррупцию, но ужесточения наказания против собственности и против владельцев капитала), так и на уровне государства с учетом специфики национальной экономической культуры и принятых в хозяйственной сфере деловых обычаев.

Предложить более совершенную модель регуляции можно лишь на основе анализа существующих социально-экономических моделей и действующих регулятивных систем.

При этом глобальная регуляция будет обладать принципиально отличным свойством — если нормативная регуляция для традиционного и даже для современного человека являлась единственно возможной системой координат, фундаментом, почвой, на которую опиралось его поведение, но в обществе пост-современном (постмодерна) регуляция будет осуществляться на основе более или менее свободного, осознанного выбора регулятивных механизмов и содержательных систем. Это предполагает более высокую степень рефлексии оснований поведения, в том числе экономического поведения индивидов в обществе.

Экономическая наука породила ряд теоретических подходов к регулятивной проблематике:

- марксизм ориентирован на анализ отчуждения работника в капиталистическом обществе, что ставит одновременно два вопроса в области регуляции: 1) как обеспечить эффективную регуляцию деятельности хозяйствующих субъектов, в которых работник отчужден от процесса и результата своей трудовой деятельности, а капиталист отчужден от труда в целом, но получает прибавочную стоимость? 2) как эффективно выстроить регуляцию хозяйственных отношений в целом и отношений собственности в частности, что позволило бы разрешить проблему отчуждения как таковую? По сути, марксизм представляет собой теоретико-парадигмальную основу макроэкономических регулятивных теорий;
- кейнсианство носит более инструментальный характер и решает задачу оптимизации макроэкономических показателей на основе управления государственным расходами и других регулятивных механизмов ограничения/стимулирования того или иного финансового и экономического поведения;
- монетаризм выступает как альтернативный, косвенный регулятивный механизм в неолиберальной экономике, основанный на предположении, что

всю полноту регуляции можно свести к воздействию на объемы разных агрегатов денежной массы, работающей на рынке;

- теории транзакционных издержек и прав собственности определяют набор концептуальных оснований, демонстрирующих необходимость и неизбежность регуляции в несовершенном экономическом мире (несовершенной конкуренции, непрозрачности, ограниченной информации, ограниченной рациональности);
- теория регуляции, включающая воззрения Р. Буайе, М. Альетта и др., являет собой ответ неоклассической и неолиберальной экономическим теориям, демонстрируя их умозрительный характер и оторванность от реальных социально-экономических процессов как на макро-, так и на микроуровне. Ограничения существующих экономических взглядов подверглись критике по целому ряду вопросов — от классического предположения о способности рынка к спонтанному нахождению равновесия до социально-психологического анализа оснований и развертывания экономического поведения индивидов.

В данном материале дана попытка представить важнейшие поведенческие основания, сформированные в разных цивилизациях<sup>1</sup>, от западноевропейской (англосаксонской, средиземноморской, австро-германской и скандинавской) до восточноазиатской (Япония) и исламской (на основе анализа Организации исламской конференции и регулятивной деятельности в Исламской Республике Иран), а также изложить разделяемый автором подход к возможности формирования глобальной системы регуляции.

### Основные социально-экономические модели регуляции

Социально-экономическая сфера функционирования и развития общества опирается на ряд базовых допущений и представлений, среди которых особо следует выделить следующие группы концептуальных оснований:

- **собственность** — закрепление права владения и распоряжения означает, помимо прочего, и распределение доходов от использования этой собственности (прибыль, заработная плата и другие формы). С вопросом собственности тесно связана проблема ответственности: ответственность за последствия использования собственности, в том числе и за отказ в доступе к собственности другим лицам (например, умирающие от голода дети в Африке, которые не получили доступа к запасам продовольствия, находящимся в чьей-то собственности), становится сегодня серьезной общественной проблемой;
- **труд** — осознанная деятельность по созданию ценности. Создание или приращение ценности материального характера подразумевает переработку исходных ресурсов, изначально данных природой, и превращению их в продукт, обладающий меновой стоимостью, т. е. товар, подлежащий продаже и/или потреблению. В процессе оказания услуги, творчества, изобретения создается нематериальный результат, отвечающий потребностям индивидов или ассоциаций, готовых оплачивать их использование, что позволяет компенсировать усилия, затраченные на их создание;
- **справедливость** — представления о легитимных принципах распределения ресурсов в обществе, такие основания должны приниматься всеми членами

<sup>1</sup> Под цивилизацией в данном случае будем понимать уровень развития технологий в широком смысле — как способов адаптации, выживания и развития социума.

общества, как находящимися в выигрыше, так и в проигрыше при действующем общественном устройстве;

- **управление** — сфера принятия решений, оказывающих непосредственное прямое воздействие на участников хозяйственной деятельности. Проблематика управления отражает способность институтов, индивидов и групп эффективно разрешать проблемы, максимизировать выгоды и получать доступ к необходимым ресурсам, включая умение управлять системами. При этом управленческие компетенции в рамках региональной культуры воплощаются в конкретные механизмы регуляции.

Среди цивилизационных моделей регуляции экономического поведения в обществе, выработанных человечеством в ходе поисков путей развития в различных условиях, можно выделить базовые системы представлений о легитимных основаниях регуляции в хозяйственной сфере (табл. 1).

Как видно из таблицы 1, в рассмотренных региональных цивилизациях возникли разнообразные специфические формы регулирования социально-трудовых отношений, при этом российская модель регулирования основана на традициях и экономических воззрениях русской христианской школы (С. Бердяев, С. Н. Булгаков), ядром которых выступает православное представление о тяготах и смирении в труде как пути к вечной жизни, чему в протестантизме служило создание богатства. При этом общинные основания хозяйственной деятельности выражаются в необходимости делать так, «как надо и как велит совесть», а не так, как записано в контракте или в инструкции. Однако готовность «нести бремя» приводит к неэффективной самоорганизации, которая возникает стихийно и вызывается лишь крайней степенью неудовлетворенности. В результате деятельность профсоюзов сегодня демонстрирует продуктивность лишь в отдельных случаях и на сравнительно благополучных предприятиях, а ситуация финансово-экономического кризиса способствует более широкому обращению к посредничеству государства в достижении компромиссов между работниками и профсоюзами, с одной стороны, и работодателями — с другой.

Кроме того, система права и правоприменения также налагает специфические черты на формирование социально-трудовых отношений, среди которых неформальность нормативной регуляции, наличие «черных» и «серых» схем вознаграждения за труд, волонтаризм руководства в определении размеров вознаграждения, нерегулярное и спонтанное, случайное санкционирование нарушений обязательств и т. д.

Рассмотренные теоретические подходы и связанные с ними модели социально-экономической политики показывают, что наиболее успешно функционирующие модели регуляции строятся с учетом национальных особенностей населения и их отражения в экономической теории и практике, включая и исходные религиозные предпосылки.

При этом можно привести как пессимистический подход к развитию регулятивных систем, так и оптимистический. С точки зрения социокультурной парадигмы, разрушение культуры всегда несет в себе негативный элемент, в то время как конструктивизм предполагает в разрушении возможность создания нового.

В связи с этим, рассматривая социально-экономическое развитие от теологического этапа к постсовременному, информационному, основные этапы изменения ценностно-нормативных регуляторов по ходу социально-экономического развития можно представить следующим образом (табл. 2).

В таблице 2 четко прослеживается определенная нота сожаления о более возвышенном и идеальном периоде сакральной ценностно-нормативной регуляции

Таблица 1  
Анализ основных цивилизационных моделей и их отражения в системе регуляции

Цивилизационная модель	Базовая концепция человека	Основа собственности	Труд	Справедливость	Основа управления	Особенности регуляции социально-экономических отношений
Англо-американская	Рациональный экономический человек (А. Смит), стремится получить максимум пользы или удовлетворения	Частная, закреплена прецедентным правом	Создает доход	Определяется успехом	Талант	Необходимо предоставить полную свободу индивиду с его частным интересом, а рыночный механизм установит равновесие и справедливость. Все должно быть прописано в договоре.
Средиземноморский регион	Человек рационален, но рыночный механизм не может уравновесить совокупное предложение и совокупный спрос. Вмешиваются мафия, церковь и т. п. общинные институты	Частная, общинная, закреплена римским правом	Тягота	Милость Бога	Удача	Ключевую роль играют традиции, сложившиеся на местном и региональном уровне, социальные нормы и стандарты уровня оплаты
Австро-германский	Историческая школа, развивающийся человек (Ф. Лист, Л. Эрхард) Человек развивается, он самостоятелен, но несовершенен	Нация, государство. Закреплена идеологически	Обязанность перед нацией. Отчуждение (К. Маркс)	Основана на компетентности	Функция	Необходимо централизованное управление. Социально-трудовые отношения основаны на чувстве долга. Договор основан на функциях специалиста, на профессиональных компетенциях и экспертизе
Франция	«Словесный человек» занимает свое место в социальной иерархии и участвует в отношениях доминирования-подчинения (Ф. Перру)	Социум	Социальная самореализация	Степень выполнения функций на «своем месте»	Позиция	Индикативное планирование и тщательное согласование в ходе переговоров, включая протестные формы демонстрации и защиты интересов. Каждое рабочее место важно, работник должен стремиться к совершенству на своем месте и требует того же от других, в том числе от руководителей

Окончание табл. 1

Цивилизационная модель	Базовая концепция человека	Основа собственности	Труд	Справедливость	Основа управления	Особенности регуляции социально-экономических отношений
Скандинавия	Солидарность групп населения. Защищенность общества и его словес	Частная, основанная на этике сосуществования в социуме	Распределение ролей	Смысл деятельности государства	Часть функций государства	Трипартизм, социальное партнерство. Поддержка государства
Исламская экономика	Мусульманские законы, записанные в Коране и защищаемые ролью духовенства в обществе	Принадлежит Богу, человек лишь управляет	Необходимость	Божья воля неисповедима	Коран	Каждый выполняет работу, назначенную Богом. Свобода заключения договоров
Иудаизм	Законы, записанные в Талмуде и Торе	Семейная, от Бога	Необходимость	Божья воля неисповедима	Тора, Талмуд	Каждый выполняет обязанности служения Богу, хозяйственная деятельность нужна для выживания богоизбранного народа
Япония	Первичен успех нации. Сочетание современной западной промышленности и традиционной японской культуры (Окава Кадзуси)	Семейная	Форма преданности, лояльности	Воля главы семьи/фирмы; исполнение долга	Роль в семье/нации	Целостность и единство государства и фирм, выступающих партнерами. Вся деятельность работника подчинена успеху фирмы/нации
Русская христианская школа	Труд есть основа жизни и проявление в творчестве Божественной сущности в человеке (С. Н. Булгаков)	Права владения и использования	Центральный элемент экономики, живое создание материи	Смысл всей организации трудовых отношений	От Бога	Хозяйство едино, человек занимает predetermined место в хозяйстве, управление хозяйством должно быть общим

Таблица 2

Основные этапы изменения ценностно-нормативных регуляторов по ходу социально-экономического развития<sup>1</sup>

Этапы	Сакральный, священный	Секулярный, светский	Обыденный	Функциональный	Информационный
Регулятор экономического поведения	Интуиция, откровение, весть	Совость, справедливость	Традиции	Ролевое предписание, функция	Закон
Тип норм в предпринимательской деятельности	Сакральные нормы	Нравственные нормы	Традиционные нормы	Ролевые нормы и предписания	Правовые нормы
Фундаментальная ценность	Душа	Полезность	Соответствие цели	Прибыль от производства	Финансовый успех
Источник мотивации	Духовная жажда	Потребность	Необходимость	Удовольствие	Соблазн, искушение
Вознаграждение	Спасение	Жизнь	Обмен	Золото	Бумажные деньги, ценные бумаги, stock-options
Основа принятия решения	Согласие, гармония	Мудрость	Ум	Расчет	Информация
Содержание основных норм	Верить интуиции. Верить в свои силы и способности. Полагаться на свою удачу. Верить в приметы	Быть честным и ничего не скрывать от партнеров. Быть справедливым, решать все по совести. Держать данное слово. Демонстрировать честность. Всегда иметь четкую позицию. Любую несправедливость можно загладить деньгами. Вести дела и торговать без обмана, обсчета. • Нельзя наживаться,	Помогать нуждающимся, т. е. участвовать в благотворительности. Давать взятки чиновникам. Соблюдать правила, принятые в обществе/ группе. Знать правила игры. Играть только по правилам. Все делать группой, коллективно. Перенимать опыт важных людей. Иметь вес у солидных людей.	Стремиться к процветанию, росту дела. Работать с выгодой, наживой. Постоянно искать новые пути развития. Быстро оборачивать средства. Стремиться к власти, могуществу. Стремиться к снижению затрат. Быть безжалостным ко всему, что не приносит прибыли. Бороться за клиента. Стремиться к солидным	Знать и уважать законы. Выполнять законы. Иметь совершенную систему законов. Все споры решать в суде и в соответствии с законом. Платить налоги. Равенство всех перед законом. Все контракты должны заключаться в соответствии с высшим правилом, законом. Все стороны деятельности

<sup>1</sup> Таблица разработана совместно с А. Л. Слободским на основе проведенных им исследований в 1970–1990-х гг. и дополнена на основе исследования Н. Н. Покровской в 1997–2011 гг.

Продолжение табл. 2

Этапы	Сакральный, священный	Секулярный, светский	Обыденный	Функциональный	Информационный
		<p>подставив компаньюна.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Нельзя портить среду только там, где живешь сам.</li> <li>Возместить ущерб, даже если нельзя ничего доказать.</li> <li>Вести себя одинаково честно в делах, касающихся денег или нет.</li> <li>Давить в полную силу только на равного противника</li> </ul>	<p>Жертвовать человеком ради дела. Стараться получить деньги без труда, даром. Не заботиться о партнере. Делать из фирмы четко отлаженный механизм по добыванию денег</p>	<p>масштабам, весу. Иметь репутацию «серьезного человека». Рисковать в интересах дела. Победить конкурентов. Уметь продать то, что никто не захочет купить. Быть самостоятельным, полагаться в делах только на самого себя. Быть богатым. Достичь мастерства, профессионализма в своем деле. Не останавливаться на достигнутом. Самому исправлять свои ошибки</p>	<p>должны быть отражены в законах</p>
⇒ Действовать в интересах:	Богов	Людей. Своим делом нужно принести пользу людям	Клана. Подчиняться только клановым интересам. Пренебрегать интересами всех, кто не принадлежит к своей группе	Дела. Делать все только в интересах дела	В соответствии с законом
⇒ Большие деньги:	Дают боги		Заработать можно только обманом	Много работать	Делать закон, работать юристом или политиком
⇒ В работе важно:	Умилостивить богов	Быть честным		Иметь репутацию	



Окончание табл. 2

Этапы	Сакральный, священный	Секулярный, светский	Обыденный	Функциональный	Информационный
Ключевой критерий успеха	Милость богов	Справедливость, честность	Деньги. Иметь стабильный постоянный доход. Твердо обеспечить себе завтрашний день	Власть	Защищенность законом
Расположение критерия	Трансценден-тен	Интернализова-ван	Мнение окружающих людей	Поведенческие модели, актуализация в деятельности	Записан в тексте

и пессимизма по поводу бессодержательного и бессмысленного бытия современного человека в информационном обществе. Вынужденное ограничение деятельности законом заключает индивида в деперсонифицированные и лишённые развития рамки текста, что превратило экономические модели в чистую теорию, не учитывающую реального поведения людей. Это привело к созданию направления поведенческой экономики.

Некоторые из положений поведенческой экономики упоминались еще А. Смитом, например «избегание риска» (“We suffer more... when we fall from a better to a worse situation, than we ever enjoy when we rise from a worse fo a better” — радость от получения суммы денег меньше, чем боль от потери такой же суммы) [10], другие, например эффект начального запаса (ценность благ, уже имеющихся у субъекта, выше, чем таких же благ, еще ему не принадлежащих), были открыты благодаря работам А. Тверски, Д. Канемана, Х. Шефрина, М. Алле и многих других ученых [11], изучавших парадоксы реального экономического и, в частности, финансового поведения людей. В некоторой степени можно сказать, что поведенческая экономика представляет собой эмпирическую попытку внедрить социологию в экономику, оживить сухие модели с помощью понимания реальных движущих сил поведения людей.

Вместе с тем ряд исследователей придерживается оптимистического подхода и продолжает развивать теорию дифференциации функций по мере развития общества<sup>1</sup>. Так, У. Бек пишет: «Как в начале эпохи модерни христианская теология была оттеснена на второстепенные позиции [на основе аргументов Жана Бодена и Иоганна Альгузиуса], так и сегодня национальные теология и телеология должны быть обузданы ради переосмысления значения и пределов политической сферы» [12, с. 8]; и далее: «Если религиозные войны XVI в. были прекращены с закреплением Вестфальского мира отделения государства от церкви, то ответом на националистические войны XX в. может стать... отделение государства от нации» [там же]. При этом У. Бек предлагает понимать государственный суверенитет как возможность влиять на принимаемые глобальные решения и устанавливаемый в мире порядок

<sup>1</sup> Г. Спенсер является одним из родоначальников данного взгляда в классической социологии.

ради того, чтобы обеспечить благосостояние граждан; рост технологических и хозяйственных возможностей; военную, экологическую, социальную безопасность.

Можно соглашаться с теоретическими посылками У. Бека, доказывающими возможность и необходимость отделения политической сферы как сферы компромисса между интересами участников политического процесса от социокультурных аспектов регуляции, но невозможно не признать, что в целом социокультурные, религиозные и этнические, ценностные и нормативные основания регуляции не могут не отразиться на итоговой модели регулятивных механизмов, которые могут лечь в основу глобальной системы регуляции.

Так, даже знаменитая модель строительства государства как «плавильного котла» наций (США) представляет собой модель успешного, но конфликтного формирования единой нации путем интеграции иммигрантов с разными исходными культурно-социальными биографиями и характеристиками, причем эта интеграция шла при доминировании англосаксонской либеральной демократической, ориентированной на свободный рынок культуры. Другим примером влияния британской по происхождению монокультуры на формирование федерализма является Индия, демонстрирующая совершенно иной вариант развития общества в рамках объединения исламского, буддистского, индуистского и других мировоззрений. Причем к началу III тысячелетия этот вариант демонстрирует экономический успех в глобальном масштабе (о чем свидетельствует, например, участие в блоке БРИК).

Признание множества культурных идентичностей в рамках единого государства меняет деликатный баланс между этносом и народом — *ethnos* и *demos*, когда основные компоненты национальности находятся в веками выверенном равновесии [13]:

- *ethnos* — этническое происхождение предков содействует закрытию, исключению;
- *logos* — язык, предпосылка уважения разных культурных идентичностей и взаимопонимания. И. Валлерстайн заметил: «мы обречены анализировать все в его противоречии как выражение одновременно и универсального и неискоренимо специфического» [14];
- *topos* — символическая трансфигурация пространства проживания — общие черты европейских городов, зданий, площадей, публичных и частных мест, но при заметной разнице в природных и человеческих ландшафтах;
- *ethos* — основное ядро ценностей, видение мира, практическое знание, основные права и ответственность;
- *eros* — великие образы и события, свидетельства общего наследия в искусстве, науке.

Эти компоненты складываются в единство, создающее сегодня уникальные черты национальных регулятивных моделей. Как показал С. Хантингтон [15], столкновения культурных и региональных конгломератов можно избежать лишь на основе общей культурной установки на контекстуальный универсализм, на плодотворную неразрушительную встречу культур [16]. Такой универсализм, как ни парадоксально, достигается прежде всего в рамках разрешения узкоспециализированных задач: «После XIX в. заключено множество многосторонних договоров для совместного регулирования или благ, не принадлежащих никому (всем), — открытое море, воздух, или действий, связывающих, интегрирующих людей и институты, принадлежащие разным государствам (транспорт, почта)» [17, с. 16]. Таким образом, можно сказать, что начало глобальной регуляции, сочетающей согласование частных групповых интересов (в том числе интересов

договаривающихся государств) и выявление универсалистских принципов отраслевого функционирования, уже положено.

Можно дать характеристику следующим основным сложившимся на сегодня формам глобального управления:

а) институциональные формы:

- межправительственные организации (например, ООН, ВБ)<sup>1</sup>;
- международные профессиональные неправительственные организации-регуляторы с функцией аналитики и арбитража, например рейтинговые организации, оценивающие ценные бумаги и их эмитентов, включая государства (Moody's, Standard and Poor»);
- транснациональные корпорации, постепенно вытесняемые государствами, но, тем не менее, по-прежнему осуществляющие огромное воздействие на хозяйственную среду и социокультурные отношения в национальных государствах (от Coca-Cola до Boeing);

б) внеинституциональные формы:

- двух- и многосторонние соглашения между государствами и региональными блоками (например, ЕС и ОДКБ);
- международные транснациональные регуляторы — режимы, устанавливающие прямо или косвенно принципы, нормы, правила и процедуры принятия решений и их исполнения в определенной предметной сфере (например, испытание ядерного оружия, частоты радиовещания, рыболовство в международных зонах, орбиты спутников Земли), многие из которых «основаны на мягких договоренностях, возникших из конкретных договоров, коллективных проблем или межнациональной общности интересов» [там же, с. 18], уточняемых и подтверждаемых на регулярных конференциях.

Таким образом, соглашения, режимы и экспертные организации создают систему «управления без правительства» [19], сложную многослойную управленческую сеть, в которой юридические процессы и правотворчество составляют лишь один или несколько слоев, но не пронизывают все слои полностью. Так, например, Всеобщая декларация прав человека считается рядом правительств вмешательством во внутренние дела суверенных государств.

Следовательно, необходимо выдвинуть ряд требований, которым глобальная регуляция должна отвечать и среди которых должны быть требования:

- легитимности;
- прозрачности в принятии решений;
- подотчетности [20].

При этом критерии легитимности и подотчетности должны включать в себя не только демократические принципы, но и информированность всех трех слоев общества [21]:

- элита — имеющие право принятия решений;
- «довольные» — в разной мере выигравшие от глобальных взаимосвязей;
- «маргиналы» — те, кто исключен или платит за все это.

Таким образом, глобальные регулятивные механизмы должны, с одной стороны, отвечать критериям универсализма, а с другой — опираться на выработанные за вековую историю народов и национальных государств социокультурные основания.

<sup>1</sup> Как показал Линдблум, международные органы не контролируются регламентированными процессами, они далеки от избирателей, но легкодоступны корпорациям для реализации их интересов [18, p. 241].

Формирование нового, общего мирового права не может стать единственным регулятором, обеспечить эффективное развитие общества на нынешнем информационном этапе может только комплексная ориентация регулятивной системы на все — правовые, экономические, политические, психологические, социокультурные — инструменты и механизмы, определяющие реальное поведение людей не в теоретических моделях, а на реальных рабочих местах и в кабинетах, где принимаются глобальные решения и иницируются локальные действия в соответствии с концепцией глобализации.

Междисциплинарный подход к анализу и осмыслению этих процессов пока происходит на стыке парных дисциплин: экономического права, экономической социологии и т. п. Но представляется целесообразным проводить исследования и обосновывать новые регулятивные модели с привлечением всех социальных наук, способных определить регуляторы и прогнозировать действие и развитие регулятивных систем.

#### Литература

1. Сангалова И. VofA Merrill Lynch: Мировой экономике не грозит новый спад в 2010 г. // Quote РБК. 09.12.2009. — (Электронная версия: <http://quote.rbc.ru/research/news/2009/12/09/32645676.shtml>.)
2. Сажин В. И. Иран: октябрь 2008 г. Экономическая ситуация // Институт Ближнего Востока. 19.11.2008. [Электронный ресурс]. URL: <http://i-r-p.ru/page/stream-exchange/index-22421.html>.
3. Иран: экономика бросает вызов властям // Euronews. 05.08.2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://i-r-p.ru/page/stream-exchange/index-22421.html>.
4. Чекмарев В. В. Эпистемология экономической теории начала XXI века // Книга об экономическом пространстве. Кострома: Изд-во КГУ им. Некрасова, 2001. 341 с.
5. Сулимова А. К. Логистика: новая философия управления в информационной экономике // Проблемы современной экономики. 2008. № 4. С. 49–53.
6. Кочетов Э. Г. Глобалистика как геоэкономика, как реальность, как мироздание: Новый ренессанс — истоки и принципы его построения, фундаментальные опоры, теоретический и методологический каркас. М.: ИГ «Прогресс», 2001. 704 с.
7. Румянцев М. А. Антропологический подход к исследованию экономики: постановка проблемы // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2007. Сер. 5. Вып. 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://i-r-p.ru/page/stream-exchange/index-22421.html>.
8. Журавлев А. Ю. Концептуальные начала исламской экономики // Исламские финансы в современном мире. М., 2004. С. 5–37.
9. Беккин Р. И. Некоторые элементы исламской экономики // Проблемы современной экономики. 2002. № 1. С. 89–92.
10. Smith A. The Theory of Moral Sentiments. London: A. Millar, 1759 (Смит А. Теория нравственных чувств. Лондон, 1759).
11. Бельски Г., Гилович Т. Психологические ловушки денег. Почему умные люди не умеют управлять своими деньгами — и как это исправить. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 192 с.
12. Бек У. Трансформация политики и государства в эпоху глобализации // Свободная мысль — XXI. 2004. № 7. С. 3–11.
13. Smith A. National Identity. London, 1991.
14. Wallerstein I. The West and the Rest. New York, 1998. 264 p.
15. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2003. 603 с.
16. Robertson R. Globalisation. Social Theory and Global Culture. London, 1992. 224 p.
17. Мартинелли А. Рынки, правительства, сообщества и глобальное управление // СоцИс. 2003. № 1. С. 16–28.
18. Lindblom C. E. The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It. Yale University Press, 2001. 256 p.

19. *Rosenau J., Czempel E.* Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge University Press, 1992.
20. *Archibugi D., Held D., Kohler M.* Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy. Cambridge, 1998. 228 p.
21. *Hoogvelt A.* Globalisation and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development. London, 1997. 332 p.

УДК 316.42:323

*А. Мкртчян*

## Некоторые атрибутивные характеристики «обществ ни войны, ни мира»

*A. Mkrtichyan.* Some attributive characteristics of “neither war nor peace societies”

Автор рассматривает концепцию «обществ ни войны, ни мира» в качестве социологического диагноза состояния общественной жизни в странах Закавказья. В условиях «общества ни войны, ни мира» общественное сознание связывает устранение нестабильности с мифом «власти сильной руки», который приводит к образованию авторитарной системы. Существование в настоящее время в Закавказском регионе авторитарных систем обусловлено угрозой возобновления войны.

*Ключевые слова:* Закавказский регион, авторитарные системы, становление государственности, милитаризация, вооруженные конфликты, военно-бюрократический аппарат.

*Контактные данные:* Республика Армения, 375049, г. Ереван, ул. Алекса Манукяна, д. 1; (37410) 55-03-85; info@ysu.am.

The Author considers the concept of “neither war nor peace societies” to be taken as a social diagnosis of the status of the social life in countries on the territory of Transcaucasia. In the environment of “neither war nor peace society”, the public conscience associates eliminating instability with the myth of the rule of force which results in developing an authoritarian system. Authoritarian systems in the Transcaucasian region are due to the threat of the war to be resumed.

*Key words:* Transcaucasian Region, authoritarian systems, formation of statehood, militarization, armed conflicts, military-bureaucratic system.

*Contacts:* Republic of Armenia, 375049, Yerevan, Alexa Manukyana Str., 1; (37410) 55-03-85; info@ysu.am.

Оказавшись в результате неурегулированных вооруженных конфликтов в состоянии «ни войны, ни мира», закавказские страны «застряли» в зоне бифуркации, выступая в качестве «обществ ни войны, ни мира». В этом особенность их трансформации. Войны как таковые не закончены, но уже долгое время действует перемирие. В этих условиях закавказские общества, с одной стороны, сохраняют относительно высокий уровень милитаризации, с другой — преодолели императивы чрезвычайного военного положения и пытаются решать мирные

---

*Артур Мкртчян* — декан факультета социологии Ереванского государственного университета (Республика Армения), доктор социологических наук, профессор.

© А. Мкртчян, 2012.

проблемы социально-экономического развития, официально провозгласив курс на демократизацию страны.

Но, несмотря на официально провозглашенный курс демократизации, даже в условиях периода длительного перемирия степень личной безопасности в «обществах ни войны, ни мира», как правило, крайне низка. Установившиеся после развала СССР общественные порядки перманентно порождают в странах Закавказья неравенство шансов на достижение материального благосостояния, повышение социального статуса, приобретение третичного образования и т. д. А с этим неравенством прямо связаны всякого рода индивидуальные и общественные кризисы. В условиях такого развития в людях рождаются недружелюбные чувства друг к другу, которые сильно активизируются, когда речь идет о «чужаках», особенно если последние в той или иной степени ассоциируются с переживаемыми людьми трудностями. Кризис как атрибут «обществ ни войны, ни мира» понижает степень всеобщего доверия людей друг к другу. Кризис общественной системы порождает кризис индивидуальный, который является одним из источников искаженного восприятия людьми окружающей действительности. Как следствие — гражданам не хватает социально-психологической уверенности, низка повседневная гражданская активность. Подобная социально-психологическая атмосфера бифуркационного периода проявляется как в быту, так и в деятельности верхних эшелонов власти, быстро распространяясь через средства массовой коммуникации. Уникальность и достоинство отдельной личности мало ценятся. Поэтому у людей формируется комплекс страха, и, чтобы не остаться в мнимом меньшинстве, человек примыкает к мнимому большинству. Лишь приверженность или социально-психологическая причастность к большинству позволяет человеку чувствовать себя защищенным.

Подобная ситуация обуславливает нормативно-ценностные практики общественной жизни, проявляясь, в частности, в недооценке важности человеческого фактора как основы общественного благополучия. Ценностная система самой личности, ориентации и поведение людей становятся противоречивыми. «Военные» ценности и нормы более не соответствуют социальной реальности, а новые демократические предпочтения еще не утвердились в общественном сознании.

Подлинные демократические перспективы для «обществ ни войны, ни мира» неразрывно связаны с формированием соответствующей национальной идентичности и с заменой старых, призванных «работать на войну», общественных институтов новыми, способствующими формированию у граждан демократического склада и образа мысли. Разработка теоретической модели реализации этой замены имеет также и большое практическое значение для всего человечества, ибо установление новых демократических параметров порядка в обществах подобного типа снизит уровень напряженности во всей мировой системе, поможет одолеть международный терроризм, который в качестве социального явления находит в этих обществах благоприятную среду распространения.

Поэтому изучение происходящих в закавказском регионе процессов и разработка механизмов решения региональных проблем соответствуют всеобщему интересу и позволяют ответить на вопрос о том, как реализовать курс на демократизацию страны, чтобы принцип «ни войны, ни мира» не стал непреодолимым препятствием. Анализ трансформационного опыта становления государственности в закавказских «обществах ни войны, ни мира» помогает выявить ряд характерных проблем, свойственных всем «обществам ни войны, ни мира», како-



выми являются, по существу, многие страны Азии, Африки и Латинской Америки (ярким примером выступает Израиль).

«Общества ни войны, ни мира», согласно Л. Арутюнян, «возникают при наличии замороженных или латентных конфликтов, ранее имевших форму вооруженного противостояния. Характерным для таких обществ является то, что при отсутствии прямого вооруженного насилия присутствует постоянная напряженность в отношениях конфликтующих сторон, готовая в любой момент вылиться в насилие и вооруженный конфликт» [1]. «Общество ни войны, ни мира» — это иерархическая система с единственным выражающим власть господствующей элиты силовым центром, представляющим собой целостный военно-бюрократический аппарат, как правило, возглавляемый харизматическим лидером. Одной из основных функций этого аппарата является борьба с присущим таким обществам феноменом экстремальной неравновесности, которая есть следствие наличия в системе сильной разнородности, порожденной ее нелинейностью. Сохранение порядка в «обществах ни войны, ни мира» потому и предполагает применение государственного насилия, что в них очень велика степень нелинейности социальной системы. Подавляя различные проявления неоднородности, не допуская политическую оппозицию и идеологические флуктуации в центр системы, аппарат в то же время стремится к установлению государственного контроля над всеми сферами общественной жизни. Складывается авторитарный режим правления с соответствующей идеологией, отличающейся простотой коммуникативных схем и социальных установок. В результате, с социологической точки зрения, в «обществах ни войны, ни мира» не созданы условия для эффективного функционирования горизонтальных отношений между субъектами.

Это порождает одну из главных отличительных особенностей закавказских «обществ ни войны, ни мира». Переход от превалирования вертикальных связей к превалированию горизонтальных не состоялся. Выражаясь словами В. Васильковой, «для укрепления своего властного влияния централизованное государство с особой тщательностью выстраивает систему *вертикальных связей*, которые доминируют над горизонтальными и подчиняют их себе» [2, с. 272]. Имеет место бюрократизация, появляется множество разного рода предписаний, ограничений и запретов во всех сферах деятельности, осуществляется тотальная регламентация порядка, препятствующая, в числе прочего, и становлению рыночной экономики. Но такие ограничения не оставляют места для «неуставной» социальной инициативы и поэтому сильно тормозят темпы развития системы. Ведь в результате такого установления единообразного порядка нарушается оптимальное для социальной системы соотношение координационной и субординационной деятельности.

В «обществах ни войны, ни мира» происходит растворение специфики горизонтальной структуры в вертикальной, что находит свое выражение в необоснованных распоряжениях сверху, попытках жестко контролировать деятельность органов местной власти через институт полномочных представителей. Зачастую отсутствует прямая непосредственная связь между регионами. Все идет через центр, и насаждается коммуникативная система передачи кодированного с использованием символически генерализированного медиума «власть» сигнала из центра напрямую, что делает процесс передачи максимально контролируемым и управляемым. С другой стороны, утверждение порядка преимущественно силовыми методами слишком опасно в современном нелинейно развивающемся сложном мире, где даже случайные информационные помехи в коммуникативных сетях могут привести к большой катастрофе. «В случае чрезмерной потери эн-



тропии, — пишет В. Василькова, — система начинает терять свои адаптивные свойства. Достигая жесткой детерминации, система... обречена на разрушение, причем такой переход от состояния минимальной энтропии к состоянию максимальной энтропии происходит скачкообразно» [там же, с. 132].

Можно констатировать, что состояние «ни войны, ни мира» требует очень больших ресурсных затрат, что является своего рода признаком «энергетического угасания» системы. Для поддержания порядка в обществе применяется прямое насилие, и основанная на этом насилии политика становится доминирующим средством упорядочения социальных отношений. А такая политизация «общества ни войны, ни мира» неизбежно сопровождается его *милитаризацией*, внешняя функция которой связана с потребностью данного типа общественной системы в ее новом ресурсном пополнении [там же, с. 274], в то время как в контексте внутренней самоорганизации общества «под милитаризацией понимается... переструктурирование социальных отношений сообразно внутриармейской иерархии и вследствие этого проникновение специфики внутриармейских отношений в мельчайшие капилляры „штатской“ жизни, включая культуру и быт» [там же, с. 275]. В качестве доступных для социологического исследования социальных индикаторов такого проникновения могут быть приведены:

1. Попытки опробованными на войне способами решать мирные проблемы.
2. Построение социальных отношений в обществе по армейскому принципу «команда и безоговорочное исполнение», когда всякое неподчинение наказуемо либо формально-административными, либо неформально-«воровскими» методами. Причем засилье воровской культуры в обществе во многом зависит от ее артикуляции в армии, и наоборот.
3. Армия становится ареной использования даровой рабочей силы солдат.
4. Постоянная актуализация в коммуникативной памяти воспоминаний о войне, в СМИ широко используется военная терминология.
5. В обществе распространяется мода на униформу.

Такие социальные характеристики формируются в соответствии с объективными условиями «обществ ни войны, ни мира», которым присущи обостренные ожидания возможных военно-мобилизационных задач, ибо объективный ход спонтанных процессов заставляет эти общества застыть на этапе военно-мобилизационной готовности. *Мобилизация* становится отличительным атрибутом «обществ ни войны, ни мира», и развитие их в направлении демократизации осуществляется в сторону утверждения не партиципаторной, а мобилизационной демократии, институты которой формируются с учетом именно военно-мобилизационных ожиданий.

Свойственные «обществам ни войны, ни мира» принципы управления препятствуют становлению гражданского общества. Институт *общественного мнения* действует в них в режиме хаоса и характеризуется большой мобильностью. Ему, согласно Л. Арутюнян, присущи: «чуткая реакция общества на сигналы войны и мира, распространенность мифов и когнитивных штампов, высокий уровень интолерантности, активно формируемые образы врагов, ответственных за все тяготы жизни...» [1]. В связи с этим все попытки противостоять мифам при помощи рациональных подходов — неэффективны. Ведь в основе мифов находится иррациональное ядро. Мифы материализуются, в том числе в лозунгах, и делятся на две категории — привлекающие («с нами мир и блестящее будущее») и пугающие («с ними неизбежна война») соответственно.

Дальнейшее социальное развитие в регионе невозможно без доверия друг к другу, ибо наличие в обществе доверия является тем социальным капиталом, который необходим для обеспечения оптимального функционирования всех со-

циальных институтов и государственных структур. А для этого нужно решить проблему восприятия «чужого» в регионе, который не должен восприниматься в качестве «врага».

Конфликтующие стороны не доверяют друг другу, ибо сложившиеся в «обществах ни войны, ни мира» жизненные условия не способствуют установлению взаимодоверия между странами региона. В то же время тенденции мирового развития вынуждают всех к региональной интеграции, через которую лежит путь к интеграции в мировое общество. Возникает противоречие, которое можно решить только лишь общими усилиями всех наций и народов, проживающих в регионе. Только путем реального сотрудничества и взаимопомощи можно укоренить в сознании людей идеалы общечеловеческой солидарности, добрососедства и культуры мира, обеспечить народам региона равные шансы на развитие как в национальном, так и в международном контексте. А для этого надо также решить задачи по установлению доверительных отношений внутри страны. Согласие и мир с соседями — производные от справедливости и сплоченности в своем собственном доме.

#### Литература

1. Арутюнян Л. Перспективы демократии «в обществах ни войны, ни мира» // Тезисы 2-й Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения — 2005». [Электронный ресурс]. URL: <http://lib.socio.msu.ru/library> (дата обращения: 26.12.2011).
2. Василькова В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. СПб.: Лань, 1999. 480 с.

УДК 316.42:159.97

*Б. Ж. Гишян*

### **Влияние интернет-технологий на динамику суицидных проявлений в современном обществе (на примере Японии)**

***B. Zh. Gishyan. Influence of Internet technologies on the trend of suicide in the modern society (by the example of Japan)***

В статье, используя материалы и сообщения японской прессы, автор анализирует воздействие цифровых технологий на динамику суицидных проявлений в конце XX в. Данные проявления рассматриваются на широком фоне развития постиндустриального общества и современных технологий как динамичное явление, имеющее соци-

The Author basing on the materials and reports of the Japanese Mass Media analyses the impact of digital technologies on the trend of suicide in the end of the 20<sup>th</sup> century. Suicide-related events described as a changing phenomenon that has a social, economic and technology context, are studied against the broad background of the develop-

*Барсег Жораевич Гишян* — преподаватель кафедры теоретической социологии Ереванского государственного университета (Республика Армения).

© Б. Ж. Гишян, 2012.

альный, экономический и технологический контекст.

*Ключевые слова:* постиндустриальное общество, японское общество, суицидные проявления, цифровые технологии.

*Контактные данные:* Республика Армения, 375049, г. Ереван, ул. Алекса Манукяна, д. 1; (37410) 55-03-85; bggishian@rambler.ru.

ment of postindustrial society and modern technologies.

*Key words:* post-industrial society, Japanese society, suicide-related events, digital technologies.

*Contacts:* Republic of Armenia, 375049, Yerevan, Alexa Manukyana Str., 1; (37410) 55-03-85; bggishian@rambler.ru.

В настоящее время как в Японии, так и в Западной Европе и Северной Америке в социологической литературе обсуждается связь «потерянного десятилетия» (1990–2000) Японии, эрозии японского «национально-культурного строя» и самоубийств. В настоящей статье предпринимается попытка путем анализа самоубийств в Японии осветить сравнительно редко обсуждаемую связь новейших цифровых технологий и самоубийств.

В Японии, пишет *Mainichi Daily News*, слабые терпят крах чаще, чем в других странах [2].

В 2009 г. число самоубийств в Японии составляло 32 845 [8]. Двенадцатый год подряд число самоубийств превышает 30 тыс.: чаще кончают жизнь самоубийством люди в возрасте 40–50 лет, однако, по данным национальной полиции, растет число молодых самоубийц [см.: 9; 12].

Всемирная организация здравоохранения опубликовала свои данные, согласно которым уровень самоубийств считается высоким при 13 самоубийствах, приходящихся на 100 тыс. населения. Часть таких стран сосредоточена в Северной Европе, в их числе — северные республики бывшего Советского Союза. В числе этих стран также Южная Корея, Япония, Австралия и Новая Зеландия [4; 11].

В 1990–2009 гг. самый высокий уровень самоубийств в мире был зафиксирован в бывших советских республиках. Вместе с тем, как отмечено в исследовании «Международный анализ и сравнение высокого уровня самоубийств в Японии», «нецелесообразно сравнение бывшего советского пространства с Японией, поскольку экономические условия там кардинально отличаются от Японии, а также надо учитывать фактор высокой смертности вследствие употребления алкоголя в условиях сурового климата и политической нестабильности» [4, р. 2]. С методологической точки зрения, сравнение Японии может быть более корректным, если оно будет основано на данных стран — участниц «Организации экономического сотрудничества и развития».

Согласно вышеупомянутой статистике, 2000–2007 гг. на каждые 100 тыс. населения Страны восходящего солнца приходилось 24,8 самоубийств — второе, после Венгрии, место по числу самоубийств. Япония также занимала второе место (опять же после Венгрии) по числу самоубийств среди мужчин (35,2 на каждые 100 тыс. населения), что же касается женщин, то Япония была на первом месте (13,4).

Очевидно, что уровень самоубийств в Японии исключителен даже для стран — участниц «Организации экономического сотрудничества и развития».

В столь мощной волне самоубийств японцев и специалистов удивила недавно обнаруженная роль цифровых технологий. Это явление проливает свет на новые и мрачные тенденции развития в японском обществе. Незнакомые люди с помощью Интернета объединяются, чтобы вместе уйти из жизни, в Японии цифровые технологии становятся инструментом самоубийства. Вот те основные вы-

Таблица

**Сравнение числа самоубийств по странам — участницам  
«Организации экономического сотрудничества и развития», 2003 г.**

Страна	Число самоубийств на каждые 100 тыс. населения	Страна	Число самоубийств на каждые 100 тыс. населения
Венгрия	32,6	Германия	13,6
Япония	24,8	Ирландия	13,4
Финляндия	23,4	Австралия	13,1
Бельгия	21,3	Норвегия	12,4
Швейцария	20,2	Канада	12,3
Австрия	19,6	Исландия	12,2
Франция	18,0	США	11,3
Чехия	16,1	Голландия	9,6
Новая Зеландия	15,1	Испания	8,3
Польша	15,0	Италия	7,8
Люксембург	14,5	Великобритания	7,5
Дания	14,4	Португалия	5,2
Швеция	13,9	Греция	3,8
Южная Корея	13,7	Мексика	3,5

По данным Всемирной организации здравоохранения [11] и упомянутому докладу Канако Аmano [4]

воды, которые в 2003–2009 гг. подчеркиваются в специальных публикациях и в средствах массовой информации.

Соглашения о совместном самоубийстве через Интернет — явление, берущее свое начало в конце 1990-х. Средства цифровой коммуникации и самоубийство впервые пересеклись в декабре 1998 г., когда 24-летняя женщина покончила жизнь самоубийством с помощью цианида, приобретенного через Интернет. А в 2004 г. 34-летняя жительница Токио при помощи Интернета обнаружила шестерых человек, которые хотели умереть вместе. Четверым из них было по 20 лет, они жили в городах Аомори и Осака, находящихся на расстоянии 500 км от Токио, а также в городе Сага, который в два раза дальше. Они были незнакомы, но Интернет помог им найти друг друга, объединиться и сформировать «сообщество самоубийц» (suicide community).

Понятие «сообщество самоубийц» в настоящее время часто встречается в японской специальной литературе и в средствах массовой информации. Так называется группа, формирующаяся при помощи интернет-сайтов с целью совершения самоубийства. Интернет — вспомогательное средство, и, как правило, жертвы встречаются непосредственно перед самоубийством. Они никак не связаны между собой, за исключением того, что нашли друг друга при помощи цифровых технологий и пришли к соглашению. После того как все детали согласованы, группа собирается, чтобы воплотить в жизнь свой грешный замысел.

Общественная организация «Безопасная коммуникация», 10 тыс. волонтеров которой изучают по всему миру интернет-сайты, сообщает, что они обнаружили множество японских сайтов самоубийств, в том числе и таких, которые поощряют прием смертельных доз лекарственных препаратов перед камерами. Они сообщают об этом японским правоохранительным органам и интернет-провайдерам, требуя закрыть эти сайты, однако после закрытия те просто появляются в другом месте.

На сайтах обстоятельно представлены излюбленные места самоубийств. Японские самоубийцы предпочитают те леса, откуда открывается восхитительный вид на гору Фудзи — национальный символ Японии. Это подтверждает точку зрения М. Иги о том, что у японцев иное отношение к смерти. Как отмечают Ч. Чандлер и Янг-Мэй Цай, М. Ига имеет в виду те представления японцев, согласно которым «смерть — это освобождение, она нравственна, созидательна, прекрасна, романтична, она — отпущение грехов человека» [1, р. 246]. Вместе с тем и иные факты свидетельствуют о том, что самоубийство здесь заслужило широкое одобрение, что «около 40% японских старшеклассников и 50% студентов колледжей изъявляют „желание умереть“» [ibid.].

Самоубийства, совершенные при помощи цифровых технологий, составляют даже меньше 1%. Согласно Управлению Национальной полиции Японии, например в 2003 г. лишь 34 человека покончили жизнь самоубийством при помощи Интернета. В 2003 г. общее число самоубийств в Японии было 34,427, а это означает, что самоубийства цифровыми технологиями составляли ничтожный процент (0,09). Однако рост числа подобных случаев выглядит угрожающе: в 2004 г. было зафиксировано 55 случаев самоубийств при помощи Интернета, а в 2005 г. — уже 91 (годовой рост — около 60%).

Беспокоит то обстоятельство, что самоубийства совершаются не индивидуально, а группами, и в Японии это стало причиной широких обсуждений. А Управление Национальной полиции Японии обнаружило, что этот способ самоубийства зачастую заимствуется другими людьми, и опасается последующих, более мощных волн самоубийств.

Японские источники подчеркивают, что это явление присуще не только Японии, что подобные самоубийства были зафиксированы и в других высокоразвитых странах. В частности, в 2005–2006 гг. были зафиксированы первые случаи самоубийств при помощи цифровых технологий в Великобритании, Тайване и Южной Корее. Следовательно, связь Интернета и самоубийства присуща не только японскому обществу.

В Японии постепенно укореняется умонастроение, что «самоубийства быстро становятся любимой японцами национальной забавой». Этой «забаве» в течение 1998–2009 гг., как уже было отмечено, каждый год отдавалось более 30 тыс. человек. Некоторые же считают столь угрожающие показатели самоубийств именно результатом частого использования в современном обществе цифровых технологий. Профессор Университета Сано Б. Ясумато отмечает: «Если людям дана возможность найти кого-то, с кем можно умереть, то, с моей точки зрения, это помогает сделать последний шаг» [цит. по: 7].

Соглашения о самоубийстве через Интернет раскрывают социальные проблемы и кризис умственного здоровья в тех восточных и азиатских странах, которые модернизируются и вступают в тяжелую экономическую конкуренцию с Западом. Правда, специалисты в действительности не считают цифровые технологии истинной причиной групповых самоубийств, однако, тем не менее, эти технологии помогают раскрыть терзающие японское общество социально-нравственные проблемы, в том числе — социальное влияние цифровых технологий на все более и более отчуждающееся от своих культурных традиций постмодернистское японское общество.

Среди возможных причин самоубийства в молодежной среде первой упоминается социальное отчуждение. Обычно у молодых людей бывают очень серьезные эмоциональные проблемы, суть которых состоит в том, что им бывает трудно установить близкие межличностные отношения друг с другом. Это — страх обсуждения своих чувств с другими. Возможно, это — традиционная японская



эмоция, которую знаменитый исследователь Джордж де Вос сформулировал как идентификацию японской личности с социальной ролью и чувством долга [см. подробнее: 3]. Молодежь придает большое значение социальной роли и чувству долга и сталкивается с трудностями при формировании личных отношений, поэтому и стремится использовать Интернет для выражения своих чувств.

«Международный журнал японской социологии» упоминает еще об одном болезненном синдроме, нашедшем распространение среди молодежи, который называет «хикикомори» (*hikikomori*) — отдаление от общества [10, p. 120–133]. Это — уход из общества и самоизоляция, которая длится месяцы, а иногда — и годы. Чаще всего покинувшие общество уединяются по соседству с родителями, в уголке своей квартиры в Токио, Йокогаме, Осаке или в другом урбанистическом центре Японии. По некоторым оценкам, около 1,2 млн молодых людей, или около 1% населения Японии, оказались в состоянии этой самопринудительной изоляции, прекратив общение с миром и изредка общаясь с теми, кто их непосредственно окружает.

В Японии даже для укрывшихся в доме Интернет — средство общения. Колоссальное число, использующих эту форму коммуникации, показывает, что Япония — одна из наиболее полно обеспеченных Интернетом стран в мире. Следовательно, при помощи цифровых технологий всегда можно найти компанию, сформировать сообщество. Однако мир цифровых коммуникаций имеет и свои подводные камни.

Мицуо Охира, адвокат, который в 2001 г. опубликовал широко известную книгу о своих попытках совершить самоубийство в десятилетнем возрасте, затрагивает тему влияния цифровых технологий в среде молодежи. Он считает, что невозможность самовыражения в современном обществе укоренила в японцах иллюзию, что они испытывают чувства и строят межличностные отношения, общаясь в Интернете с незнакомцами. В цифровом королевстве Интернета многие молодые люди ощущают, что могут выразить свои чувства и открыться перед незнакомыми людьми, поскольку, по мнению М. Охиры, здесь каждый «безлик». Молодежь в цифровом королевстве Интернета выражает свои истинные мысли и чувства, и общающиеся с ними отвечают им тем же. И им кажется, что впервые в жизни они наконец обрели своего настоящего близкого друга. Но, к несчастью, по мнению М. Охиры, это всего лишь иллюзия [см. подробнее: 5].

Проблема, конечно, затрагивает не только молодежь. Углубляются последствия экономического спада, свои тяжелые последствия имели землетрясение и цунами 11 марта 2011 г., реорганизация компаний ведет к потере работы, банкротства беспрецедентны в жизни процветающего народа, который был свидетелем устойчивого роста благосостояния в эпоху после Второй мировой войны.

Еще в 2001 г., в период бурного роста числа самоубийств среди специалистов среднего возраста, японское правительство впервые выделило средства для профилактики суицида, а в июне 2006 г. парламент страны принял «Основной закон о профилактике суицида». В конце 1990-х гг. страховые компании начали отсрочивать выплаты по страхованию жизни, если причиной смерти являлось самоубийство.

При выявлении причин многочисленных самоубийств (в том числе — при помощи цифровых технологий) в Японии необходимо учитывать культурное наследие самураев и добровольной смерти (*voluntary death*) [см. подробнее: 6], которое воспевают добровольную самоизоляцию и самоотречение. Однако распространенные западно-центристские анализы самоубийств, а также связей цифровых технологий и самоубийств, все с большим трудом обнаруживают культур-



ное наследие добровольной смерти. Во всем этом более очевидны лавирование и побег от одиночества, изоляции и отчуждения. «Бесплодный песок» в романе Кобо Абэ «Женщина в песках» как нельзя лучше представляет рожденные экономическим развитием, вестернизацией, модернизацией и научно-технической революцией нравственное разрушение и отчуждение. «Кинокамера... мечется по улицам, — пишет Кобо Абэ, — но единственное, что ей удается подметить, — это непомерная алчность, безжалостное растрачивание жизни. Бездонное море выхлопных газов... бесчисленные стройки... ревущие дымовые трубы грязных, пропыленных заводов... мчащиеся пожарные автомобили... отчаянная толча в увеселительных заведениях и на распродажах... беспрерывные звонки в полицейском участке... бесконечные вопли телевизионной рекламы...» [13, с. 46].

«Бесплодный песок» неумолим и хоть незаметно, но упорно завоевывает и разрушает страну. А отчаявшиеся люди с каждым днем все сильнее цепляются друг за друга.

За тщательной подготовкой при помощи Интернета к групповым самоубийствам скрывается глубокое отчуждение и изоляция во вступившем в экономическую конкуренцию с Западом вечно занятом обществе. И, согласно нашедшему широкому распространению в Японии профессиональному и общественному мнению, очень важен тот факт, что жертвы самоубийства после объявления в Интернете о своем намерении вежливо ждали отклика. Они все еще ищут кого-то, пытаются найти свою группу и жаждут человеческого общения, стремятся быть членом группы — даже в свой последний час. Принимая во внимание этот факт, можно сделать вывод, что это — новый вид самоубийства, отличный от известного до сих пор.

#### Литература

1. Chandler Charles R., Tsai Yung-Mei. Suicide in Japan and in the West // International Journal of Comparative Sociology. XXXIV. 1993. No 3–4.
2. For Suicidal Japanese, Help is at Hand (ed.) // Mainichi Daily News. 2009. December 18. [Электронный ресурс]. URL: <http://mdn.mainichi.jp>.
3. De Vos George. Socialization for Achievement: Essays on the Cultural Psychology of the Japanese. Berkeley and Los Angeles, 1973.
4. Kanako Amano. An International Comparison and Analysis of Japan's High Suicide Rate / NLI Research Institute Report. Tokyo, 2005. September 6. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nli-research.co.jp/english/socioeconomics/2005/li050906.pdf>.
5. Mitsuyo Ohira. *So Can You*. Kodansha International. Tokyo, 2001.
6. Pinguet M. Voluntary Death in Japan. Cambridge: Polity Press, 1993.
7. Ryall Julian. Internet Suicide Pacts Shock Japan // The Scotsman. 2003. May 28.
8. Suicides. Due to Hardships in Life, Job Loss Up Sharply in 2009 // Kyodo News. 2010. May 13. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.breitbart.com/article.php?id=D9FLL6500&show\\_article=1](http://www.breitbart.com/article.php?id=D9FLL6500&show_article=1).
9. Takahashi Fukuko. Record Student Suicides in 2008 // The Asahi Shimbun. 2009. November 18.
10. Tatsushi Ogino. Managing Categorization and Social Withdrawal in Japan: Rehabilitation Process in a Private Support Group for Hikikomori // International Journal of Japanese Sociology. 2004. Number 13.
11. World Health Organization. Suicide Rates per 100,000 by Country, Year and Sex. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.who.int/mental\\_health/prevention/suicide\\_rates/en/index.html](http://www.who.int/mental_health/prevention/suicide_rates/en/index.html).
12. Young Out of Work, Out of Hope (ed.) // The Yomiuri Shimbun. 2009. May 15.
13. Кобо Абэ. Чужое лицо. [Электронный ресурс]. URL: <http://prozaik.in/kobo-abe-chughoe-lico.html>.

*А. Ю. Сидорова*

## **Социальная защита и интеграция инвалидов в России: проблемы и пути их решения**

***A. Y. Sidorova. Social protection and integration of persons  
with disabilities in Russia: Problems and Solutions***

Статья посвящена проблеме социальной защиты и интеграции в социально-экономическую и культурную жизнь инвалидов в Российской Федерации. Основные аспекты, на которые автор обращает особое внимание, — вопросы занятости, образования инвалидов, структура инвалидности по заболеваниям, тенденции распространения инвалидности. Анализируются возможности использования для решения этих проблем различных видов общественных ресурсов — экономического, кадрового, научного, административного.

*Ключевые слова:* инвалидность, инвалиды, дискриминация, социальная защита, социальная интеграция, коррекционное образование.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; e-mail: anna-sidorova@list.ru.

The Article is devoted to the problem of social protection of persons with disabilities and their integration in the social, economic and cultural life in the Russian Federation. Basic aspects, that the Author pays attention at, include the issues of employment and education of persons with disabilities, patterns of disability and trends of increasing disability rates. Opportunities of using various public resources – economic, human, scientific and administrative – to solve these problems are analyzed.

*Key words:* disability, persons with disabilities, discrimination, social protection, social integration, special education.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 575-02-87; anna-sidorova@list.ru.

Согласно российскому законодательству, инвалид — это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты [3].

Инвалидность — это стойкая, длительная или постоянная потеря трудоспособности, препятствия или ограничения жизнедеятельности человека с физическими или психическими отклонениями. Для государства понятие инвалидности означает, в первую очередь, потерю трудоспособности человеком, так как это ограничивает выполнение его обязательств перед государством.

Во всем мире принята более политкорректная форма обозначения инвалидов — люди с ограниченными возможностями здоровья или люди с ограниченными физическими возможностями. Это объясняется тем, что буквально понятие «инвалид» означает «непригодный».

Также некоторые эксперты, в том числе и из ООН, приводят статистику, согласно которой каждый десятый человек в мире имеет инвалидность.

По разным оценкам, численность инвалидов в Российской Федерации колеблется от 10 до 15 млн человек. Неопределенность официальной статистики

---

*Анна Юрьевна Сидорова* — аспирант факультета социального управления Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© А. Ю. Сидорова, 2012.

связана и с тем, что не все люди, имеющие заболевания и травмы, ограничивающие их жизнедеятельность, официально оформляют статус инвалида. Это может быть связано с моральными причинами и фактором дискриминации — не все хотят называться инвалидами, в общественном сознании это понятие ассоциируется с более грубыми и неуважительными определениями («калека», «больной» и др.).

В последнее время все чаще говорят и о таких факторах, как коррупция, несовершенство законодательства, дискриминация по причине инвалидности. Как известно, в нашей стране статус инвалида и степень инвалидности определяет медико-социальная экспертная комиссия, которая выполняет как медицинскую, так и юридическую процедуры, определяя соответствие состояния здоровья человека положениям законодательства РФ. Первая группа инвалидности полностью ограничивает трудовую деятельность, вторая и третья — значительно ограничивают ее.

Все чаще мировое сообщество обращает внимание на социальные проблемы инвалидности.

Ограничение в подвижности начинает означать ограничение в социальной активности.

Существуют два основных взгляда на проблему социальных препятствий для инвалидов.

1. Социальная модель — базируется на том, что трудности создаются обществом, которое не хочет предусматривать участия в общественной жизни инвалидов, интегрируя их в социальные процессы. Сторонники этой модели (главным образом из числа благотворительных и общественных организаций) настаивают на создании доступной для инвалидов среды, адаптации социальной инфраструктуры к потребностям и нуждам инвалидов.
2. Медицинская модель — опирается на представление о том, что причины трудностей инвалидов в их ограниченных возможностях. Представители этого направления считают, что помощь инвалидам должна заключаться в создании системы специализированных учреждений для этой группы населения. Эта модель критикуется как дискриминационная, направленная на ограничение инвалидов в общении, передвижении, участии в общественной жизни. Большинство стран мира начинают отказываться от медицинской модели, так как она нецелесообразна, ограничивает как самих инвалидов, так и общество, и государство, которые могут использовать труд инвалидов в общественно полезной деятельности.

В Конвенции о правах инвалидов говорится, что дискриминация по признаку инвалидности означает любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области; она включает в себя все формы дискриминации, в том числе отказ в разумном приспособлении.

Глубоко гуманистический смысл несут в себе принципы, обозначенные в Конвенции:

- 1) уважение присущего человеку достоинства, его личной самостоятельности, включая свободу делать свой выбор, и независимости;
- 2) не дискриминация;
- 3) полное и эффективное вовлечение и включение в общество;

- 4) уважение особенностей инвалидов и их принятие в качестве компонента людского многообразия и части человечества;
- 5) равенство возможностей;
- 6) доступность;
- 7) равенство мужчин и женщин;
- 8) уважение развивающихся способностей детей-инвалидов и уважение права детей-инвалидов сохранять свою индивидуальность [1].

Российская Федерация, как страна, ратифицировавшая данную Конвенцию, обязуется принимать меры (правовые, административные) для осуществления прав инвалидов, учитывать в разработке нормативно-правовых актов, политических стратегий, социальной политики интересов и нужд инвалидов, бороться с дискриминацией по признаку инвалидности, поощрять научно-исследовательскую деятельность и разработку новых приспособлений для инвалидов, предоставлять инвалидам подробную информацию о средствах реабилитации.

Социальная защита инвалидов (согласно этому же закону) — система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничения жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Инвалидность является одной из ключевых проблем, решение которых стоит перед органами социальной защиты населения в Российской Федерации в ближайшие годы.

Численность населения России на 2008 г. составила 142 млн человек.

По оценкам экспертов Института демографии Высшей школы экономики, трудовые ресурсы страны в 2015 г. сократятся на 8 млн человек, а к 2025 г. — на 19 млн.

Инвалидность в данном случае имеет серьезные социальные, экономические и медицинские последствия.

Наблюдается рост численности инвалидов, зарегистрированных в Пенсионном фонде, — динамика за 1997–2006 гг. говорит об увеличении численности этой группы населения с 7,9 до 13 млн человек.

Структура инвалидности по классам болезней населения трудоспособного возраста отражены в таблице, приведенной ниже.

Динамика роста инвалидности в России крайне неблагоприятная. Особенно отмечается рост инвалидности от сердечно-сосудистых заболеваний.

В настоящее время численность инвалидов в России превышает 13 млн человек, что составляет около 9% населения страны. Из них только 15% вовлечены в трудовую деятельность [8].

Согласно закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 4, 20–24), инвалиды имеют определенные права в сфере занятости. Установлено число квот на предприятиях для инвалидов. Рабочие места для инвалидов требуют дополнительных мер по организации труда с учетом индивидуальных возможностей инвалидов. Условия труда должны соответствовать индивидуальной программе реабилитации.

Занятость населения является лишь одной из составляющих реабилитации инвалидов. С точки зрения социальных отношений в обществе, можно назвать занятость инвалидов единственно возможным способом преодолеть социальную исключенность из жизни общества. В ходе трудовой деятельности индивид приобретает новые навыки, отношения, связи, необходимые для полноценной жизни в социуме.

Таблица

## Доля основных причин в структуре инвалидности всего взрослого населения и в трудоспособном возрасте [7]

Все взрослое население		
Болезни	%	Рейтинг
Болезни системы кровообращения	51,3	Первое
Злокачественные новообразования	13,0	Второе
Болезни костно-мышечной системы	8,0	Третье
Травмы, отравления и др.	4,6	Четвертое
Психические расстройства	3,3	Пятое
Население трудоспособного возраста		
Болезни	%	Рейтинг
Болезни системы кровообращения	24,6	Первое
Психические расстройства	13,0	Второе
Болезни костно-мышечной системы	10,0	Третье
Травмы, отравления и др.	9,8	Четвертое
Злокачественные новообразования	8,2	Пятое

Важной стороной этого вопроса является и то, что таким образом индивид получает возможность повысить свой доход и социальный статус. За счет организации занятости инвалидов преодолевается позиция социального иждивенчества.

В контексте существующей в нашей стране демографической ситуации инвалиды являются неиспользованным трудовым ресурсом, который потенциально приобретает большое значение. Но для того чтобы использовать этот ресурс, необходимо правильно организовать существующую социальную инфраструктуру, поменять отношение к инвалидам в обществе и отношение самих инвалидов к своим возможностям, совершенствовать механизмы реализации законов, гарантирующих социальную защиту этой категории населения.

Еще одна серьезная проблема — проблема детей-инвалидов и их образование, направленное на интеграцию этой категории детей в общество.

Проблемы детей-инвалидов актуальны и в том смысле, что на семью, воспитывающую ребенка-инвалида, ложится тяжелая нагрузка по воспитанию и образованию этого ребенка, что осложняется имеющимися ограничениями здоровья.

В уже упомянутой Конвенции о правах инвалидов сказано, что:

1) государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения полного осуществления детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми;

2) во всех действиях в отношении детей-инвалидов первоочередное внимание уделяется высшим интересам детей;

3) государства-участники обеспечивают, чтобы дети-инвалиды имели право свободно выражать по всем затрагивающим их вопросам свои взгляды, которые получают должную весомость, соответствующую их возрасту и зрелости, наравне с другими детьми и получать помощь, соответствующую инвалидности и возрасту, в реализации этого права.

Также в этом международном документе обозначены права инвалидов в области образования, а именно — дети-инвалиды не должны исключаться из си-

стемы бесплатного и обязательного начального образования или среднего образования.

На практике все выходит не совсем так.

Имеют место и дискриминация по признаку инвалидности, и неподготовленность объектов социальной инфраструктуры для инвалидов, и недостаток качественных специалистов, которые должны осуществлять деятельность по реабилитации и интеграции инвалидов.

Достаточно большой интерес в рамках исследования инвалидности в России представляет опубликованная в журнале «Социологические исследования» статья Е. В. Кулагинной «Образование детей с ограниченными возможностями здоровья: опыт интеграционных и психокоррекционных школ».

В данной статье присутствуют следующие статистические показатели.

Статистические показатели — количество детей-инвалидов, получающих социальные пенсии, — 554 тыс. человек в 2006 г., численность обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии, посещающих коррекционные учреждения, — 224,6 тыс. в 2006 г., численность учащихся классов для детей с отклонениями в развитии, организованных при общеобразовательных учреждениях, — 177,8 тыс. человек [5].

Анализ проблем образования детей с дефектами в физическом здоровье показывает основные причины неудовлетворительного функционирования этой системы — недоукомплектованность кадрами, недостаточное финансирование, нехватка материально-технической базы.

В этой же статье приведены и такие неутешительные цифры: только за один учебный год (с 2005/06 по 2006/07 г.) в РФ сокращение количества коррекционных образовательных учреждений произошло по шести видам из восьми, в том числе для умственно отсталых детей (с 1361 до 1333 единиц), незрячих детей (с 18 до 17), слабовидящих и поздноослепших (с 94 до 91), для слабослышащих и позднооглохших (с 87 до 85), с нарушением опорно-двигательного аппарата (с 77 до 74), с задержкой психического развития (с 131 до 125).

Вполне понятно, что с такими показателями добиться ощутимого эффекта в работе по адаптации инвалидов, их более активной интеграции в социальные отношения российского общества достаточно сложно.

Именно образование способно стать той базой, которая сделает материальные и духовные блага общества более доступными для инвалидов.

В качестве ресурсов коррекционного образования можно сделать ставку на то, что особенностью коррекционного образования является его социально-защитная функция, обеспечивающая государственную поддержку учащимся с тяжелыми ограничениями жизнедеятельности, а также семьям, воспитывающим их; профессиональный подход к обучению детей проводится с учетом специфики их основного заболевания, поэтому специальные коррекционные учреждения делятся на восемь типов школ: для умственно отсталых детей; незрячих; слабослышащих и позднооглохших; незрячих; слабовидящих и поздноослепших; с тяжелыми нарушениями речи; с нарушениями опорно-двигательного аппарата; с задержкой психического развития. При этом ученики, объединенные по общему типу заболевания, имеют, как правило, множественные проблемы в состоянии здоровья.

Огромную роль в защите прав инвалидов и детей-инвалидов играют общественные, благотворительные правозащитные организации.

Ярким примером является ГАООРДИ (городская ассоциация общественных объединений родителей детей-инвалидов).



Она была создана еще в 1992 г. и на данный момент включает в себя 78 общественных организаций. Бюджет этой организации формируется как из средств городского бюджета Санкт-Петербурга, так и из благотворительных пожертвованных частных лиц и предприятий.

На данный момент организация является разработчиком городской целевой программы для детей-инвалидов и ряда законов, защищающих их права [9].

За время своей работы ГАООРДИ успешно реализовала более 20 международных проектов, финансируемых программами Европейской комиссии, Советом министров Северных стран.

Направления деятельности этой организации включают:

- 1) оздоровление детей-инвалидов;
- 2) социальную реабилитацию детей с ограниченными возможностями;
- 3) временную занятость подростков с ограниченными возможностями;
- 4) домашнее сопровождение и патронаж;
- 5) методическое обеспечение деятельности по социальной реабилитации;
- 6) поддержку молодежных инициатив;
- 7) творческую реабилитацию [10].

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что вопрос об интеграции инвалидов в общество остается открытым для ученых и для субъектов социальной политики.

Важность этой проблемы обусловлена как духовно-гуманистическими потребностями, так и социально-экономическими.

Решение этой проблемы зависит от эффективности (социальной и экономической) использования ресурсов различных видов — экономического, кадрового, научного, административного.

Предложения заключаются:

- 1) в дополнении и изменении нормативно-правовой базы;
- 2) внедрении системы менеджмента для самоокупаемости учреждений социальной защиты инвалидов;
- 3) увеличении государственных дотаций;
- 4) активной информационной поддержке;
- 5) поддержке в форме грантов, стипендий, тендеров социальных проектов и исследований в рамках социальной работы.

#### Литература

1. Конвенция о правах инвалидов. 2006.
2. Конституция РФ. 1993.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 г. (с изменениями на 27 мая 2000 г.) № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».
4. *Холостова Е. И.* Социальная работа: теория и практика: учеб. пособие. М.: Юристъ, 2002. 328 с.
5. *Кулагина Е. В.* Образование детей с ограниченными возможностями здоровья: опыт интеграционных и психокоррекционных школ // СоцИс. 2008. № 8. С. 107–116.
6. *Ярская-Смирнова Е. Р., Наберушкина Э. К.* Женщины и инвалидность: испытания на прочность // СоцИс. 2008. № 5. С. 70–76.
7. *Тихонова Г. И., Горчакова Т. Ю., Касьянчик Е. А.* Медико-демографическая характеристика населения трудоспособного возраста. [Электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/general/1540-mediko-demograficheskaya-karakteristika.html>.
8. <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op>.
9. <http://charity.lfond.spb.ru/invalids/18.html>.
10. <http://shedevrika.ru/partners>.

*Л. В. Махова*

## Социальная актуальность проблемы занятости молодежи

*L.V. Makhova. Social relevance of the problem of employing young people*

В статье рассматривается на широком материале проблема занятости молодежи. Автор акцентирует внимание на следующих наиболее актуальных вопросах — молодежь и безработица, концепции занятости молодежи. Рассматриваются понятия занятости, виды занятости. Представлены основные научные школы, изучающие концепции занятости, подробно изложены взгляды различных исследователей и их подходы к рынку труда. В заключение автор предлагает пути решения проблемы занятости молодежи.

*Ключевые слова:* рынок труда, занятость, экономика, полная занятость, экономическая теория, молодежь.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; lyubov515@gmail.com.

The problem of employing young people is extensively studied in the Article. The Author focuses her attention on the following most urgent issues: young people and unemployment, concepts of employing young people. Definitions and types of employment are considered. Basic schools of thought about concepts of employment are mentioned together with a detailed account of views of different scientists and their approaches to the labour market. In conclusion, the Author offers ways to solve the problem of employing young people.

*Key words:* labour market, employment, economy, full employment, economics, young people.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr. 44; (812) 332-02-73; lyubov515@gmail.com.

### Введение

Будущее любой страны находится в руках современных юношей и девушек. Молодежь — исключительно важный ресурс производительных сил общества, поскольку является не только энергичной и работоспособной, но и быстрообучаемой рабочей силой. В соответствии с методологией Росстата к молодежной категории населения относятся лица в возрасте от 16 до 29 лет. Это солидная часть потенциальной рабочей силы, составляющая на конец 2006 г. 25,5% экономически активного населения. Полная и эффективная занятость молодежи — условие повышения конкурентоспособности страны [1]. Молодые люди — будущее страны, и от стартовых условий их деятельности зависит ее последующее развитие. Молодежь является одной из особо уязвимых групп на рынке труда, особенно в нашей стране. Серьезной проблемой молодежной занятости является несоответствие объемов и профилей подготовки специалистов потребностям рынка труда, что создает предпосылки роста безработицы среди выпускников учреждений профессионального образования [2, с. 38–41]. Это приводит к тому, что наиболее активная и образованная часть молодежи, окончивая учебные заведения, вынуждена получать статус безработного. Сегодня среди безработных, зарегистрированных в органах занятости, каждый третий — с высшим и средним профессиональным образованием.

*Любовь Владимировна Махова* — аспирант факультета социального управления Санкт-Петербургского университета экономики и управления.

© Л. В. Махова, 2012.

## 1. Молодежь и безработица

### 1.1. Понятие и виды занятости

Для осуществления эффективной государственной политики обеспечения занятости населения в РФ необходимо четко определить понятие занятости, а также категории граждан, признаваемых занятыми [6].

Занятыми считаются граждане:

- работающие по трудовому договору, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу, включая сезонные, временные работы, за исключением общественных работ;
- зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей;
- занятые в подсобных промыслах и реализующие продукцию по договорам;
- выполняющие работы по договорам гражданско-правового характера, предметом которых являются выполнение работ и оказание услуг, в том числе по договорам, заключенным с индивидуальными предпринимателями, авторским договорам, а также являющиеся членами производственных кооперативов;
- избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;
- проходящие военную службу, альтернативную гражданскую службу, а также службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;
- проходящие очный курс обучения в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и других образовательных учреждениях. Также включая обучение по направлению федеральной государственной службы занятости населения;
- временно отсутствующие на рабочем месте в связи с нетрудоспособностью, отпуском, переподготовкой, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой, призывом на военные сборы, привлечением к мероприятиям, связанным с подготовкой к военной службе, исполнением других государственных обязанностей или иными уважительными причинами;
- являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов, объединений юридических лиц, которые не имеют имущественных прав в отношении этих организаций. Занятость — это длящееся отношение, которое характеризует состояние определенности субъекта этого отношения (например, в качестве работника, лица, обучающегося в учебном заведении, и т. д.) и не может прерываться моментом устройства на работу, поступления в институт и др.

Заслуживает внимания мнение о соотношении понятий «занятость» и «деятельность», высказанное в литературе. В сфере общественного и индивидуального производства возможен один вид деятельности — труд. Поэтому, определяя занятость как деятельность, законодатель фактически отождествляет занятость с трудом. Однако занятость и труд не являются идентичными понятиями. Занятость, в отличие от труда, — не деятельность, а общественные отношения между людьми, прежде всего экономические и правовые, по поводу включения работника в конкретную кооперацию труда на определенном рабочем месте. До тех пор пока работник продолжает оставаться в той или иной подсистеме хозяйственного комплекса, эти от-

ношения не прерываются. Действительно, вступая в трудовые правоотношения, занимаясь предпринимательством, обучаясь в учебном заведении и т. д., гражданин не осуществляет постоянно в течение суток, недели, месяца какую-либо деятельность. Следует иметь в виду, что перерывы в ее осуществлении для человека необходимы физиологически. Поэтому за ним, безусловно, сохраняется статус лица, находящегося в соответствующем правоотношении работника, предпринимателя, учащегося, и в тех случаях, когда гражданин на законных основаниях деятельность не осуществляет. Следовательно, в некоторых случаях, не осуществляя деятельность, тот или иной гражданин все равно признается занятым, например работник, находящийся в ежегодном оплачиваемом отпуске.

Временное отсутствие на работе в связи с нетрудоспособностью, отпуском, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой или иными причинами, не прерывает состояния занятости. Вместе с тем любая из перечисленных законодательством сфер занятости в первоочередном порядке предполагает осуществление определенной деятельности и только благодаря ей имеет социальное значение. Например, вступая в трудовое правоотношение, работник обязуется выполнять трудовые функции, подчиняясь правилам внутреннего трудового распорядка; поступая в высшее учебное заведение, студент обязуется изучать определенные научные дисциплины, а регистрируясь в качестве индивидуального предпринимателя, гражданин осуществляет предпринимательскую деятельность. Так или иначе, все указанные отношения основываются исключительно на определенной социально полезной деятельности, поэтому в отрыве от нее они теряют всякое правовое и экономическое значение. Существование того или иного правоотношения, в рамках которого реализуется в той или иной форме занятость, предопределяется исключительно деятельностью, по поводу которой правоотношение возникает [5, с. 57].

Занятость — это не просто деятельность, а деятельность, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей. Для нормального развития и существования гражданину требуются материальные средства, за счет которых он покрывает возникающие в процессе жизнедеятельности расходы и удовлетворяет личные потребности. Вместе с тем законодательством устанавливаются определенные формы, в рамках которых гражданин может реализовать свои способности. Поэтому, осуществляя деятельность в той или иной сфере, гражданин объективно удовлетворяет и общественные потребности. Так, осуществляя трудовую деятельность в рамках заключенного трудового договора, работник удовлетворяет общественную потребность в производстве продукции, оказании услуг. Это важно для государства, поскольку благосостояние общества непосредственно зависит от количества произведенного валового национального продукта. Высокая эффективность работника при выполнении им своих трудовых обязанностей ведет к повышению количества выпускаемой предприятием продукции. При этом, реализуя произведенную продукцию, предприятие получает прибыль, с которой уплачиваются налоги в государственный бюджет. Студент, обучаясь в учебном заведении, удовлетворяет личную потребность в получении знаний, но в то же время, получая специальное образование, он удовлетворяет и общественную потребность в квалифицированной рабочей силе.

Важно отметить то, что нормы гражданского законодательства предусматривают необходимость государственной регистрации предпринимательской деятельности. Следовательно, граждане, осуществляющие такую деятельность без регистрации, нарушают положения гражданского законодательства, и нет оснований считать их занятыми, т. е. осуществление деятельности, запрещенной российским законодательством, не может рассматриваться в качестве занятости. Одна из

распространенных классификаций занятости на основании полноты охвата трудоспособного населения — это ее подразделение на полную и неполную. При этом имеется в виду полная или неполная занятость населения в целом, а не отдельных граждан.

Словарь терминов, применяемых в деятельности служб занятости, указывает, что полная занятость представляет собой состояние на рынке труда, при котором полностью удовлетворяется потребность граждан в работе. Полная занятость предполагает равновесие между предложением рабочей силы и спросом на нее как по стране в целом, так и по отдельным регионам, что возможно в рыночной экономике как исключение. В политике занятости полная занятость является важнейшей целью, когда реализуется право каждого гражданина на труд.

Неполная занятость трактуется как занятость в неполное рабочее время либо по желанию работника, либо по экономическим причинам, когда сокращается длительность рабочего времени с согласия или без согласия работников. Одной из форм неполной занятости в России является отпуск без сохранения содержания по инициативе администрации. Такое разделение полной и неполной занятости вызывает определенные возражения. Выделение полной и неполной занятости как элементов единой классификации должно происходить по полноте занятости в определенном смысле. Если в первом случае (определение полной занятости) определяется занятость населения в целом, то при определении неполной занятости акцент ставится на занятости конкретного гражданина.

Полная занятость — это занятость населения при наличии естественного уровня безработицы, подверженного колебанию в зависимости от социально-экономического положения страны. При этом под естественным уровнем безработицы понимается объективный, экономически и социально приемлемый уровень безработицы, обусловленный структурными изменениями в спросе на рабочую силу — структурная безработица, а также поисками или ожиданием работы — фрикционная безработица. Например, в США занятость определяется как полная лишь в том случае, если уровень безработных граждан составляет 3% от общего количества трудоспособного населения. В российском же законодательстве это определение не имеет цифровых ориентиров, что негативно отражается на государственной политике в области занятости в целом [4].

Частичная безработица — характерное и в какой-то мере необходимое явление для рыночной экономики. Причина неполной занятости объясняется тем, что работник в связи с переменой работы, места жительства и т. п. выходит на определенное время из непосредственного производства. Это значит, что в каждый момент имеется часть неиспользованной в производстве рабочей силы, что обусловливается действием объективных законов воспроизводства независимо от уровня его организации и протекания. Кроме того, наличие социально приемлемого уровня безработицы оказывает положительное влияние на конкуренцию на рынке труда, стимулируя развитие трудовых ресурсов. Поэтому для эффективного осуществления государственной политики в области занятости в законодательстве необходимо определить понятие полной занятости с учетом приемлемого, естественно необходимого уровня безработицы. Неполную занятость, с учетом приведенного определения полной занятости, можно охарактеризовать как занятость, при которой превышен естественный уровень безработицы.

Применительно к конкретному гражданину можно выделить полную занятость, когда он занят полное рабочее время с получением соответствующего вознаграждения, неполную занятость, которая, в свою очередь, классифицируется на добровольную и вынужденную или частичную безработицу, и незанятость, также добровольную или вынужденную — полную безработицу.



К сожалению, на сегодняшний день российское законодательство, регламентируя правовой статус безработных граждан, практически полностью обходит стороной регулирование вопросов частично занятого населения и предоставления им соответствующей социальной помощи и государственного содействия в обеспечении полной занятости.

Вместе с тем количество лиц, которые по не зависящим от них причинам не могут трудиться полный рабочий день, огромно. Игнорирование со стороны государства регулирования данных вопросов представляется как минимум необоснованным.

Проблемы частичной занятости неоднократно освещались в рамках Международной организации труда, и подвергаются правовому регулированию практически всеми цивилизованными странами.

При этом оценка частичной занятости различными государствами происходит по-разному из-за двоякой оценки данного социального явления.

С одной стороны, расширение масштабов частичной занятости вызывает недовольство многих людей, поскольку, по их мнению, оно приводит к росту конкуренции на рынке труда. Другие же, наоборот, поддерживают частичную занятость, которая позволяет сочетать трудовую деятельность с выполнением семейных обязанностей и с учебой, а также обеспечить постепенный выход трудящихся на пенсию, избегая резкого изменения режима работы и стиля жизни.

Многие определения частичной занятости, принятые в различных странах, исходят из трактовки, сформулированной Международной организацией труда, которая под частичной занятостью понимает регулярную занятость по найму при значительно сокращенной продолжительности рабочего времени. Продолжительность рабочего времени при частичной занятости существенно ниже установленного стандарта. В законодательстве некоторых стран она меньше нормативного рабочего времени как минимум на 20% (хотя в большинстве случаев этот размер не определяется).

Как показал зарубежный опыт, отсутствие точного определения размера стандартной продолжительности рабочего времени при частичной занятости затрудняет выделение данной категории граждан в общей структуре трудоспособного населения. При определении частично занятых лиц существуют трудности и иного порядка. Например, человек, работающий по совместительству, может трудиться на нескольких предприятиях как частично занятый, хотя и имеет в целом полный объем трудовой нагрузки. Этот момент необходимо учитывать при определении частичной занятости гражданина в рамках законодательства.

Во многих странах стимулирование частичной занятости рассматривается правительственными органами как эффективное средство борьбы с безработицей. При этом частично занятые граждане в ряде случаев имеют право на государственное содействие в обеспечении полной занятости, а также на материальную поддержку в виде пособия по безработице. В большинстве стран пособия по безработице выплачиваются всем трудящимся, потерявшим работу. Пособия для частично занятых устанавливаются в меньшем размере, чем пособия для полностью занятых. Ориентируясь на мировой опыт регулирования проблем занятости населения и международные акты, Россия, как государство с социально ориентированной рыночной экономикой, должна адекватно реагировать на отношения, возникающие на рынке труда. Отсутствие в части правового регулирования вопросов частичной занятости практически полностью нивелирует социальную защиту и государственную поддержку в обеспечении занятости данной категории граждан.



Например, в случае если гражданин был занят на двух работах по совместительству, с основной работы был уволен, но во второй организации продолжает трудиться, он, как и ранее, относится к числу занятых граждан. Ранее совмещаемая работа становилась основной, а он приобретал статус занятого гражданина на условиях неполного рабочего времени. При этом государством совершенно не учитывается такое изменение правового и фактического положения гражданина. Естественно, что в данной ситуации у гражданина значительно сокращается заработок, который в данной ситуации может быть во много раз меньше прожиточного минимума. Возникает вполне обоснованный вопрос о реализации конституционного права каждого на социальную защиту со стороны государства при возникновении подобной ситуации.

Вместе с тем, формально признаваясь занятым, данный гражданин лишается права на получение пособия по безработице, а фактически остается без средств к существованию. Значительно ограничен он и в государственном содействии в подборе подходящей работы через систему органов службы занятости, поскольку не может быть зарегистрирован в качестве безработного.

Этот пример наглядно демонстрирует важность и огромную социальную значимость необходимости регулирования отношений по обеспечению занятости частично занятых граждан. Необходимо на законодательном уровне определить категорию лиц, признаваемых частично занятыми и нуждающимися в социальной помощи и поддержке со стороны государства, и наделить, возможно, с определенными ограничениями их рядом правомочий, принадлежащих безработным. В целях обеспечения прав данной категории граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость, а также на социальную защиту от безработицы.

Дальнейшее игнорирование регулирования законодателем вопросов, связанных с частичной занятостью граждан и их социальной поддержкой, приведет к негативным последствиям на рынке труда. Понятие занятости, порядок и условия признания граждан безработными рассмотрены в [3].

### *1.2. Концепции занятости*

Теория занятости прошла долгий путь эволюционного развития и характеризуется многообразием концептуальных подходов, методов и инструментария исследований. Теоретические взгляды на данную проблему характеризуются множеством направлений и школ в структуре мировой экономической мысли.

Классическая модель рынка труда — это экономическая теория, утверждающая, что полная занятость является нормой рыночной экономики, а наилучшей экономической политикой — политика невмешательства государства. Классическая модель основывается на принципе саморегулирования рынка труда. Классическая теория занятости приходит к выводу, что экономика проявляет тенденцию к полному использованию своих ресурсов и осуществляет выпуск продукции, соответствующий полной занятости; это заключение основывается на законе Сэя и на предположении, что цена и зарплата эластичны:

- закон Сэя гласит: производство товаров порождает равный спрос на эти товары, так как изменения процентной ставки будут свидетельствовать о том, что не израсходованный потребителями доход (доход, «ушедший» на сбережения) будет направлен инвесторам, которые истратят эти заемные фонды на средства производства;
- в случае избыточного предложения товаров или избыточного предложения труда (безработицы) цены и зарплата будут падать до тех пор, пока этот

избыток не будет устранен и пока полная занятость и максимальное производство продукции снова не станут преобладать в экономике;

- веря в то, что капитализм автоматически поддерживает уровень производства продукции, соответствующий полной занятости, классические экономисты не видели необходимости правительственного вмешательства в функционирование экономики.

Полная занятость подразумевает существование безработицы. Понятие полной занятости не учитывает добровольную безработицу, т. е. людей, не желающих работать. Общий объем трудовых ресурсов учитывает занятых и безработных, ищущих работу. Полная занятость — соответствие общего объема трудовых ресурсов количеству рабочих мест минус уровень естественной безработицы [7].

**Неоклассическая школа** представлена трудами Д. Гилдера, А. Лаффера, М. Фелдстайна, Р. Холла. За основу ее взяты положения классической теории. Рынок труда рассматривается как внутренне неоднородная и динамичная система связей, подчиняющаяся рыночным законам. Регулятором ее служит рыночный механизм. Цена труда (уровень заработной платы) воздействует на спрос и предложение рабочей силы, регулирует их соотношение и поддерживает необходимое равновесие между ними. Цена на рабочую силу быстро и гибко реагирует на конъюнктуру рынка, увеличивается или уменьшается в зависимости от реальной его потребности. Посредством повышения или понижения заработной платы регулируется спрос на труд и его предложение. Если в результате превышения предложения труда над спросом возникает безработица, то она воздействует на цены в сторону их понижения, а следовательно, и снижения заработной платы до тех пор, пока не установится равновесие на рынке труда.

**Представители монетаристской школы** (М. Фридмен, Ф. Кейген, К. Бруннер, А. Мольцер, Э. Фелпс) обосновывают положение о том, что рыночная экономика представляет собой самонастраивающуюся систему, ценовой механизм, который сам определяет рациональный уровень занятости. При такой системе вмешательство государства приводит к сбою механизма саморегуляции рынка, а денежное воздействие на совокупный спрос со стороны государства, в конечном счете, приведет к раскручиванию инфляционной спирали.

Монетаристы полагают, что в любой момент времени имеется некий уровень безработицы, обладающий свойством совместимости с равновесием в структуре ставок реальной заработной платы. Этот уровень получил название «естественная норма безработицы», которая отражает действительные структурные характеристики рынков труда и товаров, включая рыночные несовершенства, стохастические колебания спроса и предложения, стоимость информации о вакантных рабочих местах и имеющейся рабочей силе, издержки мобильности и другое.

Отклонения занятости от своего «естественного уровня» могут быть только краткосрочными. Если уровень занятости больше равновесного, то это приводит к ускоряющейся инфляции, если меньше, то к ускоряющейся дефляции. Политика по стабилизации занятости должна быть направлена на борьбу с отклонениями уровня безработицы от ее естественной нормы, с колебаниями объемов производства и численности занятых. Для уравнивания рынка труда монетаристы предлагают в основном использовать рычаги денежно-кредитной политики.

**Институционально-социологическая школа**, представленная такими экономистами, как Т. Веблен, Дж. Данлоп, Дж. Гэлбрейт, Л. Ульман, основывается на положении о том, что проблемы в области занятости могут быть решены с помощью разного рода институциональных реформ. Для них характерен отход от концентрации внимания только на макроэкономическом анализе и осуществлена

попытка объяснить имеющиеся на рынке труда несоответствия особенностями социальных, профессиональных, отраслевых, половозрастных, этнических и других различий в структуре рабочей силы и соответствующих им уровней заработной платы.

**Кейнсианское направление** рассматривает рынок труда как инертную систему, где цена рабочей силы достаточно жестко фиксирована. Основные параметры занятости — уровень занятости и безработицы, спрос на труд, уровень реальной заработной платы — устанавливаются не на рынке труда, а определяются размером эффективного спроса на рынке потребительских и инвестиционных товаров и услуг. На рынке труда формируется лишь уровень заработной платы и зависящая от него величина предложения труда. Однако предложение труда не играет ведущей роли в формировании фактической занятости, а характеризует только ее максимально возможный уровень при данном размере заработной платы. Спрос на рабочую силу регулируется совокупным спросом, объемами инвестиций и производства. Наличие вынужденной безработицы обусловлено недостатком совокупного эффективного спроса, ликвидировать который могут экспансионистские меры бюджетного и кредитно-денежного регулирования. Государство, воздействуя на совокупный спрос в сторону его увеличения, способствует увеличению спроса на труд, что ведет к увеличению занятости и снижению безработицы. Эффективное средство обеспечения достаточного уровня занятости — это расширение инвестиционной деятельности государства, обеспечение им оптимальных размеров инвестиций с учетом конкретных условий экономического развития. Кейнсианская модель основывается на государственном вмешательстве в управление макроэкономическими процессами, а механизм ее реализации базируется на закономерностях и явлениях психологического характера (склонность к потреблению, склонность к сбережению, побуждение к инвестициям), а также на мультипликативной связи между главными экономическими показателями.

Значение работы Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» для развития экономической мысли неопределимо. Ее главная идея состоит в том, что система рыночных экономических отношений отнюдь не является совершенной и саморегулируемой и что максимально возможную занятость и экономический рост может обеспечить только активное вмешательство государства в экономику. Значение теории Кейнса как исходной базы развития теории макроэкономической динамики обуславливается множеством существенных моментов:

- макроэкономический метод исследования;
- он выдвигает на первый план проблемы реализации, или «эффективного спроса», которая положила начало развитию динамической теории цикла;
- его теории национального дохода в целом и мультипликатора органично вошли в послекейнсианские теории экономического роста;
- он соединил экономическую теорию и экономическую политику в одно целое, которое призвано способствовать поддержке жизнедеятельности капиталистической системы государства. С середины 1970-х гг. начался серьезный кризис кейнсианства. Кризис кейнсианской концепции государственного регулирования обусловлен многочисленными факторами, среди которых на первом месте стоят технологические и социальные сдвиги, порожденные научно-технической революцией, а также всесторонняя интернационализация производства и капитала. Первый фактор обусловил гигантское расширение номенклатуры изделий при чрезвычайной ее изменчивости, привел к невиданной ранее подвижности производственных и финансовых пропорций, увеличил удельный вес мелких и мельчайших предприятий. В этих

условиях роль стимулов и рычагов спонтанного рыночного регулирования объективно усилилась, тогда как значение государственного регулирования относительно уменьшилось. В этом же направлении действовала и интернационализация хозяйства ведущих капиталистических стран, понижавшая действенность национальных средств воздействия на экономику.

**Контрактная теория занятости** (М. Бейли, Д. Гордон, К. Азариадис) представляет собой концепцию, основанную на синтезе неоклассических представлений с кейнсианскими. С одной стороны, авторы принимают кейнсианский тезис о жесткости денежной заработной платы и полагают, что приспособление на рынке труда происходит за счет изменений физических объемов производства и занятости, а не цен. С другой — сама эта жесткость выводится из оптимизирующего поведения индивидуумов, действующих в собственных экономических интересах.

В основе данной теории лежит положение о том, что предприниматели и рабочие вступают между собой в долгосрочные договорные отношения. Между работниками и предпринимателями возникает соглашение — «имплицитный контракт», который соблюдается ими не потому, что этого требует юридический договор, а потому, что это экономически обоюдовыгодно. Фирма в период спада производства не снижает оплату труда, а в период подъема резко не повышает оплату труда квалифицированным работникам. Динамика денежной заработной платы оказывается сглаженной. Во время падения производства она не опускается, а во время подъема не слишком повышается, возрастает плавно.

**Концепция гибкого рынка** (Р. Буае, Г. Стэндинг). За ее основу взято положение о необходимости дерегламентации рынка труда, перехода к более гибким, функционально индивидуализированным и нестандартным формам занятости (частичная занятость, неполный рабочий день или неделя, краткосрочные контракты). Такой подход призван обеспечить уменьшение издержек структурной перестройки экономики, и достигается за счет:

- многообразия гибкости форм найма (увольнения) и форм занятости;
- гибкости регулирования рабочего времени, установления более подвижного режима работы с ненормируемым рабочим днем;
- гибкости в регулировании заработной платы на основе более дифференцированного подхода.

**Марксистская концепция занятости** базируется на законе капиталистического накопления, которое, вызывая развитие научно-технического прогресса, ведет к постепенному росту органического капитала. Этот рост вызывает падение доли переменного капитала в общей массе капитала. В связи с тем, что спрос на рабочую силу определяется величиной переменного капитала, авансируемого на покупку рабочей силы, уменьшение его доли обуславливает относительное сокращение спроса на труд, тогда как его предложение увеличивается. Рост предложения происходит также за счет как естественного прироста населения, так и разорения мелких товаропроизводителей, вынужденных искать работу по найму.

### Заключение

При этом наличие безработных — объективная потребность и необходимость капиталистического воспроизводства. Дело в том, что когда экономика находится в фазе подъема или формируются новые направления хозяйственной деятельности, наличие резерва рабочей силы обеспечивает ее необходимыми дополнительными трудовыми ресурсами. В целом же на основе действия всеобщего закона капиталистического накопления делается вывод о нарастании антагонистических противо-

речий между трудом и капиталом. Придавая важное значение исследованию тенденций развития технического прогресса и общественного разделения труда, К. Маркс оказался прав в отношении роста органического строения капитала в сферах материального производства, которое привело к невиданным по своим масштабам вытеснениям работников из сельского хозяйства и промышленности. Но он не смог предугадать появление и развитие трудоемких сфер хозяйственной деятельности. Однако в настоящее время проблема занятости вновь возрастает в связи с всплеском роста органического строения капитала под воздействием технического перевооружения этих трудоемких сфер общественного производства и наступающей технологической революции.

#### Литература

1. Экономика. 3-е изд. / под ред. А. С. Булатова. М.: Экномистъ, 2005. 894 с.
2. Долгова А., Жукова И. Полная и эффективная занятость молодежи — условие повышения конкурентоспособности страны // Человек и труд. 2007. № 8. С. 38–41.
3. Крылова Н. Молодежь и безработица. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.businesspress.ru>.
4. О занятости населения в Российской Федерации: закон РФ от 19.04.1991 г. № 1032-1 (ред. от 22.08.2004 г., с изменениями от 31.12.2005 г.). [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Версия Проф. 2008.
5. Гаверилина А. Трудоустройство работников в связи с прекращением трудового договора // Трудовое право. 2006. № 3. С. 57–66.
6. Понятие занятости, порядок и условия признания граждан безработными. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.for-expert.ru>.
7. Барсегян В. О. Концепции занятости населения. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.c-society.ru>.

УДК. 316.47

*Н. В. Емельянова*

### Управление социальной компетентностью менеджера (анализ электронных публикаций)

*N. V. Emelyanova. Managing Social Competence of a Manager  
(analysis of electronic publications)*

В статье представлены результаты количественного и качественного анализа интернет-публикаций, включающих понятия «социальные навыки» «социальные умения», «социальные компетенции», «социальная компетентность» относительно разных возрастных групп, категорий учащихся и специалистов. Особое внимание автор уделяет социальной компетентности как

The Article offers results of quantitative and qualitative analysis of Internet publications including ideas of “social skills”, “social knowledge”, “social competencies”, “social competence” as applied to different age groups, categories of students and experts. The Author puts special emphasis on the social competence as a significant component of professional activities of a manager in a

*Наталья Викторовна Емельянова* — аспирант факультета социального управления Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© Н. В. Емельянова, 2012.



важной составляющей профессиональной деятельности менеджеров компании. В заключение представлены выводы о степени представленности информации о методах формирования социальной компетентности.

*Ключевые слова:* социализация, социальные навыки, социальные умения, социальные компетенции менеджера, социальная компетентность менеджера, профессиональные компетенции, методы исследования.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; nataly.emelyanova@gmail.com.

company. In conclusion, there is a summary on the level of availability of information on methods to build social competence.

*Key words:* socialization, social skills, social knowledge, social competencies of a manager, social competence of a manager, professional competence, methods of research.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44, (812) 332-02-73; nataly.emelyanova@gmail.com.

Современный бизнес предъявляет высокие требования к деятельности менеджеров компании. Современный менеджер должен хорошо понимать специфику отрасли, в которой он работает, владеть достаточными управленческими, коммуникационными, организаторскими навыками, уметь четко формулировать цели и работать в команде. Результативность его профессиональной деятельности зависит от многих факторов. Одним из важных аспектов компетентности менеджера является социальный фактор, так как управление определяется эффективностью взаимодействия менеджера с персоналом, партнерами, собственниками, властью, которое в определенной степени приобретает субъект-субъектный характер.

Эффективность управленческой деятельности в значительной степени зависит от способностей менеджера успешно решать деловые и личные проблемы, межличностные и групповые конфликты. В связи с этим особую важность приобретает социальная компетентность менеджера и его готовность к ее расширению и развитию.

В целом *социальную компетентность* человека понимают как интегративное личностное образование, включающее знания, умения, навыки и способности, формирующиеся в процессе социализации и позволяющие человеку быстро и адекватно адаптироваться в обществе и эффективно взаимодействовать с социальным окружением [1, с. 217].

Другими словами, социальная компетентность — это система знаний, умений и навыков, позволяющая ориентироваться в любой социальной ситуации. Так как социальная ситуация возникает при каждом рабочем взаимодействии человек-человек, человек-группа, то социальная компетентность — одно из ключевых профессиональных характеристик менеджера.

Под *социальной компетентностью менеджера* мы понимаем целостную характеристику его профессиональной деятельности, отражающую способности эффективного выстраивания взаимодействия с различными субъектами в зависимости от сложившейся ситуации и в соответствии с принятыми на данный момент в социуме и организации (на предприятии) нормами, стандартами и правилами поведения [2, с. 28].

**Актуальность** заявленной темы обусловлена большим вниманием ученых и практиков менеджмента к вопросам социальных аспектов управления.

Мы понимаем, что процесс социализации, а равно и приобретение необходимых социальных навыков и умений, которые затем преобразуются в социальные компетенции, составляющие основу компетентности, длится всю жизнь, но с разной степенью активности. Например, лучше всего человек обучается социальным



Таблица 1

## Количество электронных публикаций на русском и английском языках

Поисковый запрос	Единица измерения	Ед. ч.	Мн. ч.	Всего
Навык	Млн	6,8	40,8	47,6
Skill	Млн	493	998	1 491
Умение	Млн	34,6	19,2	53,8
Ability	Млн	1,010	152	1,162
Компетенция	Млн	3,03	11,1	14,13
Competence	Млн	64	28,9	92,9
Компетентность	Млн	3,12	3,9	7,02
Социальный навык	Тыс.	13,5	320	333,5
Social skill	Тыс.	636	12,300	12,936
Социальное умение	Тыс.	1,19	15,2	16,39
Social ability	Тыс.	368	659	1,027
Навыки и умения	Тыс.	—	12 000	12 000
Социальные навыки и умения	Тыс.	—	16,7	16,7
Социальная компетенция	Тыс.	34,3	31,9	66,2
Social competence	Тыс.	741	242	983
Социальная компетентность	Тыс.	170	48,8	218,8

навыкам и умениям в детстве, чем во взрослом возрасте. Однако большая степень осознанности при управлении своими социальными компетенциями, наоборот, у человека взрослого.

**Целью** данной статьи является освещение результатов анализа электронных публикаций, посвященных социальной компетентности менеджеров компании.

В начале декабря 2011 г. автором был проведен интернет-анализ словоупотреблений с терминами «социальные навыки и умения», «социальные компетенции», «социальная компетентность» для разных возрастных групп, а также относительно различных категорий учащихся и, конечно, специалистов и менеджеров при помощи поискового сервера [www.google.ru](http://www.google.ru) с использованием варианта точного совпадения вводимой фразы (т. е. в окно поиска вводилось словосочетание в кавычках).

Базовыми терминами являлись слова «навык» и «социальный» и их англоязычные эквиваленты “skill” и “social” в единственном и множественном числах. Также были исследованы другие словосочетания со словами «умение», «компетенция», «компетентность».

В таблице 1 указано количество электронных статей по данным поисковым запросам.

**Выводы.** Приведенные данные показывают, что на англоязычных и русскоязычных электронных ресурсах тема социальных навыков и умений, социальной компетенции и компетентности хорошо освещена. При этом на англоязычных сайтах информации о навыках в 31 раз больше, чем на русскоязычных; об умениях — в 21 раз больше; о компетенции и компетентности — в 4 раза больше. Причем достаточно информации на англоязычных сайтах представлено о методах диагностики и формирования социальных навыков и умений, компетенций как детей, так и взрослых.

На англоязычных ресурсах в 38 раз больше написано о социальных навыках, чем по аналогичной теме на русском языке. Также следует обратить внимание,

что на русском языке количество интернет-страниц, посвященных социальным навыкам, сопоставимо с результатом по запросу «социальная компетенция / компетентность». В целом по теме социальных навыков — умений — компетентности — компетентности на начало декабря представлено более 651 тыс. электронных публикаций на русском языке.

В рамках данного анализа интернет-запросов особый интерес вызывало, относительно какого возраста чаще всего употребляются словосочетания «социальные навыки», «социальные умения», «социальная(-ые) компетенция(-и)» и «социальная компетентность».

В процессе исследования мы хотели проверить пять следующих **предположений**:

1. О социальных навыках и умениях пишут применительно к детям, а также к дошкольникам, так как в этом возрасте активно ведется работа по социализации как в семье, так и в специализированных дошкольных учреждениях. Скорее всего, для данного возраста мало будет статей о социальной компетентности.
2. Много статей должно быть применительно к социальным навыкам, умениям и компетенциям подростков и школьников, так как именно в этом возрасте большинство детей вовлечены в образовательный процесс в различных учреждениях.
3. В подростково-юношеский период проводится много программ для детей с отклоняющимся поведением (инвалиды, девиантное поведение и др.).
4. В связи с тем, что одной из задач средне-профессионального и высшего образования является формирование социальных компетенций и компетентности у студентов (бакалавров) и молодежи, то данный аспект будет освещен больше, чем, например, развитие социальных навыков и умений.
5. Учитывая предыдущий длительный период социализации, о социальных навыках и умениях взрослых людей, будет представлено материала немного. Возможно, лучше будет освещена тема социальной компетентности и социальных компетенциях, которые являются одними из ключевых в профессиональной деятельности специалиста и менеджера.

В первую очередь нас интересовали статьи, в которых могла идти речь о формировании, развитии, становлении, проявлении и т. п. социальных навыках, умениях, компетенциях и компетентности. Учитывая, что редко встречаются словосочетания, где все слова стоят в именительном падеже, поэтому мы склоняли слова в нужном нам падеже, чтобы получить логичное и понятное словосочетание.

В таблице 2 представлены результаты запросов по типу: «фраза 1\_фраза 2». В скобках указаны результаты запросов с употреблением предлога «у».

Также мы проводили анализ словоупотреблений относительно детей и подростков, дошкольников и школьников. В таблицу эти данные не включены, но в данной статье представлены основные выводы.

**Выводы.** Как видно из таблицы 2, поисковый сервер дал нулевые значения для таких фраз, как:

- «социальные(х) умения(х) (у) молодежи»;
- «социальная(ые) компетенция(и) (у) молодежи»;
- «социальные(х) умения(х) (у) взрослого/взрослых»;
- «социальные(х) умения(х) (у) специалиста/специалистов»;
- «социальные(ы) умения(х) (у) менеджера/менеджеров».

В целом, социальные умения часто употребляются вместе с социальными навыками, поэтому данные результаты вполне понятны.

Таблица 2

## Количественные результаты поисковых запросов

Фраза 1	Фраза 2	(У) молодежи	(У) бакалавра / (у) бакалавров	(У) студента / (у) студентов	(У) взрослого / (у) взрослых	(У) специалиста / (у) специалистов	(У) менеджера / (у) менеджеров
Социальные(х) навыки(ов)	(11) + 64	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 2 / (12) + 102	(1) + 8 / (23) + 1	(0) + 1 / (0) + 0	(0) + 2 / (0) + 3	
Социальные(х) умения(й)	(0) + 0	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 0 / (0) + 3	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 0 / (0) + 0	
Социальная(ые) компетенция(и)	(0) + 0	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 8 / (3) + 11	(0) + 4 / (0) + 0	(0) + 7 / (0) + 0	(0) + 8 / (0) + 3	
Социальных компетенций	(8) + 566	(0) + 1 / (0) + 3	(0) + 13 / (25) + 69	(0) + (0) / (0) + 2,850	(0) + 11 / (0) + 7	(0) + 3 / (0) + 0	
Социальная(ой) компетентность(и)	(4) + 15,630	(0) + 0 / (0) + 0	(0) + 142 / (14) + 258	(0) + 1,137 / (4) + 14	(0) + 68 / (2) + 65	(0) + 46 / (30) + 38	
<b>Итого</b>	<b>16,281</b>	<b>4</b>	<b>662</b>	<b>4,037 (61)</b>	<b>161</b>	<b>133</b>	

О социальных навыках детей (дошкольников) и подростков (школьников) представлено много электронных статей, но при этом почти в пять раз больше написано про социальную компетентность, что опровергает наши предположения № 1 и № 2. При этом было замечено, что в статьях о социальных навыках и умениях, социальной компетенции и компетентности подростков много информации о девиантном поведении и о его коррекции, что подтверждает наше предположение № 3.

Далее видим, что в подавляющем большинстве представлены статьи о социальных компетенциях и социальной компетенции относительно молодежи, что полностью подтверждает предположение № 4.

Прежде чем проанализируем результаты по взрослым, следует отметить, что запрос «социальные компетенции взрослых» выдал 2,850 результатов. При этом найденные статьи к теме мало относятся, так как данный поисковый запрос не учитывает знаки препинания «,» или «.». В найденных статья фразы 1 и 2 были в разных смысловых частях предложения(й). Далее запрос «социальная компетентность взрослого» выдал 1,120 результатов, и все они относятся к содержанию диссертации «Педагогическое сопровождение развития социальной компетентности подростков как средство профилактики девиантного поведения в общеобразовательной школе». Таким образом, если не учитывать эти два случая, то была найдена всего 61 статья о социальных навыках и умениях, социальной компетенции и компетентности взрослого человека. Делаем вывод, что данные темы практически не освещены в электронных публикациях, значит, есть зона для изучения и развития.

Подводя промежуточный итог, можно отметить, что в десятки и сотни раз написано больше о формировании и развитии составляющих социальной компетентности детей и подростков, чем у молодежи и взрослых. При этом, по мнению автора, тема не теряет своей актуальности с каждым последующим этапом взросления. Наоборот, чем старше мы становимся, тем важнее степень развития, например социальных компетенций, потому что, во-первых, увеличивается круг социальных контактов (семья, друзья, работа и т. д.), во-вторых, большинство видов профессиональной деятельности связано с социальным взаимодействием, и чем эффективнее мы применяем социальные навыки и умения, тем выше качество и лучше результат этого взаимодействия.

Следует обратить особое внимание на результаты по бакалаврам. Данные анализа не так показательны, так как мы рассматривали только точное совпадение, но результаты выявляют общую тенденцию. В России высшая школа совсем недавно начала переходить на двухуровневую систему обучения и компетентностный подход в преподавании дисциплин. В настоящее время тема социальных компетенций бакалавров только начинает методологически разрабатываться и изучаться. При этом в государственных стандартах формирование социальной компетентности бакалавра является одним из приоритетов образовательной системы.

Результаты поиска по студентам в целом подтверждают наше предположение № 4: больше информации представлено о социальных компетенциях и компетентности, чем о навыках и умениях. Но при этом ожидалось большее количество публикаций в связи с тем, что формирование социальной компетентности — приоритет педагогической деятельности.

Особый интерес для нас представляют результаты поиска по специалистам и менеджерам, показавшие 161 и 133 электронные публикации соответственно. В целом, наше предположение № 5 подтверждено — публикаций немного, есть и нулевые значения, больше всего среди найденного — статей, посвященных социальной компетенции, которая, как отмечалось выше, играет важную роль в профессиональной деятельности. Анализируя результаты, можно предположить, что:

- а) тема в целом мало изучена, так как с взрослыми людьми технически сложнее провести эксперимент и исследования, чем, например, с детьми;
- б) слабо разработаны методы диагностики уровня развития социальных навыков, умений и степени сформированности социальных компетенций;
- в) информация о структуре компетенций специалиста и менеджера компании является достаточно конфиденциальной, поэтому не освещена в Интернете;
- г) методы развития социальных компетенций у специалистов, менеджеров компании являются ноу-хау тренинговых компаний, поэтому подробно не описаны в электронных публикациях.

Объективно данные предположения нельзя проверить с помощью интернет-анализа словоупотреблений.

Далее хотелось бы сказать несколько слов о методах. В формулировках найденных статей звучит «должны освоить», «результатом обучения должны стать», «результат обучения — социальная компетентность» и т. п. При этом в рассмотренных материалах социальные компетенции декларируются в публикациях, например не описаны конкретные методы по их формированию. Практически все предложенные методики относятся к развитию и формированию социальных навыков, умений и компетенций для детей дошкольного и школьного возраста, в меньшей степени информация представлена для студентов вузов и сузов, причем методики рассмотрены локально в рамках той или иной дисциплины. Для взрослых людей их вообще нет на русском языке.

В связи с современным компетентностным подходом в обучении нам встретилось много проектов и программ развития образовательных учреждений, где упоминается большая роль социальных компетенций и социальной компетентности. Однако четкие механизмы по их формированию и развитию отсутствуют. В настоящее время только формируется методологическая база, соответствующая третьему поколению образовательных стандартов. В этом заключается большая зона для развития, проведения экспериментов для формирования и выявления эффективных методик для развития социальных навыков, умений и формирования социальной компетентности.

Относительно **новизны** исследования отметим, что метод анализа поисковых интернет-запросов помог сделать ряд полезных наблюдений: по его результатам можно отследить определенную тенденцию в освещении темы социальной компетентности применительно к различным возрастным группам и группам в образовательной системе и профессиональной деятельности. Во-первых, с увеличением возраста все меньше представлено информации о роли и методах формирования социальных компетенций: тема широко освещена относительно детей и подростков и практически не затронута в отношении взрослых людей. Во-вторых, пятая часть от найденных поисковым сервисом публикаций посвящена коррекции девиантного поведения или развития социальных навыков и умений у людей с теми или иными заболеваниями. И, в-третьих, в профессиональном межличностном взаимодействии социальная компетентность и ее составляющие играют очень важную роль, но данная тема мало изучена: нет четких методов диагностики и развития социальных навыков и умений у специалистов и менеджеров компании.

#### Литература

1. *Куницына В. Н., Казаринова Н. В.* Межличностное общение. СПб.: Питер, 2003. 544 с.
2. *Калугина Т. Г., Терещук Н. И.* Развитие социальной компетентности менеджера в системе дополнительного профессионального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 19. С. 27–32.

---

## ПРАВО В ЖИЗНИ ГОСУДАРСТВА И ЛИЧНОСТИ

---

УДК 342.5

*П. П. Глущенко, Э. А. Шукюров*

### **История формирования полномочий органов государственной власти по ограничению прав, свобод и законных интересов граждан в зоне чрезвычайного положения**

*P. P. Gluschenko, E. A. Shakyurov. History of developing authority vested in government bodies to restrict rights, freedoms and lawful interests of citizens in an emergency area*

Статья посвящена показу роли, места, особенностей содержания чрезвычайного законодательства, позволяющего ограничивать права, свободы, законные интересы граждан и юридических лиц. Обстоятельно в ней представлены содержание и особенности ст. 55 и 56 Конституции РФ, законодательной базы СССР и РСФСР, дан сравнительно-правовой анализ содержания, легитимности и эффективности чрезвычайного законодательства СССР, РСФСР и РФ.

*Ключевые слова:* чрезвычайное законодательство, Конституция, федеральные законы, нормативно-правовые акты, органы государственной власти федерального уровня, механизм и особенности взаимодействия субъектов чрезвычайного-правовых отношений.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

The Article highlights the role, place and characteristic features of the content of the emergency law that allows restricting rights, freedoms and lawful interests of citizens and legal bodies. There is a detailed description of the provisions and characteristics of Articles 55 and 56 of the Constitution of the Russian Federation, as well as of legal frameworks of the USSR and the RSFSR, besides there is a comparative legal analysis of the content, legitimacy and efficiency of emergency laws of the USSR, the RSFSR and of the Russian Federation.

*Key words:* emergency law, constitution, federal laws, regulations, federal government bodies, mechanism and specific features of interaction between parties to the legal relationships subject to the Emergency law.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

---

*Петр Петрович Глущенко* — декан юридического факультета, заведующий кафедрой государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

*Эльмадин Агодин оглы Шукюров* — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© П. П. Глущенко, Э. А. Шукюров, 2012.



Начиная с 1988 г. по многим национальным республикам Союза ССР прокатилась волна массовых беспорядков, направленная против лиц «некоренной» национальности, на уничтожение их жилищ, насильственное выселение с мест постоянного проживания. Массовые беспорядки и другие чрезвычайные ситуации охватили значительную часть территории СССР, обрели повторяющийся характер [9, с. 53]. Однако Конституция СССР 1977 г. предусматривала возможность введения только одной чрезвычайной меры, предназначенной для защиты СССР от внешнего нападения, — объявление военного положения. Данная мера не была рассчитана на разрешение внутренних социально-политических конфликтов [22, с. 82; 18, с. 49]. В силу этого в отечественной правовой системе возрождается одно из крайних правовых средств обеспечения безопасности граждан — введение чрезвычайного положения [1, с. 65].

Система правовых норм, регламентировавших чрезвычайное положение, сложилась не сразу. Она дополнялась и уточнялась по мере накопления трагического опыта урегулирования социально-политических конфликтов и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера в различных регионах бывшего СССР. В 1988 г. в Конституцию СССР 1977 г. было внесено дополнение (п. 14 ст. 119), позволявшее Президиуму Верховного Совета СССР в целях защиты интересов государства и обеспечения безопасности его граждан объявлять чрезвычайное положение на всей территории страны, а также в отдельных ее местностях. Эта же норма предусматривала возможность введения в указанных случаях особых форм государственного управления.

С учетом обострения обстановки в Азербайджанской ССР и Армянской ССР в связи с событиями вокруг Нагорного Карабаха Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1988 г. «О неотложных мерах по наведению общественного порядка в Азербайджанской ССР и Армянской ССР» [7, ст. 712] должностным лицам органов внутренних дел и внутренних войск, уполномоченным министром внутренних дел СССР, в местностях или населенных пунктах, в которых был введен комендантский час, предоставлялось право задерживать в административном порядке на срок до 30 суток лиц, разжигавших своими действиями национальную рознь или провоцировавших нарушения общественного порядка, либо понуждавших к антиобщественным действиям, а также активно препятствовавших осуществлению гражданами и должностными лицами их законных прав и обязанностей (ст. 1 Указа).

В связи с продолжавшейся напряженностью межнациональных отношений в Нагорно-Карабахской автономной области и вокруг нее Указом ПВС СССР от 12 января 1989 г. «О введении особой формы управления в Нагорно-Карабахской автономной области» [8, ст. 14] на территории Нагорного Карабаха была введена особая форма управления — Комитет особого управления Нагорно-Карабахской автономной областью. С вступлением Указа в действие (20 января 1989 г.) приостанавливались полномочия органов государственной власти и управления Нагорно-Карабахской автономной области.

Комитет особого управления подчинялся непосредственно высшим органам государственной власти и управления Союза ССР и наделялся всеми правами государственных органов, чья деятельность приостанавливалась. Председатель Комитета особого управления наделялся правами председателя Исполнительного комитета Совета народных депутатов. Комитету особого управления вменялось в обязанность руководство местными органами государственной власти и управления. Для реализации возложенных на Комитет задач ему предоставлялись следующие права: а) приостанавливать полномочия местных органов государ-

ственной власти и управления, а также назначать и организовывать проведение выборов в представительные органы; б) приостанавливать противоречащую Конституции и законодательству СССР деятельность общественных организаций и самодеятельных объединений, в случае необходимости распускать их; в) при необходимости входить с предложениями по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства непосредственно в Президиум Верховного Совета СССР, Совет министров СССР, министерства, государственные комитеты и ведомства СССР.

Указ определял, что деятельность органов прокуратуры и судов на территории Нагорно-Карабахской автономной области осуществлялась согласно действовавшему законодательству и порядку, который устанавливали соответственно Генеральный прокурор СССР, Министерство юстиции СССР и Верховный Суд СССР. Меры, предусмотренные Указом ПВС СССР от 12 января 1990 г., были дополнены Постановлением Верховного Совета СССР от 5 марта 1990 г. «О положении в Азербайджанской ССР и Армянской ССР и мерах по нормализации обстановки в этом регионе».

Государственным органам Азербайджанской ССР и Армянской ССР, Министерству внутренних дел СССР и Комитету государственной безопасности СССР поручалось провести полное разоружение боевых групп и изъятие находившегося у населения оружия. Постановление предписывало обеспечить роспуск экстремистских организаций, ответственных за террористические действия, погромы, массовые беспорядки. Запрещалась деятельность политических организаций, открыто проповедовавших национализм, расизм, религиозный фанатизм (п. 2 Постановления).

Закон СССР от 26 марта 1990 г. «Об обязанностях и правах внутренних войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка» предоставил достаточно широкие полномочия военнослужащим внутренних войск. Следует отметить, что в данном акте специально не оговаривался перечень мер, которые могли применять военнослужащие внутренних войск только в условиях чрезвычайного положения.

2 апреля 1990 г. принимается закон СССР «Об усилении ответственности за посягательство на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР». Законом СССР от 3 апреля 1990 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения» впервые был определен комплексный подход к правовой регламентации чрезвычайных мер, которые могли применять органы государственной власти и управления СССР в порядке отступления от обычного правового режима.

Необходимо отметить, что принятию союзного закона «О правовом режиме чрезвычайного положения» способствовало не только обострение межнациональных отношений на территории бывшего СССР, хотя они были, несомненно, доминирующими. Социальным катаклизмам, происходившим в различных регионах накануне распада СССР, сопутствовали и участвовавшие природно-техногенные катастрофы.

26 апреля 1986 г. произошла ядерная катастрофа на Чернобыльской АЭС (Украинская ССР). В результате запоздалой эвакуации (преступно запоздалой по вине союзных и республиканских властей) из зоны бедствия было вывезено 140 тыс. человек [19]. Точное же количество жертв катастрофы установить невозможно, так как и сейчас продолжается разрушающее воздействие радиации на организмы выживших ликвидаторов и иных лиц, подвергшихся ядерному заражению.

7 декабря 1988 г. катастрофическое по своим последствиям землетрясение произошло в северо-западных районах Армянской ССР. В эпицентре землетря-

сения — в городе Спитаке — было 10, в городе Ленинакане — 9 баллов по шкале Рихтера. Стихийное бедствие охватило территорию с населением свыше 700 тыс. человек. В результате крупномасштабных спасательных работ в зоне бедствия 15 254 человека были вызволены из-под завалов живыми. В то же время 24 390 человек, извлеченных из-под руин, оказались погибшими; умерли в больницах 427 человек [20, с. 5]. В результате землетрясения без крова осталось более полумиллиона людей, а ущерб составил примерно 8,5 млрд руб. Из районов бедствия были вывезены 105 тыс. человек, из них 65 тыс. — в здравницы и дома отдыха южных регионов страны [2].

В апреле 1988 г. произошла вспышка заболеваний брюшным тифом в Цхинвали, столице Юго-Осетинской автономной области [21]. Причиной этой эпидемии явилось неудовлетворительное санитарно-техническое состояние водопроводов [13]. Взрыв газовой смеси, произошедший 3 июня 1989 г. в районе станции Улу-Теляк под Уфой (Башкортостан), повлек за собой самую крупную транспортно-промышленную катастрофу в истории отечественного железнодорожного транспорта. В результате взрыва возник пожар, который мгновенно охватил территорию 250 га. В зоне взрыва и пожара оказались два расходящихся пассажирских поезда (37 вагонов). В вагонах следовало 1284 человека, в том числе 383 ребенка. Из находившихся в поездах пассажиров на месте аварии погибли 259 человек. Получили различной степени ожоги и травмы 806 человек (19 % из пострадавших находились в крайне тяжелом состоянии, 61,6 % — в тяжелом, 16,4 % — средней тяжести, 3 % — в удовлетворительном состоянии), которые эвакуировались с места катастрофы в медицинские учреждения. Сорок шесть пострадавших пассажиров после оказания первой медицинской помощи самостоятельно покинули место трагедии. Всего погибли и умерли в больницах 573 человека, 623 получили телесные повреждения [14]. Эвакуация пострадавших в ближайшие лечебные учреждения участниками ликвидации последствий взрыва была завершена к 5 часам утра 4 июня 1989 г. Для этих целей было задействовано 2500 человек медицинского персонала, 37 вертолетов, 138 санитарных машин, 4 автобуса, а также электропоезд. В целом при проведении эвакуационных и иных аварийно-спасательных работ были задействованы около 8 тыс. человек и более 7 тыс. единиц различного рода техники [15, с. 57].

В соответствии с действовавшими в тот период нормативными правовыми актами, непосредственная работа по ликвидации последствий стихийных бедствий возлагалась на краевые, областные, окружные, районные, городские и поселковые Советы народных депутатов и их исполнительные комитеты. Компетенция указанных органов в данной сфере определялась рядом союзных и республиканских нормативных правовых актов о местных Советах.

К этим актам относились: Указы Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» (1968), «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» (1971), «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» (1971) (Указами Президиума Верховного Совета СССР в них были внесены изменения и дополнения [5, ст. 795–797]); закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» [6, ст. 526]; республиканские законы о сельских и поселковых Советах (1968), о районных Советах, городских, районных (в городах) Советах (1971–1972) (в данные акты были внесены изменения и дополнения [3, ст. 785–787]), о краевых и областных Советах [12, ст. 1593].

В соответствии с названными актами местные Советы народных депутатов наделялись следующими правами: а) принимать меры по предупреждению и ликвида-

ции последствий стихийных бедствий; б) привлекать в необходимых случаях к борьбе с ними колхозы, совхозы, предприятия и другие организации, а также население; в) организовывать в случае угрозы возникновения или распространения эпидемических инфекционных заболеваний мероприятия по их предупреждению и ликвидации (введение в установленном порядке на территории края, области, района, города особых условий и режима труда, учебы, передвижения, перевозок и т. д.). Местные Советы наделялись правом принимать решения и устанавливать правила, за нарушение которых наступала административная ответственность, в том числе и по вопросам борьбы со стихийными бедствиями.

На территории, подвергшейся стихийному бедствию, общее руководство всеми мероприятиями по ликвидации его последствий осуществляли постоянные чрезвычайные комиссии при Советах министров союзных и автономных республик, исполкомах краевых, областных, городских и районных Советов народных депутатов. В зависимости от характера, масштаба и опасности стихийного бедствия могли создаваться: комиссия Политбюро ЦК КПСС; правительственные комиссии при Совете министров СССР, а также межреспубликанские правительственные комиссии [11, с. 12–14].

На территории, подвергшейся эпидемии или эпизоотии, общее руководство всеми мероприятиями по предупреждению и ликвидации их последствий осуществляли специальные чрезвычайные комиссии, которые создавались исполкомами краевых, областных, городских и районных Советов народных депутатов. В зависимости от характера, масштаба и опасности эпидемий могли создаваться всесоюзная и республиканские чрезвычайные противоэпидемические комиссии, а также республиканские правительственные комиссии [там же, с. 8].

Таким образом, обострение межнациональных отношений, массовые беспорядки, блокада отдельных местностей, катастрофические последствия, вызванные причинами природно-техногенного, биогенного, антропогенного характера, явились предпосылками принятия союзного закона «О правовом режиме чрезвычайного положения». Этим законом устанавливались единые основания и единый правовой режим для двух различных ситуаций — природно-техногенных катастроф и социальных конфликтов. Статья 1 указанного закона определяла: «Чрезвычайное положение является временной мерой, объявляемой в соответствии с Конституцией СССР и настоящим законом в интересах обеспечения безопасности граждан СССР при стихийных бедствиях, крупных авариях или катастрофах, эпидемиях, эпизоотиях, а также при массовых беспорядках».

Нетрудно заметить, что в приведенной статье к первоочередным основаниям введения чрезвычайного положения были отнесены причины природно-техногенного характера. Это, конечно же, было обусловлено тем, что после долгих лет неприятия советской юридической наукой института чрезвычайного положения и с учетом социально-политического кризиса в СССР, вполне понятно было желание авторов союзного закона сместить акцент от социально обусловленных оснований введения чрезвычайного положения, в сторону чрезвычайных ситуаций, связанных с природно-техногенными катастрофами.

Правом объявления чрезвычайного положения на территории союзной, автономной республики или в отдельных местностях, входивших в состав одной республики, наделялся Верховный Совет соответствующей союзной, автономной республики с уведомлением об этом Верховного Совета СССР, Президента СССР, а также Верховного Совета соответствующей союзной республики.

Президент СССР обладал правом введения чрезвычайного положения по просьбе или с согласия Президиума Верховного Совета или высшего органа государственной власти соответствующей союзной республики. При отсутствии

такого согласия Президент СССР наделялся правом введения чрезвычайного положения с незамедлительным внесением принятого решения на утверждение Верховного Совета СССР. Постановление Верховного Совета по данному вопросу принималось большинством, не менее двух третей от общего числа его членов.

Правом введения чрезвычайного положения на всей территории СССР обладал Верховный Совет СССР (ст. 2 закона). Содержавшиеся в законе СССР от 3 апреля 1990 г. нормы, регулировавшие правовой режим чрезвычайного положения, по целевому назначению можно разделить на несколько групп, выделив направленные на: предупреждение правонарушений; обеспечение нормальной жизнедеятельности; выявление допущенных правонарушений; пресечение правонарушений; привлечение правонарушителей к ответственности [9, с. 88–89].

С целью предупреждения правонарушений и обеспечения общественного порядка, компетентным органам (должностным лицам) государства предоставлялось право применять следующие меры: запрещать проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий (п. 6 ст. 4); вводить особый режим въезда и выезда граждан (п. 3 ст. 4); запрещать отдельным гражданам покидать определенную местность, свою квартиру (дом) (п. 4 ст. 4); временно изымать у граждан оружие и другие объекты разрешительной системы (п. 5 ст. 5); ограничивать или запрещать торговлю определенными предметами (п. 12 ст. 4); ограничивать или запрещать использование определенных технических средств, а также устанавливать контроль за средствами массовой информации (п. 14 ст. 4); вводить особые правила пользования связью (п. 15 ст. 4); ограничивать движение транспортных средств и проводить их досмотр (п. 16 ст. 4); вводить комендантский час (п. 17 ст. 4).

Приведенные меры предназначались в основном для предупреждения правонарушений, когда чрезвычайное положение вводилось в связи с массовыми беспорядками. Вместе с тем в законе была предусмотрена группа мер правового принуждения, предназначенная и для других ситуаций, когда основанием для введения чрезвычайного положения являлись стихийные бедствия, крупные аварии, катастрофы, эпидемии, эпизоотии. В этих случаях компетентным органам (должностным лицам) государственного управления предоставлялись следующие полномочия: временно выселять граждан из районов, опасных для проживания (п. 2 ст. 4); вводить карантин и проводить другие обязательные санитарно-противоэпидемические мероприятия (п. 13 ст. 4). Помимо мер, направленных на предупреждение нарушений общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» предусматривал ряд мер, направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности населения в регионе, где было объявлено чрезвычайное положение. К таким мерам относились: усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивавших жизнедеятельность населения и народного хозяйства (п. 1 ст. 4); запрещение проведения забастовок (п. 10 ст. 4); привлечение трудоспособных граждан для работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, а также для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (п. 11 ст. 4); использование ресурсов предприятий, учреждений и организаций для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (п. 9 ст. 4); решение вопросов хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций (п. 7 ст. 4); решение вопросов приема и увольнения с работы (п. 8 ст. 4).

С целью выявления нарушений общественного порядка и режима чрезвычайного положения законом СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» предусматривались следующие полномочия правоохранительных органов: проводить досмотр транспортных средств (п. 16 ст. 4); проверку документов в местах



массового скопления граждан, а в необходимых случаях, при наличии данных о том, что у граждан имеется оружие, личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств (п. 20 ст. 4); личный досмотр задержанных за нарушение комендантского часа, а также досмотр находящихся при них вещей (ст. 7 закона).

В целях пресечения нарушений общественного порядка использовались полномочия органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР, предусматривавшиеся законодательством, в частности, упомянутым выше законом СССР от 26 марта 1990 г. «Об обязанностях и правах внутренних войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка». Эти полномочия были весьма обширны — от доставления нарушителей в милицию (п. 1 ст. 5) до применения в исключительных случаях оружия (ст. 7 закона).

Кроме мер пресечения, предусматривавшихся законодательством о милиции, о внутренних войсках Министерства внутренних дел, закон «О правовом режиме чрезвычайного положения» допускал возможность применения ряда специальных мер. Эти меры позволяли: приостанавливать деятельность политических партий, общественных организаций, массовых движений, самостоятельных объединений граждан (п. 18 ст. 4); запрещать создание и деятельность незаконных вооруженных формирований граждан (п. 19 ст. 4 закона).

В законе СССР от 3 апреля 1990 г. устанавливались специальные меры юридической ответственности за нарушение установленных правил режима чрезвычайного положения. Так, в соответствии со ст. 8 закона, нарушение требований, установленных в соответствии с пунктами 3, 4, 6, 10, 12–16 ст. 4, а также требований, предусмотренных ч. 1 ст. 7 закона, влекло применение административного взыскания в виде штрафа в размере до 1 тыс. руб., либо административного ареста на срок до 15 суток.

В соответствии со ст. 9 закона, распространение провокационных слухов, действия, провоцировавшие нарушения правопорядка или разжигавшие национальную рознь, активное воспрепятствование осуществлению гражданами и должностными лицами их законных прав и обязанностей, а также злостное неповиновение законному распространению или требованию сотрудника органов внутренних дел, военнослужащего, народного дружинника или иных лиц, выполнявших служебные обязанности или общественный долг по охране общественного порядка, либо другие подобные действия, нарушавшие общественный порядок и спокойствие граждан, либо нарушение правил административного надзора, совершенное в местностях, где было объявлено чрезвычайное положение, — влекло наложение штрафа в размере 1 тыс. руб. или административный арест на срок до 30 суток.

Статья 10 закона определяла, что руководство запрещенной забастовкой в условиях чрезвычайного положения, воспрепятствование работе предприятий, учреждений и организаций влекли уголовную ответственность и наказывались штрафом до 10 тыс. руб. или исправительными работами на срок до 2 лет, или лишением свободы на срок до 3 лет. К особой правовой мере, предусматривавшейся законом СССР от 3 апреля 1990 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения», следует отнести возможность введения временного президентского правления.

Так, ст. 16 закона определяла: «В случаях, когда в местностях, где объявлено чрезвычайное положение, органы государственной власти и управления не обеспечивают надлежащего осуществления своих функций, Президент СССР может вводить временное президентское правление при соблюдении суверенитета и территориальной целостности союзной республики». Сущность данной правовой меры заключалась в том, что в случае введения президентского правления, полномочия соответствующих органов государственной власти и управления



приостанавливались, а осуществление их функций возлагалось на создаваемый Президентом СССР орган или назначаемое им должностное лицо.

Указанные компетентные субъекты наделялись следующими правами: применять меры, предусмотренные законом «О правовом режиме чрезвычайного положения» (ст. 4); приостанавливать полномочия местных Советов народных депутатов и временно исполнять их функции; входить с предложениями по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства в высшие органы государственной власти и управления Союза ССР, соответствующей союзной, автономной республики; переподчинять любые, расположенные в соответствующей местности, предприятия, учреждения и организации, в порядке, определяемом Советом министров СССР (ч. 2 ст. 16 закона). Такова общая характеристика закона СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения», регламентировавшего порядок использования системы чрезвычайных мер и временных ограничений прав и свобод физических лиц, прав организаций и общественных объединений в СССР.

С учетом положений закона СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения» в РСФСР был принят закон РСФСР «О чрезвычайном положении», подписанный 17 мая 1991 г. тогда еще Председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельциным. Этот закон, согласно Постановлению Верховного Совета РСФСР от 17 мая 1991 г. «О порядке введения в действие закона РСФСР „О чрезвычайном положении“», был введен в действие «с момента его опубликования, а в части, касающейся прав и обязанностей Президента РСФСР, — с момента избрания Президента РСФСР».

Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» определял чрезвычайное положение как «особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные настоящим законом ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей».

Чрезвычайное положение считалось временной мерой и могло вводиться «исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и охраны конституционного строя республики». Целью введения чрезвычайного положения являлась «скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, устранение угрозы безопасности граждан и оказание им необходимой помощи» (ст. 2 закона). К обстоятельствам, служившим основанием для введения чрезвычайного положения, закон относил те, которые представляли собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан и конституционному строю Российской Федерации, устранение которых было невозможно без применения чрезвычайных мер (ст. 3 закона).

Согласно ст. 13 указанного закона, срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не мог превышать 30 дней, а вводимого на части территории страны — 60 дней. По истечении этого срока чрезвычайное положение прекращалось или продлевалось на такой же срок Постановлением Верховного Совета РСФСР. Срок действия чрезвычайного положения, введенного указом Президиума Верховного Совета республики, входившей в состав РСФСР, не мог превышать 60 дней и продлевался Постановлением Верховного Совета этой республики. Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» устанавливал две группы оснований для введения чрезвычайного положения.

К первой группе оснований введения чрезвычайного положения закон относил следующие: попытки насильственного изменения конституционного строя, массовые беспорядки, сопровождавшиеся насилием, межнациональные конфликты, блокада

отдельных местностей, угрожавшие жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных институтов (п. «а» ст. 4 закона). Ко второму основанию закон относил: стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии, ставившие под угрозу жизнь и здоровье населения и требовавшие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ (п. «б» ст. 4 закона).

Чрезвычайное положение на всей территории РСФСР или в отдельных ее местностях могло вводиться Указом Президента РСФСР с немедленным уведомлением Президиума Верховного Совета РСФСР или Указом Президиума Верховного Совета РСФСР с незамедлительным уведомлением Президента РСФСР. О введении чрезвычайного положения Президент РСФСР либо Президиум Верховного Совета РСФСР в течение суток был обязан известить Президента СССР и Президиум Верховного Совета СССР. Чрезвычайное положение на всей либо на части территории РСФСР могло вводиться также Президентом СССР с согласия Верховного Совета РСФСР.

Если чрезвычайное положение вводилось только на территории одной из республик, входивших в состав РСФСР, требовалось предварительное согласие Президиума Верховного Совета этой республики. Однако закон допускал введение чрезвычайного положения и без подобного согласия «с целью пресечения массовых беспорядков, сопровождающихся насилием».

Если обстоятельства, служившие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивали территорию только одной республики, входившей в состав РСФСР, чрезвычайное положение в этой республике могло быть введено Указом Президиума Верховного Совета этой республики с уведомлением Президента РСФСР и Президиума Верховного Совета РСФСР.

До введения чрезвычайного положения по основаниям социально-политического, криминогенного характера (п. «а» ст. 4 закона), Президент РСФСР либо Председатель Верховного Совета РСФСР или Председатель Верховного Совета республики, входившей в состав РСФСР, были обязаны обратиться к группам лиц, организациям, учреждениям, являвшимся инициаторами или участниками действий, служивших основанием для введения чрезвычайного положения, с предупреждением и требованием о прекращении противоправных действий в течение установленного в обращении срока.

В случае неподчинения указанных лиц и организаций обращенным к ним требованиям и продолжения ими противоправных действий по истечении установленного срока, могло быть введено чрезвычайное положение. Введение чрезвычайного положения по основаниям природно-техногенного, биогенного или антропогенного характера (п. «б» ст. 4 закона) допускалось только с согласия органов государственной власти пострадавшей территории, если они продолжали нормально функционировать. В обстоятельствах, требовавших неотложных мер по спасению населения, чрезвычайное положение могло быть введено и без предупреждения соответствующих органов государственной власти.

Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» устанавливал требования к Указу Президента РСФСР о введении чрезвычайного положения. В этом Указе должны были быть прописаны: обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения; обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан; государственные органы, ответственные за осуществление чрезвычайного положения, и точные пределы чрезвычайных полномочий этих органов; границы территории, на которой вводилось чрезвычайное положение; время вступления в силу указа, а также точный срок, на который вводилось чрезвычайное положение.

Указ о введении чрезвычайного положения должен был доводиться до сведения населения через средства массовой информации не менее чем за 6 часов до вступления в силу. Исключением из этого общего правила являлась возможность введения чрезвычайного положения без предварительного предупреждения в обстоятельствах, требовавших неотложных мер по спасению населения.

Указ о введении чрезвычайного положения в период работы сессии Верховного Совета РСФСР подлежал немедленной передаче на утверждение Верховного Совета РСФСР. При этом Верховный Совет РСФСР должен был рассмотреть указ в срок, не превышавший 24 часов. В период между сессиями Верховного Совета РСФСР одновременно с решением о введении чрезвычайного положения Президиум Верховного Совета РСФСР принимал решение о созыве внеочередной сессии Верховного Совета РСФСР, на которой Верховный Совет рассматривал указ о введении чрезвычайного положения в срок, не превышавший 72 часов с момента его принятия. При объявлении через средства массовой информации о введении чрезвычайного положения народные депутаты — члены Верховного Совета РСФСР были обязаны прибыть к месту заседания Верховного Совета РСФСР в возможно короткие сроки без специального вызова.

Указ о введении чрезвычайного положения, который не был утвержден постановлением Верховного Совета РСФСР в установленном порядке и установленные сроки, утрачивал силу, о чем население соответствующей территории оповещалось через средства массовой информации. При утверждении указа о введении чрезвычайного положения, даче согласия на введение чрезвычайного положения Президенту СССР и в период действия режима чрезвычайного положения Верховный Совет РСФСР или соответственно Верховный Совет республики, входившей в состав РСФСР, были вправе изменять перечень и пределы чрезвычайных мер, предусматривавшихся указом о введении чрезвычайного положения, или принять решение об отмене чрезвычайного положения.

Закон устанавливал, что на территории, где было введено чрезвычайное положение, указом о введении чрезвычайного положения либо отдельным указом могли вводиться особые формы государственного управления. Сущность введения особых форм государственного управления заключалась в следующем. Высшие органы государственной власти и управления РСФСР и республик, входивших в состав РСФСР, наделялись правом отмены любого решения нижестоящих органов, действовавших на территории, где было введено чрезвычайное положение. Государственные органы, осуществлявшие управление в условиях чрезвычайного положения, могли наделяться полномочиями по принятию чрезвычайных мер, необходимых для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка и законности и ликвидации угрозы безопасности граждан. Причем эти чрезвычайные меры могли предусматривать временное ограничение прав и свобод граждан, за исключением прав и свобод, перечисленных ст. 27 анализируемого закона.

Органы исполнительной власти территории, на которой вводилось чрезвычайное положение, могли быть поставлены в прямое подчинение Президенту РСФСР либо назначенному им или Президиумом Верховного Совета РСФСР органу. Если чрезвычайное положение вводилось Указом Президиума Верховного Совета республики, входившей в состав РСФСР, орган исполнительной власти, ответственный за нормализацию сложившейся обстановки, назначался Президиумом Верховного Совета соответствующей республики. В целях координации работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения, а также в случае ненадлежащего осуществления своих функций органами государственной власти и управления территории, на которой было введено чрезвычайное положение, могли образовываться специальные временные органы. Этим

органам могли быть переданы полностью или частично исполнительные и распорядительные полномочия органов государственной власти и управления на территориях, где было введено чрезвычайное положение.

В исключительных случаях при введении чрезвычайного положения по основаниям социально-политического, криминогенного характера (п. «а» ст. 4 закона), Постановлением Верховного Совета РСФСР министру внутренних дел РСФСР и председателю КГБ РСФСР могло быть поручено создание совместного оперативного штаба и назначение коменданта территории, на которой было введено чрезвычайное положение. Государственные органы, ответственные за обеспечение режима чрезвычайного положения на соответствующих территориях, наделялись правом издания обязательных к исполнению приказов и распоряжений по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Закон устанавливал, что в случае создания специальных органов управления территорией, на которой вводилось чрезвычайное положение, полномочия местных Советов народных депутатов и их исполнительно-распорядительных органов могли быть временно ограничены либо приостановлены органом, принявшим решение о введении чрезвычайного положения.

На территории, где было введено чрезвычайное положение, все государственные органы, предприятия, учреждения, общественные объединения и граждане были обязаны оказывать содействие государственным органам РСФСР и входивших в состав РСФСР республик, осуществлявших особое управление на соответствующих территориях, и выполнять их обязательные распоряжения и приказы. Невыполнение распоряжений и приказов соответствующих государственных органов влекло ответственность, предусмотренную законом РСФСР «О чрезвычайном положении». Помимо этого, закон РСФСР «О чрезвычайном положении» определял, что для обеспечения общественного порядка, охраны жизни, здоровья, безопасности, прав, свобод и законных интересов граждан могли использоваться силы и средства органов внутренних дел территории, на которой объявлялось чрезвычайное положение.

По предложению министра внутренних дел РСФСР или председателя КГБ РСФСР Президент РСФСР наделялся правом привлечения дополнительных сил и средств органов МВД и КГБ. В исключительных случаях при введении чрезвычайного положения по основаниям природно-техногенного характера Президент РСФСР по поручению Верховного Совета РСФСР наделялся правомочием по принятию мер по привлечению Вооруженных сил, находившихся в подчинении органов Союза ССР.

В соответствии с Указом Президента РСФСР о введении чрезвычайного положения, либо отдельным указом органа, принявшего решение о введении чрезвычайного положения, устанавливался перечень и пределы чрезвычайных мер, использование которых допускалось в условиях чрезвычайного положения, включая исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан.

Статья 22 закона РСФСР «О чрезвычайном положении» устанавливала систему так называемых общих чрезвычайных мер. Особенность этой группы мер заключалась в том, что их применение допускалось в условиях обычного правового режима в случаях, предусматривавшихся законодательством РСФСР. Эти же меры могли применяться и при введении чрезвычайного положения. Причем как при введении чрезвычайного положения по основаниям, обусловленным чрезвычайными ситуациями социально-политического, криминогенного характера, так и по основаниям, обусловленным природно-техногенными, биогенными факторами. К этим мерам относились: особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории, на которой вводилось чрез-

вычайное положение; усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивавших жизнедеятельность населения; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок; ограничение движения транспортных средств и их досмотр.

В соответствии со ст. 23 закона РСФСР «О чрезвычайном положении» при введении чрезвычайного положения по основаниям социально-политического, криминогенного характера (п. «а» ст. 4 закона), наряду с системой общих, предусматривавшихся ст. 22 закона, мер могли вводиться следующие чрезвычайные меры: комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность, в установленное время суток; ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; допускался временный арест печатной продукции до отмены чрезвычайного положения, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств и множительной аппаратуры; приостановление, после предварительного предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствовавших нормализации обстановки; проверка документов в местах скопления граждан, а в исключительных случаях, при имевшихся данных о наличии у граждан оружия, — личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств; ограничение или запрещение продажи оружия, ядовитых веществ, спиртных напитков; в исключительных случаях допускалось временное изъятие у граждан огнестрельного и холодного оружия, а у предприятий, учреждений и организаций — также и учебной военной техники и радиоактивных веществ; выдворение нарушителей общественного порядка, не являвшихся жителями данной местности, к месту их постоянного проживания либо за пределы территории, на которой было введено чрезвычайное положение, за их счет.

Согласно ст. 24 закона РСФСР «О чрезвычайном положении», при введении чрезвычайного положения по основаниям природно-техногенного, биогенного характера (п. «б» ст. 4 закона) в дополнение к системе общих мер, предусматривавшихся ст. 22 закона, могли применяться следующие меры: временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений; введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости; установление карантина и проведение других санитарно-противоэпидемических мероприятий; мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений и организаций, изменение режима их работы, переориентация на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции, иные изменения производственной деятельности, необходимые для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ; отстранение от работы на период чрезвычайного положения руководителей государственных учреждений, предприятий и организаций, при ненадлежащем исполнении ими своих обязанностей, и назначение временно исполняющими обязанностей указанных руководителей других лиц; мобилизация трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения аварийно-спасательных работ, при обязательном обеспечении безопасности труда.

Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» устанавливал правовые последствия нарушения правил и требований режима чрезвычайного положения. Так, согласно ст. 29 закона, граждане, нарушившие правила комендантского часа, могли задерживаться силами охраны правопорядка до окончания комендантско-



го часа, а лица, не имевшие при себе документов, — до установления их личности, но не более чем на трое суток; задержанные лица и находившиеся при них вещи могли быть подвергнуты досмотру.

В соответствии со ст. 30 закона за нарушение гражданами требований режима чрезвычайного положения, предусматривавшихся ст. 22–24 закона (за исключением правил комендантского часа), допускалось наложение административного взыскания в виде штрафа в размере от 50 до 500 руб., если эти действия не влекли уголовной ответственности в соответствии с УК РСФСР. Процессуальный порядок наложения административных взысканий регламентировался Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

Статья 31 закона определяла, что в условиях чрезвычайного положения допускалось наложение штрафа в размере до 1 тыс. руб. или административного ареста до 30 суток за совершение следующих правонарушений: за неоднократное нарушение установленных требований режима чрезвычайного положения; за действия, провоцировавшие нарушение правопорядка или разжигавшие национальную рознь, а также нарушавшие общественный порядок; за активное воспрепятствование осуществлению гражданами и должностными лицами их законных прав и обязанностей, а равно неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудников ОВД или КГБ при исполнении ими служебных обязанностей по охране общественного порядка. В случае совершения вышеуказанных противоправных действий должностными лицами законом предусматривалось наложение штрафа в размере до 3 тыс. руб. или административный арест до 30 суток. Дела об административных правонарушениях рассматривались народным судьей в порядке, установленном КоАП РСФСР 1984 г., в срок до 3 суток. Причем лица, совершившие указанные правонарушения, могли быть задержаны вплоть до рассмотрения дела народным судьей.

В период действия чрезвычайного положения на всей территории РСФСР, равно как и на части ее территории по основаниям социально-политического, криминогенного характера (п. «а» ст. 4 закона), не допускалось изменение Конституции и избирательного законодательства РСФСР, конституций республик, входивших в состав РСФСР. Также не проводились выборы высших органов государственной власти РСФСР и референдумы РСФСР. На территориях, где было введено чрезвычайное положение, выборы органов государственной власти и местного самоуправления не проводились в течение всего периода чрезвычайного положения.

В соответствии с международно-правовыми обязательствами СССР и РСФСР, вытекавшими из Международного пакта о гражданских и политических правах (ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу 23 марта 1976 г. [4, ст. 291]), в случае объявления чрезвычайного положения Президент РСФСР либо Президиум Верховного Совета РСФСР в трехдневный срок были обязаны принять меры к оповещению генерального секретаря ООН об ограничениях прав и свобод граждан, составлявших отступления от обязательств по указанному Международному пакту, об объеме этих отступлений и о причинах такого решения. В уведомлении также должно было быть указано о дате предполагаемого прекращения соответствующих отступлений от обязательств, предусмотренных Международным пактом.

Следует отметить, что в сравнении с законом СССР от 3 апреля 1990 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения», в котором устанавливались единые основания введения чрезвычайного положения и единый правовой режим для двух различных по своей сущности экстраординарных ситуаций (обусловленных чрезвычайными ситуациями природно-техногенного характера и социально-по-



литическими, криминогенными факторами), закон РСФСР от 17 мая 1991 г. имел существенные конструктивные преимущества.

Это проявлялось прежде всего в том, что в законе РСФСР «О чрезвычайном положении» был закреплён более дифференцированный подход в определении оснований введения чрезвычайного положения, а также в определении системы экстраординарных мер, применение которых допускалось в той либо иной чрезвычайной ситуации. Так, только при введении чрезвычайного положения по социально-политическим, криминогенным основаниям (п. «а» ст. 4 закона) допускалось применение системы чрезвычайных мер, закреплённых в ст. 23 закона (например, введение комендантского часа, ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры и др.).

В свою очередь, только при введении чрезвычайного положения по основаниям природно-техногенного либо биогенного характера (п. «б» ст. 4 закона) допускалось применение системы экстраординарных мер, закреплённых в ст. 24 закона (например, временное выселение (эвакуация) граждан из районов, опасных для проживания, введение карантина, мобилизация ресурсов государственных предприятий, учреждений, организаций и др.).

Вместе с тем, как было сказано выше, закон РСФСР «О чрезвычайном положении» закреплял систему так называемых общих мер, применение которых допускалось как при возникновении чрезвычайных ситуаций социально-политического, криминогенного характера, так и в ситуациях, обусловленных природными, техногенными либо биогенными факторами (ст. 22 закона). Такая конструкция закона РСФСР «О чрезвычайном положении» (в части, касающейся определения оснований введения чрезвычайного положения, а также порядка применения чрезвычайных мер и временных ограничений) подвергалась критике ряда отечественных ученых.

«Соединение в одном законодательном акте принципиально разных оснований объявления чрезвычайного положения и разных по интенсивности правоограничений, — отмечает по этому поводу И. Л. Петрухин, — представляется недопустимым. Эти основания и ограничения перемешаны и переплетены таким образом, что их дифференцированное применение крайне затруднительно, если не невозможно. При этом велика опасность применения неоправданно суровых мер к гражданам, терпящим экологическое бедствие, переживающим техногенную катастрофу, эпидемию и т. п. В такого рода ситуациях объявление чрезвычайного положения следует признать в принципе недопустимым» [16, с. 47–48]. И. Л. Петрухин подчеркивает: «Основной недостаток закона „О чрезвычайном положении“ от 17 мая 1991 г. состоит в том, что в соответствии с ним режим чрезвычайного положения охватывает как социальные конфликты, так и бедствия, вызванные природными, техногенными и биологическими факторами. Эти две ситуации качественно различны и требуют от государства разного реагирования: при социальных конфликтах должны преобладать меры сдерживания и принуждения, а при социальных бедствиях — меры оказания помощи и аварийно-спасательные работы» [17, с. 39].

С учетом того, что от граждан и властей требуется максимальное напряжение сил для преодоления последствий природной или экологической катастрофы, замечает И. Л. Петрухин, в пострадавших регионах должно вводиться состояние бедствия, гораздо менее обременительное для граждан, чем правовой режим чрезвычайного положения [16, с. 48].

Только в тех случаях, когда «ситуация в условиях социального бедствия, вызванного природными, техногенными или биологическими факторами, вышла из-под контроля вследствие мародерства, неповиновения или по другим причи-

нам, то при наличии предусмотренных законом оснований может быть объявлено чрезвычайное положение».

И. Л. Петрухин особо подчеркивает, что «введение чрезвычайного положения необходимо связывать лишь с острыми социальными, национальными конфликтами, массовыми беспорядками, геноцидом и ни в коем случае не распространять его на социальные бедствия, вызванные природными и техногенными факторами». С учетом этого И. Л. Петрухин обосновал мысль о необходимости разработки двух разных законов — о чрезвычайном положении и о состоянии национального (регионального) бедствия.

Подобной точки зрения в тот период времени придерживался и А. М. Ларин, полагая необходимым принятие нового закона о чрезвычайном положении, а также закона «О мерах предупреждения народных бедствий и устранения их последствий», который должен был регламентировать порядок организационно-правового воздействия на социальные бедствия, вызванные природно-техногенными и биологическими факторами.

По этому поводу А. В. Грязнов также высказывал мысль о необходимости «разработки либо двух законов, позволяющих адекватно реагировать на чрезвычайные ситуации социально-политического характера и на природно-техногенные катастрофы, либо, в крайнем случае, используя опыт зарубежных стран, выделить в федеральном конституционном законе о чрезвычайном положении соответствующую главу». Необходимо отметить, что теоретические изыскания указанных и других авторов были восприняты законодателем и нашли свое практическое применение. Так, 21 декабря 1994 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Статья 1 этого закона определяет: «Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

В приведенной дефиниции к чрезвычайным ситуациям законодатель не относит те, которые обусловлены социально-политическими, криминогенными факторами. Кроме того, из сферы действия указанного закона исключаются экстраординарные ситуации, вызванные военными причинами. Правовая регламентация общественных отношений в условиях чрезвычайного и военного положения осуществляется в соответствии с Конституцией России 1993 г. и федеральными конституционными законами об этих видах чрезвычайных правовых режимов, принятых уже в начале XXI в. Исследованию различных аспектов института чрезвычайного положения после принятия и вступления в силу закона РСФСР от 17 мая 1991 г. «О чрезвычайном положении» были посвящены многие научные работы, в том числе и диссертационные исследования.

Говоря о практике использования чрезвычайного положения в конце 1980-х — начале 1990-х гг. прошлого столетия в Союзе ССР и РСФСР, следует отметить, что в той или иной форме оно неоднократно вводилось союзными и республиканскими органами государственной власти и управления.

В сентябре 1988 г. в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдском районе Азербайджанской ССР («особое положение»); в январе 1989 г. в НКАО («особая форма управления»); в январе 1990 г. в НКАО и прилегающих к ней районах Азербайджанской ССР, Горисском районе Армянской

ССР и в приграничной зоне вдоль государственной границы СССР на территории Азербайджана; в феврале 1990 г. в столице Таджикской ССР — городе Душанбе; в июне 1990 г. в городе Ош и прилегающих к нему Узгенском, Советском, Кара-Суйском, Араванском и Анайском районах Узбекской ССР; в июне 1990 г. в столице Киргизской ССР — городе Фрунзе и некоторых других районах; в июне 1990 г. в городе Андижане Узбекской ССР и пяти районах Андижанской области, граничивших с Киргизией: Джалалкудукском, Кургантепинском, Мархаматском, Пахтаабадском и Ходжаабадском; в августе 1990 г. в столице Армянской ССР — городе Ереване; в октябре 1990 г. в местах компактного проживания гагаузов на юге Молдовы — на территории Комратского, Вулканештского и Чадыр-Лунгского районов, а также в некоторых населенных пунктах Бессарабского района; в ноябре 1990 г. в Приднестровской Республике в городах Дубоссары, Тирасполь и Бендеры; в декабре 1990 г. на территории города Цхинвали и Джавского района Южной Осетии; в июне 1991 г. в столице Дагестана — городе Махачкале.

19 августа 1991 г., в период пребывания Президента СССР М. С. Горбачева на отдыхе в Крыму, группа лиц союзного руководства, включая вице-президента СССР, премьер-министра, председателя КГБ, министра обороны, внутренних дел и ряда других высших должностных лиц, объявила о создании Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП). Пытаясь взять под контроль ситуацию с целью предотвращения распада СССР, в Москве и «отдельных местностях» Союза ССР было введено чрезвычайное положение. Введение чрезвычайного положения было расценено Верховным Советом РСФСР как «антиконституционный заговор» и «государственный переворот». Предпринятая попытка введения чрезвычайного положения на территории бывшего Союза ССР, включая Россию, как известно из истории, закончилась провалом. С тех пор чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации не вводилось, однако в отдельных ее регионах оно все же объявлялось. Так, например, чрезвычайное положение вводилось на сопредельных территориях Северной Осетии и Ингушетии и действовало с 1992 по 1995 г., периодически продлеваясь указами Президента России.

В начале октября 1993 г. чрезвычайное положение вводилось в городе Москве. Октябрьские события 1993 г. в Москве не укладываются в рамки чрезвычайного положения, так как они были более похожи на гражданскую войну, для которой свойственны свои законы.

#### Литература

1. Бессарабов В. Г., Шаров Р. В. Правовое регулирование ограничений прав и свобод в Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2006. № 4.
2. В политбюро ЦК КПСС // Советская Россия. 1988. 29 декабря.
3. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32.
4. Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
5. Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 49.
6. Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 526.
7. Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 47. Ст. 712.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 3. Ст. 14.
9. Григорьев В. Н. Правовой режим чрезвычайного положения // Правоведение. 1991. № 2.
10. Григорьев В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях // Правоведение. 1992. № 3.

11. Жижко А. А. Управление органами внутренних дел при стихийных бедствиях. Лекция. М., 1989.
12. Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48.
13. Инфекция благодушия // Правда. 1988. 14 июня.
14. Лесков С. Взрыв поездов под Уфой: пять лет спустя прорабы назначены стрелочниками // Известия. 1994. 15 ноября.
15. Микеев А. К., Порфирьев Б. Н. Управление деятельностью органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 1995.
16. Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2.
17. Петрухин И. Л. Чрезвычайное положение и права человека // Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994.
18. Рушайло В. Б. Конституционные и административно-правовые основы содержания режима военного положения в Российской Федерации // Право и политика. 2003. № 12.
19. Савичев В. Н. Основы организации административной деятельности ОВД при ликвидации последствий на АЭС. Минск, 1990.
20. Сила подземной стихии // Аргументы и факты. 1988. № 51.
21. Тревога в Цхинвали // Социалистическая индустрия. 1988. 26 апреля.
22. Янгол Н. Г. Правовой режим чрезвычайного положения, вводимый в условиях обострения социальных конфликтов / СПбГУАП; СПбУ МВД России. СПб., 1999.

УДК 325.1:342

*И. В. Бородушко*

## Проблемы государственного регулирования миграционных процессов в РФ

*I. V. Borodushko. Problems of government regulation of migration processes  
in the Russian Federation*

В статье рассмотрены и проанализированы проблемы государственного регулирования международных миграционных процессов. Уделено внимание социально-экономическим последствиям международной миграции, раскрыты современные тенденции международной миграции. Представлен правовой статус субъектов международных миграционных правоотношений, механизм реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов. Акцентировано внимание на содержании института обжалования действий и решений, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан.

The Article considers and analyzes problems of the government regulation of international migration processes. Attention is paid to the social and economic consequences of international migration, the current trends of international migration are described. Legal status of parties to the legal relationships concerning international migration is outlined. The nature of the institution of appeal against actions and decisions, which contravene rights and freedoms or violate lawful interests of citizens, is highlighted.

*Ирина Васильевна Бородушко* — профессор кафедры гражданского права и процесса Санкт-Петербургского университета управления и экономики, доктор экономических наук.

© И. В. Бородушко, 2012.

*Ключевые слова:* миграция, международная миграция, национальная безопасность, последствия международной миграции, миграционная политика.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

*Key words:* migration, international migration, national security, consequences of international migration, migration policy.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

Государственная миграционная политика Российской Федерации основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ, положениях Конституции РФ и выражается в федеральных законах и нормативных правовых актах субъектов Федерации, в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ, Положением «О правительственной комиссии по миграционной политике» (Постановление Правительства РФ от 26.05.2009 г. № 450 в действующей ред.) на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ возложена обязанность реализации единой государственной миграционной политики.

Несмотря на существующие системы государственного воздействия на миграционные процессы, все большую актуальность в мире обретает проблема нелегальной международной миграции. В своем подавляющем большинстве нелегальные мигранты прибывают в страну с целью трудоустройства на временной основе. По мере своего нарастания нелегальная миграция постепенно порождает особые неофициальные сети организации этих миграционных потоков, интегрируется с теневым, а нередко и с криминальным бизнесом.

Оценка роли миграции в развитии экономики любой страны не может быть однозначной — с ней связаны как позитивные, так и негативные факторы общественной жизни. Но совокупный итог этих двух векторов развития однозначно складывается в пользу признания миграции как необходимой предпосылки общественного прогресса, что подтверждается всем историческим опытом человеческой цивилизации и реалиями современной жизни. Но это отнюдь не исключает возможности появления значительных рисков для национальной безопасности, связанных именно с миграционными процессами.

Глобальной многими авторами признается тенденция, когда приток дешевой рабочей силы из других стран обостряет конкуренцию на внутренних рынках труда развитых стран, что приводит к обострению межэтнических отношений и росту национализма. Лишь отчасти острота проблемы смягчается за счет того, что иммигранты занимают преимущественно рабочие места, остающиеся не востребованными со стороны коренного населения страны. Ряд специалистов придерживается иного мнения, утверждая, что иммиграция рабочей силы позволяет снизить диспропорции на рынке труда и «исследования, проведенные в странах ОЭСР, не нашли жесткой корреляции между миграцией и безработицей» [1, с. 67]. К сожалению, детальное исследование вопроса о международной миграции затруднено в силу ограниченности информации — в большинстве стран основным источником данных являются только заявления о выдаче виз.

Международная миграция в основе своей является трудовой миграцией. Но постепенно растет значимость такого ее сегмента, как учебная миграция, последствия которой особенно важны: одна часть молодых специалистов возвращается на родину, повышая качественный уровень ее трудового потенциала; другая часть остается на постоянное жительство в стране обучения, ускоряя накопление ее



человеческого капитала. В первом случае происходит сближение качества трудового потенциала разных стран, во втором — закрепляется и даже нарастает дифференциация регионов и стран мира по качественному уровню рабочей силы.

Некоторую часть международной миграции составляют потоки беженцев и вынужденных переселенцев. Несмотря на свою малочисленность, эти потоки являются значимым фактором снижения уровня национальной безопасности. Как отмечает С. И. Горбань, в мире распространено бегство от локальных войн и этнических чисток, воинствующего национализма и религиозной нетерпимости, которые приобретают в XXI в. все более опасные масштабы в связи с глобализационными процессами [2, с. 149].

Массовому распространению нелегальной миграции способствует всеобщая заинтересованность в ней. Как отмечают Г. И. Глущенко и В. А. Пономарев, о существовании «черного рынка» рабочей силы знают все — и полиция, и налоговики, и подрядчики. Но всех устраивает такое положение дел. По негласному договору перед проведением проверок нелегалов заранее предупреждают. Денежные переводы на родину многие мигранты осуществляют по нелегальным каналам, поэтому не являются достоверными данные о суммах переводов в платежных балансах принимающих стран и стран-доноров [1, с. 189].

Происходит дифференциация потоков нелегальных мигрантов в зависимости от способов незаконного проникновения в принимающую страну. Принято разграничивать три основные формы нелегальной миграции. Наиболее распространенным является въезд в страну при нелегальном пересечении государственных границ. Это может быть осуществлено как самостоятельно, так и с помощью специальных незаконно организованных каналов перемещения через границу. Вторая форма нелегальной миграции — въезд по фальшивым документам. Третьей формой нелегальной миграции является легальный въезд с последующим нарушением условий пребывания в стране. Основные виды таких нарушений: превышение официально установленного для данного лица срока пребывания в стране; трудоустройство лиц, прибывших на учебу, по туристической визе, по частному приглашению; транзитные мигранты с просроченной визой и др.

Принимающая страна заинтересована в сокращении масштабов нелегальной миграции. Для этого необходимо знать, в силу каких причин люди отдают предпочтение нелегальным формам въезда в страну и пребывания в ней. Как показывает практика, такими причинами чаще всего являются: невозможность получения официального разрешения на въезд в страну или на работу в конкретной сфере экономики; нежелание тратить время и денежные средства на регистрацию и получение разрешения на работу.

Социально-экономические последствия международной миграции, и изменение уровня национальной безопасности в том числе, следует оценивать дифференцированно по четырем основным категориям субъектов, причастных в той или иной форме к миграционным процессам. Такими субъектами являются: сами мигранты; принимающее государство; государство, из которого происходит эмиграция; работодатели в принимающем государстве. При более детальном анализе могут быть дополнительно рассмотрены следующие субъекты: страны, через которые проходят транзитные потоки мигрантов; население в принимающей стране; объекты инфраструктуры в принимающей стране, семьи и родственники на родине мигрантов.

Для каждой категории названных выше субъектов, связанных с деятельностью мигрантов, возникают определенные позитивные и негативные последствия. Каждый субъект оценивает их, определяя положительный эффект и возможные



риски. На этой основе он выстраивает свое поведение и отношения с мигрантами.

Ключевая роль в оптимизации международной миграции принадлежит государству, его миграционной политике и эффективности ее реализации. Главной предпосылкой жизнеспособности миграционной политики государства являются ее своевременность, адекватность экономической ситуации, умелое совмещение текущих и стратегических целей управления миграцией. Существенно также соответствие национальной миграционной политики международным стандартам в данной сфере, Конституции страны, другим общепринятым нормам права. Особенно важно принимать во внимание и по возможности согласовывать (в пределах законности и требований национальной безопасности) позиции всех заинтересованных сторон — самих мигрантов, работодателей, местного населения, государства. На таком комплексном подходе должна быть основана стратегия управления миграционными процессами и прежде всего — внешней трудовой миграцией.

Сложность механизмов формирования потоков международной трудовой миграции определяется, в частности, тем, что большое значение имеет структура спроса и предложения на международном рынке труда. Развитые страны нуждаются в привлечении извне рабочей силы двух категорий — высококвалифицированных специалистов и работников малоквалифицированного труда. Соответственно, различными должны быть источники пополнения этих кадров и способы привлечения работников.

Наибольшие трудности возникают в связи с привлечением иммигрантов — высококвалифицированных специалистов, так как их численность в мире ограничена и их труд является высокооплачиваемым. Дефицитность данной категории работников породила в международной практике такое явление, как «утечка умов». Россия, сама остро нуждающаяся в квалифицированных талантливых специалистах, стала, к сожалению, донором для более развитых и более богатых стран. В аналогичном положении оказался ряд стран Восточной Европы.

Международные интеграционные процессы стимулировали заключение межгосударственных соглашений по различным аспектам экономического развития, и в том числе — по вопросам международной трудовой миграции. В условиях глобальных мирохозяйственных связей исследованием вопросов международной миграции занимается ряд международных организаций: ООН, МОМ (Международная организация по миграции), МОТ (Международная организация труда), Сассекский центр изучения миграции, CASAS (Центр прикладных исследований стран Южной Азии), СЕМЕ (организация «Совместные усилия по организации эмиграции»), IAD (Межамериканский диалог), IMP (организация «Политика в области международной миграции»), МВФ, ВТО и др. Этими организациями был проведен ряд прикладных исследований международной трудовой миграции. Разрабатывались теории международной миграции. Одним из направлений этих исследований явилась оценка влияния международной миграции на развитие национальных экономик принимающих стран и стран-доноров. Определялись и социальные последствия международной миграции. Обнаруживался противоречивый характер связей между миграцией и социально-экономическим развитием.

В настоящее время наиболее характерными тенденциями международной миграции населения являются: 1) расширение географических границ зоны активных территориальных перемещений населения; 2) рост объема денежных переводов семьям в страны — экспортеры рабочей силы, что положительно влияет на платежный баланс этих стран; 3) нарастание значимости государствен-

ного регулирования международной миграции населения; 4) влияние международной экономической интеграции на расширение зоны, где полностью либерализованы государственные границы; 5) возрастание значимости интеллектуальной миграции (научных, военно-технических кадров); 6) возникновение новых типов экономических миграционных потоков, мотивируемых бегством от налогов, отмыванием денег; 7) формирование устойчивых центров притяжения мигрантов — Западная Европа, США, Канада, нефтедобывающие страны Персидского залива.

Отличительными признаками международной миграции населения, по сравнению с внутренней миграцией, являются необходимость пересечения государственной границы и соответствующий государственный контроль за фактом самого передвижения через границу в стране выезда и в стране въезда. В принимающей стране осуществляется наблюдение за последующими событиями в жизни иммигрантов — трудоустройством, поступлением на учебу или стажировку и др. Действенность такого контроля зависит от степени «прозрачности» государственных границ, от направленности государственной миграционной политики, от действующего в данной сфере законодательства.

Основными зонами действия прозрачных границ являются территории ЕС, североамериканского союза НАФТА, ближневосточного содружества, СНГ и др. К концу XX в. стали все более возрастать значение и масштабы приграничной миграции, что представляет одно из проявлений процесса международной интеграции и глобализации. Растет значимость транзитной миграции, особым видом которой является так называемая пошаговая миграция, при которой принимающая страна выступает в качестве своеобразного перевалочного пункта.

Общее число мигрантов и другие количественные параметры международной миграции поддаются лишь приблизительной оценке. Такое положение обусловлено отсутствием надежной системы сбора первичной информации об этой сфере и широким развитием нелегальной миграции. По оценкам специалистов, общий объем международного перемещения населения стремительно нарастает.

Одним из основных приемов характеристики международной миграции является классификация миграционных потоков по нескольким основаниям — по территориальной направленности, по составу мигрантов, по продолжительности пребывания в принимающей стране, по степени законности и др. Наибольшую познавательную ценность представляет анализ, основанный на сочетании (комбинировании) этих подходов.

По территориальной направленности международные миграционные потоки могут рассматриваться с позиций обмена между: 1) отдельными государствами; 2) группами государств (развитые, развивающиеся, страны бывшего социалистического лагеря); 3) континентами.

Во втором и третьем случаях миграция может быть внутренняя и внешняя относительно отдельных групп государств или континентов соответственно. Например, внутренней миграцией для конкретных групп государств является миграция в рамках промышленно развитых стран, миграция населения между развивающимися странами. Внешними относительно отдельных групп государств являются миграционные потоки между развитыми и развивающимися странами. Миграция может быть межконтинентальной и внутриконтинентальной. Наиболее мощные миграционные потоки в настоящее время (особенно в перспективе) представлены перемещением населения из менее развитых стран в более развитые. Современной тенденцией является и нарастание интенсивности миграции между самими развивающимися странами.

По составу мигрирующего населения основным классификационным признаком является квалификационный уровень взрослого населения — рабочей силы. Различают потоки мигрантов, представленные квалифицированной и низкоквалифицированной рабочей силой, а также миграцию специалистов с наиболее высоким интеллектуальным и творческим потенциалом (так называемая утечка мозгов). Следует отметить, что актуальность проблемы утечки умов была впервые отмечена в 1951 г. французским ученым А. Сови в его работе «Общая теория населения». А. Сови отмечал, что миграция лиц высокой квалификации наносит большой ущерб странам, откуда выезжают иммигранты.

К числу основных аспектов анализа международной миграции населения относится исследование ее причин и последствий. Прежде всего, следует отметить, что международная миграция принципиально отличается от внутренней по своим механизмам, способам регулирования, факторам и последствиям. Колебания экономической конъюнктуры и экономические циклы влияют на международную миграцию, которая посредством механизмов обратных связей смягчает кризисные ситуации в странах эмиграции и иммиграции.

Последствия миграции населения важно оценивать с позиций национальной безопасности каждой страны. Тот факт, что в целом миграция составляет неотъемлемый элемент развития экономических систем, не исключает необходимости тщательного мониторинга рисков и угроз национальной безопасности, обусловленных нерациональными и неконтролируемыми потоками международной миграции.

Вместе с тем отток высококвалифицированной рабочей силы из стран-экспортеров снижает уровень их научно-технологического потенциала, углубляя и закрепляя дифференциацию национальных экономик по уровню развития, снижая конкурентоспособность более отсталых стран на мировом рынке, увеличивая масштабы дифференциации уровня и качества жизни населения.

В целом соотношение позитивных и негативных последствий международной миграции определяется взаимным балансом интересов стран — участниц обмена населением, соотношением реальных и оптимальных параметров миграции и возможностями целенаправленного их регулирования и контроля, ограничением масштабов нелегальной миграции. Вопросы регулирования международных перемещений населения решаются на международном и национальном уровнях.

Оценка современной позиции России в международном обмене демографическими ресурсами и определение задач государственного регулирования ситуации в данной сфере должны включать предварительный анализ по следующим направлениям: современная ситуация на внутреннем рынке труда и ее перспективы на ближайшие десятилетия; тенденции и факторы эмиграции, иммиграции, реэмиграции и вынужденной миграции населения; организационно-правовые основы статуса России в функционировании мирового рынка труда и в международной трудовой миграции; государственная программа регулирования внешней миграции на ближайшую и более отдаленную перспективу; тенденции нелегальной иммиграции, методы оценки ее масштабов и разработка мер миграционной политики в отношении нелегальных иммигрантов.

Положение иммигрантов в России в немалой степени определяется сложившимся общественным мнением среди коренного населения, которое носит дифференцированный характер в отношении различных категорий иммигрантов — русских вынужденных переселенцев из стран СНГ, гастарбайтеров из стран СНГ, Китая, Вьетнама, Кореи и других государств.

Характер влияния миграции на экономическую безопасность существенно зависит от вида и формы миграции, от основных направлений миграционных

потоков. Весь исторический опыт нашей страны показывает неизменно негативное влияние эмиграции на ее развитие и, в основном, позитивный эффект иммиграции. В современную эпоху спонтанный и совершенно неподготовленный выход России в 1990-е гг. на мировые рынки, и в том числе — на международный рынок труда, был сопряжен со многими неоправданными издержками. Наиболее тяжелой потерей стала массовая утечка умов, существенно подорвавшая национальную безопасность страны. Хаотичная нерегулируемая взрывоподобная иммиграция из постсоветского пространства не позволила эффективно и целенаправленно использовать этот ресурс пополнения населения страны и ее трудового потенциала. За истекшие почти два десятилетия проблема эффективного регулирования трудовой миграции остается не решенной до конца. Следовательно, миграция, при всех ее положительных моментах, по-прежнему несет определенные угрозы национальной безопасности.

В целом влияние международной миграции является более значимым, чем влияние внутренней миграции. Нелегальная миграция порождает значительно больше проблем для принимающей страны, чем легальная миграция. Стимулируется нелегальная трудовая миграция значительным и растущим спросом на их труд со стороны неформального и криминального секторов российской экономики.

Нелегальными трудовыми мигрантами традиционно являются преимущественно лица малоквалифицированного труда, занятые на временных сезонных работах в неформальном секторе экономики. В России постепенно расширяется практика привлечения нелегальных мигрантов на постоянной основе (но без заключения трудовых договоров) к работе в достаточно крупных организациях — в сферу строительства, розничной торговли и услуг, ЖКХ, ремонтных служб, общественного транспорта, промышленности. Часть иммигрантов осуществляет индивидуальную трудовую деятельность. Крупные города и мегаполисы все в большей мере становятся центрами притяжения не только легальных, но и нелегальных мигрантов.

Основные маршруты следования нелегальных мигрантов в Россию пролегают через границы страны с Казахстаном, Украиной, Китаем. Наиболее распространенная форма такой миграции — легальный въезд на территорию России, в дальнейшем утрата легального статуса, так как не оформляются в установленном порядке и установленные сроки регистрация по месту пребывания и разрешение на трудовую деятельность.

Порождаемые крупномасштабной нелегальной миграцией угрозы национальной безопасности России в основном заключаются, по мнению И. Алешковского и В. Ионцева [3, с. 41–42], в следующем:

- нелегальные иммигранты способствуют развитию и поддержанию неформального сектора экономики, так как возникают необоснованные конкурентные преимущества у их работодателей (неуплата налогов, заниженная оплата труда и др.);
- стимулируется развитие теневого сегмента рынка товаров и услуг, тормозится создание эффективного цивилизованного рынка труда;
- стимулируется распространение проституции, наркобизнеса, контрабандных операций, преступности;
- государство несет финансовые потери в связи с: неуплатой нелегальными мигрантами налога с доходов физических лиц; отсутствием отчислений с теневого фонда оплаты труда компаниями работодателей нелегальных мигрантов; недополучением платы от организаций за использование иностранной рабочей силы; ростом расходов государственного бюджета на социальное обеспечение иммигрантов (обучение детей, общественная безопасность, содержание мест лишения свободы и др.);

- на нелегальных мигрантов не распространяются нормы права о минимальном размере оплаты труда и, следовательно, снижается фактический средний размер оплаты труда неквалифицированных рабочих;
- работодатели могут не соблюдать требования законодательства об охране труда и здоровья работников, что ведет к росту уровня производственного травматизма среди нелегальных мигрантов;
- для коренного населения из-за контактов с мигрантами возникает повышенный риск инфекционных и паразитарных заболеваний, ухудшается санитарно-эпидемиологическая обстановка, так как нелегальные мигранты чаще являются вирусоносителями (не проходят необходимые медицинские обследования, для них затруднено получение медицинской помощи, они зачастую живут и трудятся в антисанитарных условиях, подвергаются чрезмерной трудовой эксплуатации);
- нелегальные мигранты чаще могут становиться объектами преступных посягательств, что способствует ухудшению криминогенной ситуации;
- возрастает опасность усиления социальной и межэтнической напряженности, экстремистских националистических течений, тормозится интеграция мигрантов в местное общество в связи с появлением обособленных зон компактного расселения мигрантских общин с большой этнокультурной и этноконфессиональной дистанцией от коренного населения;
- оценки населением государственной политики в отношении нелегальных мигрантов могут неблагоприятным образом повлиять на политический климат в регионах и стране.

Распределение иммигрантов по территории страны может складываться стихийно и не соответствовать экономическим интересам принимающей страны. Поэтому существует мировая практика целенаправленного регулирования миграции, и в том числе — распределения иммигрантов по территории и по сферам деятельности. В России, к сожалению, подобной действенной системы нет. Не приобрела решающего значения практика определения квот на использование организациями труда иммигрантов. Одна из причин — низкая доля легальных мигрантов среди всех трудовых мигрантов. Ведется определенная работа по выявлению нелегальных мигрантов. Но ее результаты совершенно несопоставимы с масштабами нелегальной миграции, оцениваемой в млн человек, а выявляются — тыс. человек. Например, за период с января по октябрь 2010 г. ФМС было выявлено в ходе проверок 167 219 человек, незаконно находящихся на территории РФ. Из них привлечено к уголовной ответственности 235 человек, к административной ответственности — 166 058 человек, в том числе выдворено за пределы страны 19 354 человека. С поддельными документами было выявлено за этот же период 4946 человек, из которых 658 привлечено к уголовной ответственности [4].

Основными зонами притяжения иммигрантов в России являются Москва и Московская область, территория нефтегазового комплекса в северной части Западной Сибири (по своему составу это нефтяники и газовики из Украины) и приграничные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока (в основном прибывают из Китая, Кореи и Вьетнама).

Существенные угрозы экономической безопасности России могут возникнуть из-за нерациональных потоков внутренней миграции населения. Мощный и стабильный поток чистой миграции в Центральный федеральный округ из других регионов страны усиливает территориальные диспропорции по многим параметрам. В ряде субъектов Российской Федерации снижается плотность населения, возникает острый дефицит рабочей силы, появляются трудности с развитием



производства, созданием современной инфраструктуры, формированием доходной части региональных бюджетов, сохраняется низкий уровень жизни населения. Все это стимулирует дальнейший отток населения и дальнейшую деградацию экономики региона, снижая уровень экономической безопасности региона и, соответственно, страны в целом.

#### Литература

1. Глуценко Г. И., Пономарев В. А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009.
2. Горбань С. И. Безопасность экономической интеграции России в мировое хозяйство: учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2008.
3. Алешковский И., Ионцев В. Нелегальная миграция в общественно-политическом дискурсе // Международная миграция: экономика и политика. М.: ТЕИС, 2006.
4. Материалы Федеральной миграционной службы РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/>.

УДК 342.9

*И. В. Куртяк, А. П. Куртяк*

### Нормотворческие отношения в системе административных правоотношений

*I. V. Kurtyak, A. P. Kurtyak. Legislative relations within the system of  
administrative legal relationships*

Нормотворческие отношения в системе административных правоотношений образует регламентированная норма по изданию нормативных правовых актов, осуществляемая в рамках процедуры, устанавливающая взаимосвязь участников и необходимую направленность их волевых актов по поводу нормотворческой деятельности. Участники нормотворческих отношений, наделенные государственной волей, выраженной в норме права, до их совершения опосредуются индивидуальной волей участников нормотворческих отношений. Таким образом, нормотворческие отношения взаимосвязаны с административными правоотношениями и взаимообусловлены с законодательным процессом Правительства РФ, судебным правотворчеством и функциями нормотворчества.

Legislative relations within the system of administrative legal relationships are formed by the legal standard for the enactment of normative legal acts, to which effect is given within the framework of procedure, and which establishes the interrelationship among parties and the required orientation of their volitional acts as related to legislation. Parties to legislative relations, upon whom state will, expresses in legal standards, has been conferred, are mediated by the individual will of those parties until legislative relations are implemented. Thus, legislative relations are inter-connected to administrative legal relations and interdependent with the legislative process of the Government of the Russian Federation, with judicial law-making, and with rulemaking functions.

*Иван Владимирович Куртяк* — доцент кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат юридических наук.

*Александра Петровна Куртяк* — доцент кафедры трудового права и охраны труда Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© И. В. Куртяк, А. П. Куртяк, 2012.



*Ключевые слова:* нормотворчество, нормотворческие отношения, административно-правовые отношения, нормативно-правовой акт.

*Key words:* rulemaking, legislative relations, administrative legal relationships, normative legal act.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

Нормотворческие отношения в системе административных правоотношений занимают определенное место. Они направлены на создание нормативных правовых актов, на их совершенствование, отмену, изменение, дополнение нормами права, на установление правового регулирования общественных отношений, которые объективно требуют правового регулирования.

Нормотворческие отношения в системе административных правоотношений, опосредованные прежде всего задачами, функциями и полномочиями Правительства РФ, федеральных министерств РФ, вертикальной, горизонтальной взаимосвязью с иными органами, общественными и религиозными организациями.

Задача Правительства РФ и федеральных министерств РФ — это законотворческая инициатива и нормотворческая деятельность в определенной сфере. Законотворческая инициатива Правительства РФ обусловлена объективными факторами в целях осуществления управления в области экономики, политики, социально-культурной области и межотраслевом управлении. Она включает разработку проектов федеральных законов и направление их в Государственную Думу РФ для последующего принятия. Федеральные министерства РФ осуществляют нормотворческую деятельность в конкретной области согласно функциям.

Полномочия Правительства РФ закреплены в ст. 13–22 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ». Но нормотворческие полномочия закреплены в ст. 23 ФКЗ «Акты Правительства РФ» для федеральных министерств РФ, также нормотворческие полномочия закреплены в нормативных правовых актах и административных регламентах [1].

Функции и полномочия Правительства РФ и федеральных министерств РФ в области законотворческой инициативы и нормотворчества свидетельствуют о взаимосвязанности и взаимообусловленности с нормотворческими отношениями. Взаимосвязь нормотворческих отношений с функциями и полномочиями Правительства РФ и федеральных министерств РФ непосредственно взаимосвязана с системой административных правоотношений.

Взаимосвязь административных и нормотворческих правоотношений осуществляется на вертикальном, горизонтальном, материальном и процессуальном уровнях.

**Вертикальная** взаимосвязь нормотворческих отношений в системе административных правоотношений осуществляется в системе и структуре органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти в целях реализации задач, функций и полномочий обязаны издавать два вида актов.

Первый вид — это акты, имеющие нормативный характер, разрабатываются и издаются в форме постановлений.

Второй вид актов — акты, имеющие ненормативный характер, разрабатываются в форме распоряжений. Субъектом нормотворческих отношений при разработке одного и второго вида актов является Аппарат Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ находится в вертикальной взаимосвязи с Правительством РФ и выполняет нормотворческие полномочия. То есть вертикальная взаимосвязь двух субъектов

права ставит их в неравное положение. В нормотворческих отношениях одна из сторон всегда обладает большим объемом прав и обязанностей в сфере нормотворчества, другая сторона, состоящая в подчиненности одного из субъектов нормотворчества, наделяется правами и обязанностями вышестоящим субъектом права, таким субъектом права являются органы исполнительной власти.

Вертикальная взаимосвязь нормотворческих отношений с системой административных правоотношений взаимосвязана с субъектом органов исполнительной власти, но и с функцией по принятию нормативных и ненормативных правовых актов. В этой связи круг субъектов нормотворческих отношений расширяется, и вертикальная взаимосвязь устанавливается между органами исполнительной власти, федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами РФ.

Правильно заметили в учебном пособии А. Н. Козырин и Е. К. Глушко, что федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства РФ в пределах своей компетенции участвуют в разработке проектов актов, имеющих нормативный и ненормативный характер. Но по общему правилу не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в сфере экономики, политики и социально-культурной области, данное право представлено Правительству РФ [2, с. 75–76].

Итак, вертикальные нормотворческие отношения в системе административных правоотношений предполагают всегда неравенство его субъектов, что отличает их от горизонтального уровня правоотношений.

**Горизонтальная** взаимосвязь нормотворческих отношений в системе административных правоотношений проявляется при совместной деятельности: органов исполнительной власти, федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств над проектом нормативных правовых актов, а также внесении изменений и дополнений в их содержание. Горизонтальный уровень взаимосвязи проявляется между компетенцией федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Они наделены равными правами и обязанностями по созданию нормативных правовых актов. Авторы, Л. Л. Попова и М. С. Студеникина, в учебнике по административному праву писали, что горизонтальные административные правоотношения отражают равенство сторон, отсутствие одностороннего властвования, какой либо подчиненности [3, с. 83].

Субъекты горизонтальных нормотворческих отношений: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства обладают равными правами и обязанностями, находятся на одном иерархическом управленческом уровне. Их цель — это создание нормативного правового акта. Либо внесение изменений и дополнений или отмены нормативного правового акта. Другие авторы, Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, считают, что горизонтальные отношения возникают между субъектами, которые не связаны соподчиненностью. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами исполнительной власти в связи с реализацией ими прав в сфере нормотворческих отношений [4, с. 61].

По мнению авторов, подобного рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные отношения, но в нормотворческой деятельности они присутствуют. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти дает определенные основания для отнесения к их числу следующих горизонтальных нормотворческих отношений: а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой для вертикальных отношений, т. е. создают условия для принятия одностороннего управленческого решения. Это связь между органами

исполнительной власти, находящимися на одном правовом уровне, в которые они вступают по поводу разработки, принятия, внесения изменений или дополнений нормативных правовых актов, например между двумя федеральными министерствами или федеральными службами; б) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений по вопросам нормотворческой деятельности.

Итак, вертикальные и горизонтальные нормотворческие отношения непосредственно взаимосвязаны с материальными и процессуальными нормотворческими отношениями.

**Материальные** нормотворческие отношения в системе административных правовых отношений теснейшим образом взаимосвязаны между собой. Взаимосвязь двух видов правоотношений прослеживается на определенных особенностях.

Материальные нормотворческие отношения, как и административные правоотношения, обладают определенными особенностями. Особенности административных правоотношений непосредственно влияют на нормотворческие отношения и отличают их от иных правоотношений. Особенности административных правоотношений изложены в научных статьях: Ю. М. Козлова, Т. П. Василенкова, Ю. Н. Старилова, Н. М. Кониная, Л. Л. Попова и М. С. Студеникина и др. авторов.

Ю. М. Козлов, Т. П. Василенкова рассматривали особенности административных правоотношений в сфере государственного управления и тем самым подчеркивали, что особенности административных правоотношений непосредственно влияют на особенности иных правоотношений. Под иными правоотношениями авторы подразумевали нормотворческие отношения.

Ю. М. Козлов обосновал административно-правовые отношения и их особенности в монографии и в учебнике «Советское административное право». К особенностям административных правовых отношений автор относит: 1) права и обязанности сторон административных правоотношений всегда связаны с практическим осуществлением определенных действий в сфере государственного управления; 2) условием возникновения является обязательное участие одной из сторон — это представитель от государства, который наделен государственно-властными полномочиями; 3) административные правоотношения возникают по инициативе любой из сторон; 4) возникшие споры между участниками административных правоотношений разрешаются, как правило, в административном порядке; 5) нарушение административно-правовых отношений влечет за собой юридическую ответственность [5, с. 75–80].

Автор обосновал особенности административных правоотношений, используя при этом пять критериев. Нормотворческие отношения, находясь в системе административных правоотношений, обладают особенностями на данном этапе их развития. Особенности нормотворческих отношений являются: 1) права и обязанности сторон связаны с изданием нормативных правовых актов; 2) основанием возникновения нормотворческих отношений является административная норма права; 3) нормотворческие отношения возникают при реализации исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, а именно при издании нормативных правовых актов.

Т. П. Василенкова, анализируя административно-правовые отношения, подчеркивает, что необходимо отличать субъект административного права и субъект административно-правового отношения. Отличие заключается в том, что субъект административного права находится постоянно в правовых отношениях, а в административные правоотношения субъект административного права может не вступать длительное время.

Автор справедливо отмечал, что административные правоотношения имеют свои специфические особенности. Специфическими особенностями административно-правовых отношений, отмечалось автором, является то, что во всех случаях необходимо следующее непереносимое условие: обязательное участие в них сторон, наделенных юридическими властными полномочиями. Такой стороной являются органы государственного управления, т. е. субъекты исполнительной власти, а также представляющие их должностные лица.

Следуя концепции Ю. М. Козлова о специфике административных правоотношений, можно отметить, что субъекты исполнительной власти и их должностные лица административно-правовой нормой наделяются правами и обязанностями в области нормотворчества. И тем самым должностные лица органов исполнительной власти являются непосредственными участниками нормотворческих отношений.

Разделяя названную позицию, Н. М. Конин отмечал, что административно-правовые отношения наряду со всеми присущими любому правоотношению атрибутами имеют некоторое своеобразие, отражающее их отраслевые особенности. Они отличаются от всех других правоотношений прежде всего своим содержанием, тем, что опосредуют сферу организационной деятельности государства и имеют общей целью должную организацию жизнедеятельности гражданского общества, организационное обеспечение его нормального функционирования [6, с. 33]. Автор выделил административно-правовые отношения и организационную функцию государства. Реализация организационной функции государства основана на взаимосвязи административных правоотношений и нормотворческих отношений.

Л. Л. Попова и М. С. Студеникина справедливо отмечают особенности административных правоотношений, к особенностям авторы отнесли следующие критерии:

- 1) административно-правовые отношения являются, как правило, отношениями власти и подчинения;
- 2) соподчиненность воле;
- 3) публично-правовой интерес;
- 4) одной из сторон обязательно выступает орган исполнительной власти;
- 5) административно-правовые отношения являются по своей природе организационными: как внутри органа исполнительной власти, так и во внешней сфере деятельности;
- 6) возникают по инициативе любой из сторон;
- 7) споры в административно-правовой сфере, как правило, решаются в административном порядке вышестоящим органом исполнительной власти и их должностными лицами;
- 8) в административных правоотношениях ответственность, в отличие от гражданско-правовой ответственности, наступает не перед другой стороной отношения, а перед государством в лице его органов и должностных лиц [3, с. 78–80].

Что касается нормотворческих отношений, то не все органы исполнительной власти являются субъектами нормотворческих отношений, например федеральные службы и федеральные агентства являются субъектами ведомственного нормотворчества, а федеральные министерства непосредственно выступают субъектами нормотворческих отношений, такая ситуация сложилась с государственными служащими или должностными лицами, которые вступают или не вступают в нормотворческие отношения. Названные субъекты являются постоянными субъектами административного права, но не являются постоянными субъектами нормотворческих отношений. Авторы обратили внимание на то, что административно-правовые отношения разделены на горизонтальные и вертикальные,

материальные и процессуальные правоотношения и на иные критерии классификации.

Материальные нормотворческие отношения взаимосвязаны с материальными административными правоотношениями, но сохранили при этом отличительные признаки. Отличительные признаки материальных нормотворческих отношений следующие:

- 1) субъективный состав — органы исполнительной власти; государственные гражданские служащие; органы местного самоуправления;
- 2) сфера деятельности — исполнительно-распорядительная;
- 3) форма и метод государственного управления, для органов исполнительной власти форма (правовая и неправовая) и метод (убеждение и принуждение, поощрение и иные). С помощью форм и методов нормотворческих отношений реализуются задачи, функции и полномочия органов исполнительной власти, путем установления правоотношений, связанных с их осуществлением.

**Процессуальные нормотворческие отношения в системе административно-процессуальных отношений.** Взаимосвязь двух видов правоотношений можно выделить, проанализировав административно-процессуальные теории и виды производств: Н. Г. Салищевой, С. Н. Махины, Б. В. Дрейшева, В. Д. Сорокина, И. В. Пановой, И. И. Кононова, Ю. Г. Арзамасова [7, с. 333].

Позиция Н. Г. Салищевой, по мнению которой «реализация норм права аппаратом управлений осуществляется как в форме издания юридических актов, так и в иных правовых и организационных формах» [8, с. 8–11]. В данном случае имеет место определенный порядок осуществления органами государственного управления возложенных на них прав и обязанностей при разрешении конкретных индивидуальных дел, т. е. производство по принятию нормативных правовых актов.

Б. В. Дрейшев в 1970-е годы впервые предложил данный вид правоотношений в советском государственном управлении. Автор показал, что система правотворческих отношений и процесс издания нормативных актов управления взаимосвязаны между собой, а также обосновал стадии правотворческого процесса. Эти стадии следующие: стадия необходимости издания нормативных актов управления; стадия подготовки проекта нормативного акта; стадия внесения проекта нормативного акта; стадия обсуждения проекта нормативного акта; стадия принятия управленческого решения по проекту нормативного акта; стадия опубликования нормативного акта управления; стадия вступления нормативного акта в силу [9, с. 113–170].

Названные стадии слагались с этапов, каждый этап имел свои процедуры, которые закреплялись нормативно. Таким образом, автор обосновал не только правотворческие отношения, но и сформулировал этапы правотворческого процесса. Авторы современного периода внесли свои предложения по совершенствованию форм процессуальных нормотворческих отношений и предложили собственные концепции по производству нормативных правовых актов.

В. Д. Сорокин считал, что система правоотношений, как разновидность правоотношений, представляет собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между конкретными субъектами, обладающими определенными полномочиями и обязанностями [7, с. 236]. Автор обосновал административно-процессуальные отношения и показал, что участники отношений имеют юридическую связь. Юридическая связь прослеживается на уровне полномочий, а также административно-процессуальные правоотношения обладают определенными своеобразиями, которые при этом неизбежно возникают.



Автор выделил ряд особенностей: первая и главная особенность этих правоотношений состоит в том, что они складываются не между органами исполнительной власти, принявшими акт, и субъектом-исполнителем, поскольку в данном случае исполнителя как такового нет, ибо нормативный юридический акт рассчитан на потенциального исполнителя, а между различными подразделениями данного органа, принимающего нормативный акт [10, с. 126]; вторая особенность состоит в том, что это производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления выражается в форме [11, с. 326–333].

Форма производства по принятию нормативных правовых актов, по мнению автора, — это «специальные юридические правила, предназначенные для того, чтобы регулировать процедуру, с помощью которой правило, сформированное материальной нормой, реализуется способом, в ней же и указанным». Сейчас с полным основанием можно говорить о существовании определенной правовой базы, включающей ряд актов различного уровня, регулирующих процессуальные нормотворческие отношения, среди которых: федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы федеральных министерств. Названные акты — это правовая форма административного производства по принятию нормативных правовых актов. С процессуальной точки зрения есть не что иное, как порядок принятия нормативных правовых актов. Сам порядок принятия нормативных правовых актов состоит из нескольких стадий. Эти стадии следующие: а) подготовка проекта нормативного правового акта; б) рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта; в) государственная регистрация нормативного правового акта; г) опубликование и вступление в законную силу нормативного правового акта.

Другие авторы под правовой формой понимают единство формы и содержания. Иными словами, правовая форма связана с содержанием и является ее выражением, применительно к органам исполнительной власти — это способ выражения ее государственно-правового содержания, со всеми качествами и особенностями, характеристикой и спецификой [3, с. 234–235].

Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов считают, что форма управленческой деятельности — это форма реализации исполнительной власти [12, с. 255].

Правовые формы применительно к нормотворческим отношениям реализует нормотворческий процесс. Нормотворческий процесс находится в системе административных правоотношений. Система административных правоотношений по отношению к нормотворческим отношениям, писал Ю. М. Козлов, представляет собой урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой [13, с. 43].

С точки зрения С. Н. Махиной, можно согласиться в том, что управленческий процесс включает в себя несколько производств:

- а) основное — производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство;
- б) специальное — лицензионное производство, регистрационное производство, кадровое производство и т. д.
- в) особое производство — производство по обращениям граждан [14, с. 73–89].

Следуя теоретическим суждениям В. Д. Сорокина, И. В. Панова разделяет традиционные взгляды на соотношение понятий «процесс» и «производство». По ее мнению, административно-нормотворческий процесс включает производства: по принятию постановлений и распоряжений Правительства РФ; по изданию приказов, постановлений, инструкций и иных актов министерств и других центральных органов



специальной компетенции; по принятию нормотворческих актов органами субъектов РФ, правительствами субъектов РФ; по изданию локальных актов, которые принимаются огромным количеством субъектов вплоть до руководителей государственных учреждений [15, с. 36–37].

Е. Г. Лукьянова в книге «Теория процессуального права» опосредует юридические факты с процессуальными правоотношениями. По мнению автора, фактический состав представляет собой систему юридических фактов, необходимых для наступления правовых последствий — возникновения, изменения, прекращения одного процессуального правоотношения. А также автор выделил особенности процессуальных правоотношений: динамичность, взаимосвязь, взаимозависимость и взаимообусловленность [7, с. 189]. Особенности процессуальных правоотношений в полной мере соответствуют нормотворческим процессуальным отношениям. Им также присущ динамизм, взаимосвязь, взаимозависимость и взаимообусловленность.

Ю. Г. Арзамасов обосновал ведомственный нормотворческий процесс [16, с. 364]. Автор работы разработал механизм правового регулирования ведомственного нормотворческого процесса и показал, что ведомственный нормотворческий процесс является видом юридической деятельности и имеет свою структуру и содержание, а также он взаимосвязан с иными управленческими процессами.

Налицо, таким образом, заметный «разброс мнений», что является обычным состоянием науки, особенно когда речь идет о видах производства и нормотворческих отношениях в системе административных правоотношений, которые в должной мере не исследованы.

Вместе с тем создается впечатление, что порой приходится сталкиваться с известными, подчас в некоторой степени усложненными юридическими конструкциями, связанными с нормотворческими правоотношениями.

Несомненно, нормотворческие отношения в системе административных правоотношений влияют на формирование воли государства в нормативных правовых актах. Процесс формирования воли государства в нормативных правовых актах — это особый вид производства, который определяет значение, содержание и характер нормотворческих отношений в области издания нормативного правового акта.

Формирование воли государства носит сложный процедурный характер. Во-первых, сложность формирования воли государства заключается в том, что в ней участвуют государственные органы и органы исполнительной власти со своей системой и структурой. Во-вторых, быстрота принятия нормативных правовых актов в целях регулирования общественных отношений, сложившихся в экономике, политике и социально-культурной сфере. В-третьих, процедурный характер формирования воли государства в лице органа исполнительной власти. Последняя система складывается из формы и содержания.

Процедурная форма формирования воли государства в лице органа исполнительной власти взаимосвязана с процедурными формами иного характера. Например, с процедурной формой законотворческого процесса [17, с. 142], где воля органа исполнительной власти формируется путем конституционно-правовых основ законотворческого процесса; взаимодействие Правительства РФ с парламентом, Президентом РФ и органами государственной власти субъектов РФ; внутриорганизационная деятельность Правительства РФ по участию в законотворческом процессе. Однако воля органа исполнительной власти формируется не только в законотворческом процессе, но она формируется еще в нормотворческом процессе, путем нормотворческой деятельности органов исполнительной власти и их федеральных министерств.

Воля государства формируется в структурах федеральных министерств, федеральных служб или федеральных агентств, формируется путем использования механизма ведомственного нормотворчества.

Итак, динамизм формирования воли государства с использованием всех трех процессов прослеживается достаточно хорошо. Все названные процессы участвуют в формировании воли государства и каждый из них взаимосвязан с содержанием законотворческого процесса, а последующие взаимосвязаны с содержанием административных и нормотворческих правоотношений.

Содержание воли государства тесным образом связано с формой, они неотделимы друг от друга. Однако содержание в нормотворческих отношениях и в нормотворческом процессе может выражаться в количестве, средствах, перечне процедур. В количественном измерении содержание при формировании воли государства выступает как измеритель тех изданных нормативных правовых актов за определенный период времени. Содержание в средствах выражается в экономическом измерении тех финансовых средств, которые выделяются для обеспечения и реализации нормативных правовых актов. Содержание в перечне процедур выражается в структуре нормотворческого процесса, т. е. в количестве стадий или этапов, сложных или упрощенных процедур, разделении стадий на подстадии, оформлении процедур процессуальными документами.

Нормотворческий процесс взаимосвязан с иными процессами и иными участниками при издании нормативных правовых актов. А именно: с законодательным процессом; ведомственным процессом. Взаимосвязь нормотворческого процесса с законодательным процессом прослеживается на уровне законотворческой деятельности Правительства РФ. Взаимосвязь нормотворческого процесса с ведомственным процессом осуществляется через юридическую деятельность, так как нормотворческий и ведомственный процесс есть разновидность юридической деятельности.

Участники нормотворческих отношений наделены правами и обязанностями. Однако нормотворческие отношения отличаются от административных правоотношений, так называемых правоприменительных отношений. Правоприменительные отношения связаны с решением конкретных административных дел. Они осуществляются органами исполнительной власти, как правило, выражены в издании полномочным органом власти (должностным лицом) индивидуальных актов или индивидуально-охранительных актов [17, с. 50].

Например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина, регистрация юридического лица или акты административно-принудительного исполнения, акты административного наказания и другие акты — это акты правоприменения. Полномочия участников нормотворческих отношений носят иной характер, чем полномочия субъектов правоприменения, что определяется назначением нормотворческой деятельности. Цель реализации нормотворческих отношений — установление общих правил поведения, носящих безличностный характер, и она не связана с непосредственным достижением какого-либо результата до их реализации в той или иной форме. Цель реализации правоприменительных отношений связана с личностью и нацелена на достижения конкретного результата. Особенность данного вида отношений состоит в том, что в процессе их осуществления формируется нормотворческая воля, трансформируемая в государственную волю. Нормотворческие отношения есть такая связь между государственными органами (должностными лицами), которые обеспечивают образование нормотворческой воли. Каждое отношение обязано обеспечивать по своей целенаправленности возникновение процесса волеизъявления либо формирование волеизъявления, либо утверждение последнего в качестве нормативного правового акта.

## Литература

1. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997.
2. Козырин А. Н., Глушко Е. К. Министерства и ведомства: учеб. пособие. М., 2008.
3. Попова Л. Л., Студеникина М. С. Административное право: учебник. М., 2008.
4. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. М., 2008.
5. Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1985.
6. Конин Н. М. Административное право России. М., 2006.
7. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд. М., 2004.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964.
9. Дрейшев Б. В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л., 1978.
10. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
11. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004.
12. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2001.
13. Козлов Ю. М. Административное право. М., 1999.
14. Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.
15. Панова И. В. Административно-процессуальное право. М., 2007.
16. Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в РФ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.
17. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник. М., 2008.

УДК 342.7

*М. В. Денисенко, В. Е. Турова*

## Правовое государство

*М. V. Denisenko, V. E. Turova. Rule-of-Law State*

В статье рассматривается дискуссионный вопрос о правовом государстве в Российской Федерации. Действующее законодательство провозглашает непосредственное действие прав и свобод человека, невозможность их нарушения или умаления. Правовое государство создает благоприятные условия для функционирования гражданского общества. Важным остается и необходимость укрепления структуры судебной власти в госу-

The Article considers the outstanding issue of the Russian Federation being a rule-of-law state. Its current legislation declares that human rights and freedoms shall be applied directly and that it shall be impossible to contravene or undermine them. A rule-of-law state creates favourable environment for civil society. The necessity to strengthen the structure of judicial power in the state is

*Марина Владимировна Денисенко* — доцент кафедры гражданского права и процесса Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат юридических наук.

*Виктория Евгеньевна Турова* — старший преподаватель кафедры основ государственного управления Санкт-Петербургского государственного университета водных коммуникаций.

© М. В. Денисенко, В. Е. Турова, 2012.

дарстве с неукоснительным соблюдением принципа независимости судов, верховенства права в их деятельности. Обосновывается повышение роли закона в условиях трансформации государственно-правовых отношений, т. е. возникает необходимость улучшения качества законов и их эффективности.

*Ключевые слова:* правовое государство, право, закон, верховенство права, принципы права, суд, эффективность законов.

*Контактные данные:* М. В. Денисенко: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru | В. Е. Турова: 198035, Санкт-Петербург, Двинская ул., д. 5/7; (812) 251-11-41.

Развитие и становление правового государства напрямую зависит от гражданского общества. В свою очередь, правовое государство создает благоприятные условия для функционирования гражданского общества. Гражданское общество выступает не только как гарант последовательного и непрерывного развития цивилизации, но и как важнейшее условие, основа существования и развития самого правового демократического государства. Всю историю формирования и развития идей правового государства в России можно разделить, с известной долей условности, на три периода или этапа: первый этап — со второй половины XIX в. и вплоть до Октябрьской революции 1917 г.; второй — с 1917 по 1985 г.; и третий этап — с 1985 г. и вплоть до настоящего времени [1, с. 131]. На первом этапе становление и развитие идей правового государства связано с сильным воздействием западных демократических идей. Во второй период их развитие в России осуществлялось в условиях сохранения сильной самодержавной власти. И наконец, в течение третьего периода формирование идей правового государства в России на рубеже XIX–XX вв. осуществлялось на фоне и в контексте бурных дискуссий о соотношении государства и права.

Итак, правовое государство — особая форма организации политической власти в гражданском обществе, при которой признаются и гарантируются естественные права человека, реально проводится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, обеспечиваются верховенство правового закона и взаимная ответственность граждан перед государством и государства перед гражданами.

Основными признаками правового государства являются:

- верховенство права — все в государстве должно соответствовать закону, но и закон должен быть правовым, т. е. соответствовать естественным правам человека;
- разделение властей;
- взаимная ответственность граждан перед государством и государства перед гражданами;
- гарантированность прав и свобод граждан;
- соответствие национального законодательства общепризнанным международным нормам.

Конституция содержит ряд специальных норм, которые конкретизируют общерегулятивное значение прав и свобод человека и гражданина для других

still important, and the principles of the independence of courts and the rule of law in their activities should be strictly observed. It describes reasons for an enhanced role of law in the situation when state-legal relations are being transformed, i. e. the need to improve the quality of laws and their efficiency.

*Key words:* rule-of-law state, law, legislative act, rule of law, principles of law, court, efficiency of laws.

*Contacts:* M. V. Denisenko: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru | V. E. Turova: 198035, Saint-Petersburg, Dvinskaya Str., 5/7; (812) 251-11-41.

компонентов правового государства. Существенное положение об этом содержится в ст. 18, согласно которой права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Если данная статья в позитивной форме содержит требование правового закона, правового характера (соответствия праву) деятельности всех ветвей государственной власти и органов местного самоуправления, то в другой статье Конституции (ч. 2 ст. 55) содержится прямой запрет антиправового (правонарушающего) закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Важная в этом плане норма содержится в ч. 3 ст. 15 Конституции: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для общего сведения».

Общерегулятивная роль прав и свобод человека подкреплена и усилена их прямым действием: по Конституции (ст. 18) они являются непосредственно действующими. Цель и содержание единства судебной практики, ее единых подходов к применению права, задаются не потребностями самой практики, а предназначением и содержанием права как такового.

В Конституции РФ записано: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ч. 4 ст. 15) [2]. В случаях, когда статья Конституции РФ является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникновение правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части [3, с. 243]. Должную основу правового государства создает именно следование общим принципам права.

Правовое государство, как и любое государство, располагает разветвленной системой юридических средств, в том числе и судебным средством. В конституционном контексте единство судебной практики прямо не фигурирует, поскольку в интересах общества оно востребовано только как средство, обеспечивающее господство права, а в ином значении оно имело бы отрицательный эффект, так как приводило бы к «клонированию» правонарушающей практики.

Важное значение в правоприменении имеет охрана правовых норм, т. е. создание мер по их неукоснительному соблюдению, верному толкованию, наличие санкций за их нарушение.

Роль Конституционного Суда Российской Федерации в охране Конституции Российской Федерации предусматривается непосредственно Конституцией Российской Федерации. В силу прямого указания Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, уполномоченной окончательно разрешать публично-правовые споры о соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, в том числе устанавливая, что акты, которыми определяется их конституционный статус, противоречат федеральному закону [4, ст. 1774].

На наш взгляд, превалирование указов над законами в регулировании важнейших сфер общественных отношений нарушает конституционный принцип верховенства закона, противоречит требованиям культуры правовой государственности. Оправдывая сложившуюся ситуацию, юристы пишут о ее неизбежности в связи с пробелами в законодательстве.



Представляется справедливым замечание В. С. Нерсисянца, что данный принцип требовал иной формулировки: Указы и распоряжения Президента издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации. Указ Президента должен быть строго подзаконным актом. У нас же указное регулирование было направлено подчас не на восполнение пробелов законодательства, а на утверждение приоритета указов при регулировании общественных отношений, что девальвирует роль закона и снижает значимость представительных органов. На нынешнем этапе трансформации общественных отношений в России требование соблюдения принципов конституционной законности включает и необходимость строгого соблюдения иерархии нормативно-правовых актов, предусматривающей верховенство закона, что предполагает сокращение указного регулирования.

Повышение роли закона в условиях трансформации государственно-правовых отношений отнюдь не означает неуклонного возрастания количества принимаемых законов. Речь идет о том, что, во-первых, законодательному регулированию подлежат наиболее значимые общественные отношения; во-вторых, необходимо повышение качества законов и их эффективности. В российском обществе возрастает количество принимаемых законов. Так, за 1994–1995 гг. было принято 328 законов. Тот же высокий темп законодательной работы сохранился в 1996 г. — 160 принятых законов [5, с. 123].

Старая судебная система не была изменена и в годы перестройки. Правда, 4 августа 1989 г. был принят Закон СССР «О статусе судей в СССР», но дело до реализации этого половинчатого (по своему духу советско-коммунистического) акта не дошло. Первыми действительно важными шагами на пути к новому суду в России стали формирование и деятельность Конституционного Суда России. Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР». Целый ряд новых полномочий о суде был закреплен в Законе РСФСР 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» [6]. В этом законе содержится положение о том, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Сформулированные в этом законе основные принципы формирования и деятельности независимой судебной власти в России получили в дальнейшем свое признание и закрепление в новой Конституции. В ней (ст. 118) провозглашено положение о том, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом».

В целях единообразия применения судами конституционных норм при осуществлении правосудия Пленум Верховного Суда Российской Федерации [7, с. 3–6] постановил, что в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

В результате нормативистский подход, требующий связанности судьи с текстом нормы, при его неизбежной недостаточности как регулятора создает условия для произвольного расширения сферы судейского усмотрения без необходимого его ограничения рамками правовых принципов, что в противоречии со стремлением к единообразному применению закону может приводить к непредсказуемым решениям [8, с. 76–77].

Общие принципы права опосредуют выявление единообразного правового смысла законодательного регулирования, в том числе и без обращения к законодателью с предложениями об изменении, конкретизации, дополнении, согласовании нормативных правил в случаях, когда сам по себе текст закона недостаточен, чтобы выявить его подлинное или должное содержание. Исходя из этого очевидно, что стремление исключить или свести к минимуму значение судейской оценки применяемых норм как элемента профессионального правосознания и соб-



ственного убеждения судей, а следовательно, ограничить судейское усмотрение не адекватно решаемым судом задачам индивидуального правового регулирования [9, с. 63–64] и не соответствует роли самостоятельной и независимой судебной власти в контроле за правовым содержанием законов. Реализация правового смысла норм в правоприменении в качестве механизма, обеспечивающего верховенство права, в рамках правовой государственности представляет собой единственную цель не только правосудия по конкретным делам, но и единообразия правоприменения в целом, иначе единство судебной практики не имеет легитимирующих его оснований.

Конституция Российской Федерации, исходя из принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закрепляет prerogatives судебной власти в осуществлении контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации. На основе конституционных норм в целях защиты верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов осуществляется судебный контроль [10, ст. 1497].

В связи с этим приобретает особое значение обеспечения единства судебной практики с тем, чтобы Конституция РФ и федеральное законодательство применялись всеми судами России и на всей ее территории.

Это единообразие должно быть соблюдено, так как актуальность обеспечения единства судебной практики в последнее время очень сильно возрастает, все это определяется набором различных факторов. Это связано с продолжающимся реформированием правовой системы Российской Федерации, которая сложилась в связи с принятием новой Конституции РФ, а также значительным ростом количества нарушений федерального законодательства субъектами РФ. Учитывая данные статистики, только суды общей юрисдикции за пять лет действия Конституции РФ, т. е. с 1994 по 1998 г., признали недействительными более 7 тыс. нормативных актов по мотивам противоречия их федеральному законодательству, в том числе более 800 нормативных актов, принятых органами государственной власти субъектов РФ.

Однако разрушение единства правовой системы — следствие не только неправомερных действий субъектов Федерации. Следует признать неблагоприятной для такого единства и установления конституционной законности развитие в стране в предшествующие годы «указного права».

Повышение роли закона не означает неуклонного возрастания количества принимаемых законов. Речь идет о том, что законодательному регулированию подлежат наиболее значимые общественные отношения; следовательно, необходимо повышение качества законов и их эффективности. В российском обществе возрастает количество принимаемых законов. Так, за 1994–1995 гг. было принято 328 законов. Тот же высокий темп законодательной работы сохранился в 1996 г. — 160 принятых законов [5, с. 74].

Кроме того, значительно расширилась компетенция судов, а их роль и значение — усилилось. В их ведении появились принципиально новые категории дел, имеющие большое общественное и государственное значение (защита права собственности, дела, связанные с осуществлением избирательных прав, и т. п.).

Итак, можно сделать вывод о том, что цель и содержание единства судебной практики и ее единых подходов к применению права задаются не потребностями самой практики, а ее содержанием и предназначением права как такового. Судебные процедуры являются эффективными средствами правоприменения, которые помогают отличить право от «неправа», имеют особые характеристики, которые соответствуют самой сути правосудия. Обеспечение единства правосудия возрождает предпосылку господства права, которая опи-

рается на следование закону в широком смысле слова, т. е. нормативному акту, а также сложившемуся в правоприменении единообразному толкованию. Значит, все формы обеспечения единства судебной практики должны концентрироваться на исключении судебных ошибок и произвола со стороны суда, в том числе вынесения судом решений на основе неправового закона или в условиях несправедливых процедур.

В демократическом государстве судебная власть, как и другие ветви власти, призвана служить обществу. Деятельность судебной власти направлена на удовлетворение фундаментальной социальной потребности в справедливом и своевременном правосудии. Судебная власть, будучи наделенной полномочиями по контролю деятельности всех остальных ветвей власти, нуждается в особых гарантиях невмешательства в отправление правосудия.

Подводя итоги всему вышеизложенному, можно утверждать, что правовое государство базируется не только на принципах верховенства права, разделения властей, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, взаимной ответственности граждан перед государством и государства перед гражданами, соответствии национального законодательства общепризнанным международным нормам, но и на механизмах точного соблюдения иерархии нормативно-правовых актов, т. е. недопущения превалирования актов более низкой юридической силы над актами с более высокой юридической силой; независимости различных ветвей власти, в том числе судебной, поскольку суды наделены обширной компетенцией, включающей проверку соответствия решений государственных органов и действий должностных лиц законодательству; единообразия судебной практики, так как суды, вынося решения по определенным категориям дел, должны руководствоваться конкретными нормами права, осуществляя их верное толкование; также в данном случае следует говорить и о реальных возможностях граждан по участию в правовом регулировании общественных отношений, что в разумных пределах позволяет вести речь о демократическом обществе.

#### Литература

1. Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Правоведение: учебник. М.: Велби; Проспект, 2004.
2. Конституция Российской Федерации (1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
3. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / под. ред. В. И. Радченко. М.: ИГ «НОРМА — ИНФРА-М», 1998.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.04.2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 16.
5. Лукашева Е. А. Права человека и культура. М., 1979.
6. Палеев М. С., Пашин С. А., Савицкий В. М. Закон о статусе судей в Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. 655 с.
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1995. № 1.
8. Кашанин А. В. Влияние некоторых теоретических позиций на состояние и престиж юридической профессии. М.: Либеральная миссия, 2009.
9. Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Проспект, 2008.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона

„Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 15.

УДК 342.7

*Т. Т. Ляшенко*

## Конституционные гарантии прав и свобод личности как элемент правового государства

*Т. Т. Lyashenko. Constitutional guarantees of rights and freedoms  
of an individual as a feature of a rule-of-law state*

В статье раскрывается конституционно-правовое понимание сущности и значение правовой категории «гарантия» для обеспечения прав и свобод личности в правовом государстве. Перечислены структурные элементы конституционных гарантий прав и свобод личности, приводятся понятия конституционных гарантий в конституционном и международно-правовом аспекте. Проанализированы виды конституционных гарантий: политические, экономические, социальные, юридические. Раскрыт механизм обеспечения реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан правозащитными организациями РФ и межгосударственных структур.

*Ключевые слова:* гарантия, юридическая гарантия, конституционная гарантия прав и свобод личности, элементы конституционной гарантии, правовые средства, механизм правового регулирования, условия, гарантия прав и свобод личности.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

The Article describes constitutional understanding of the core and the meaning of such a legal category as “guarantee” in terms of ensuring rights and freedoms of an individual in a rule-of-law state. Structure elements of constitutional guarantees of rights and freedoms are specified, as well as concepts of constitutional guarantees within the framework of constitutional and international legal aspects. There is an analysis of the following types of constitutional guarantees: political, economic, social and judicial. The mechanism of how human rights organizations of the RF and interstate agencies ensure the implementation and protection of rights, freedoms and lawful interests of citizens, is explained.

*Key words:* guarantee, legal guarantee, constitutional guarantee of rights and freedoms of an individual, elements of a constitutional guarantee, legal measures, mechanism of legal regulation, conditions, guarantee of rights and freedoms of an individual.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

Термин «гарантия» имеет международное, общенаучное и междисциплинарное значение. Данный термин широко распространен в самых различных отраслях знания и имеет значение средства (правового, технического, экономического и т. д.), с помощью которого соответствующие субъекты могут реализовать свои законные права, интересы и цели. Таким образом, гарантия выступает как спе-

*Тарас Тарасович Ляшенко* — доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© Т. Т. Ляшенко, 2012.

циальное средство, существенно увеличивающее возможность наступления желаемого результата [1, с. 394].

Анализ философской и юридической литературы показал, что в числе общих признаков юридических гарантий можно назвать то, что они: 1) представляют собой прогрессивное социальное явление, вызванное необходимостью обеспечить стабильность общественных отношений; 2) выступают совокупностью объективных и субъективных факторов, комплексно воздействующих на процесс реализации субъектами своих прав, свобод и интересов; 3) обеспечивают как статичность, так и динамичность правоотношений; 4) выражены специальными правовыми средствами, имеющими целевую направленность и конкретные способы юридического воздействия (как стимулирующие, так и ограничивающие), ориентированными на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений; 5) повышают социальную ценность и действенность юридических институтов, приводя к конкретным юридическим результатам, определенной степени эффективности либо дефектности правового регулирования.

Следует согласиться с определением В. Н. Протасова о том, что юридическая гарантия — это установленное юридическими нормами или индивидуальным правовым соглашением специальное правовое средство, направленное на обеспечение реализации субъективного юридического права или охраняемого законом интереса [там же, с. 395]. Под юридическими гарантиями также понимают систему институтов и норм материального и процессуального права, обеспечивающую субъективные права, реальный правовой статус личности [2, с. 264].

А. С. Мордовец справедливо отмечает, что понятие гарантий прав человека и гражданина — это одно, а общее понятие гарантий — это несколько другое. Автор полагает, что «гарантии — весьма объемное социально-политическое и юридическое явление» [3, с. 168].

В широком плане понятием «гарантия прав человека» охватывается совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на полную реализацию и всестороннюю охрану прав и свобод граждан в правовом государстве, на устранение возможных причин и препятствий их неосуществления. Хотя эти факторы и весьма разнообразны, но по отношению к процессу реализации прав и свобод они выступают в качестве условий, средств, способов, приемов, методов правильного его осуществления [2, с. 263]. В российской юридической литературе не получил и однозначного решения вопрос о содержании понятия конституционных гарантий прав и свобод личности. Так, по мнению Т. Т. Озиева, конституционные гарантии — это совокупность социальных, экономических, политических, правовых приемов, механизмов и методов, позволяющих реализовывать и обеспечивать на практике закрепленные в Конституции права и свободы человека и гражданина [4, с. 58]. Профессор М. В. Баглай под гарантиями понимает правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Гарантии, в сущности, и есть обязанности; применительно к конституционным правам и свободам — это обязанность государства [5, с. 305]. Е. Е. Никитина под конституционными гарантиями прав и свобод понимает обязанность государства создавать правовые и фактические условия для их эффективной реализации [6, с. 175]. М. Б. Смоленский, М. В. Мархгейм считают, что гарантии представляют собой совокупность условий, средств и факторов, позитивно влияющих на реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина [7, с. 226].

Для уяснения понятия, сущности и значения категории «конституционная гарантия прав и свобод человека и гражданина» нам представляется необходимым

проанализировать нормы Конституции Российской Федерации, сформулированные с помощью таких юридических конструкций, как «в Российской Федерации гарантируется» и «каждому гарантируется». В Конституции Российской Федерации термин «гарантия» и производные от него термины употребляются в целом ряде статей: 7, 8, 12, 17, 19, 28, 29, 30, 35, 37, 39, 43–46, 48, 61, 68, 80, 133. Заметим, что прежде всего этот термин употребляется применительно к сфере прав и свобод человека и гражданина, в плоскости взаимоотношений личности и государства. Однако совершенно очевидно, что в технико-юридическом плане механизмы правовой (конституционной) гарантированности прав и свобод личности выражены и в других конституционных нормах, так как само закрепление в Конституции Российской Федерации широкого перечня прав и свобод выступает их конституционной гарантией. Анализ содержания конституционных норм позволяет сделать вывод, что конституционные гарантии прав человека и гражданина выражены в различных формулах и в обобщенном виде представляют систему правовых средств и механизмов, с помощью которых правовое государство обязуется обеспечить процесс реализации прав и свобод человека и гражданина.

В качестве структурных элементов конституционной гарантии прав и свобод личности выступают: правовые принципы, субъективные права и свободы, юридические обязанности, запреты, ограничения, требования; меры, направленные на охрану, защиту и компенсацию; полномочия Президента Российской Федерации, государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений. Необходимым элементом конституционных гарантий прав и свобод является юридическая ответственность за нарушение прав и свобод личности лиц, выполняющих публичные функции в органах государственной власти и местного самоуправления. Все названные элементы в различной мере определены в Конституции Российской Федерации и действующем российском законодательстве. Синтезируя вышеизложенные элементы или выделяя отдельные из них, ученые приводят свои определения конституционных гарантий прав личности, делая акценты при этом на объективной или субъективной составляющей гарантий. Несомненно то, что общим для всех определений конституционных гарантий является их неразрывная связь с процессом осуществления прав и свобод в реальной действительности. То есть целью введения в правовой оборот (юридическую практику) гарантий было наступление для субъекта права желаемого юридического результата, определенного нормой права. Гарантия к праву субъекта выступает некой страхующей составляющей (страхующий элемент), позволяющей субъекту быть уверенным в практическом осуществлении своего права, его эффективности, т. е. своевременности, качестве и полноте реализации. Конституционные гарантии — это прежде всего правовые средства и механизмы, с помощью которых достигаются цели правового регулирования, заложенные в конституционных нормах.

А. В. Малько, исследуя категорию «правовые средства», полагает, что данная категория связывает идеальное (цель) с реальным (результат), включая в себя одновременно как фрагменты идеального — инструменты (средства-установления), так и фрагменты реального — технологию (средства-деяния).

Юридические средства объединяются в определенную систему для решения поставленных задач, воплощаются в выверенном времени алгоритме действия правовой формы — в механизме правового регулирования для того, чтобы успешнее преодолевать препятствия и добиваться социально значимых результатов. Если бы между целью и результатом не было препятствий, тогда



отпала бы необходимость в средствах. Средства — реакция на конкретные препятствия [8, с. 4–5].

Правовое государство как носитель власти должно располагать специальными механизмами обеспечения основных прав человека. Исходя из относительно устоявшегося в юридической науке определения механизма правового регулирования, конституционно-правовой механизм обеспечения основных прав человека можно определить как взятую в единстве систему взаимодействующих конституционно-правовых средств, при помощи которых государство осуществляет юридическое воздействие на правоотношения между субъектами права в целях признания, соблюдения и реализации основных прав человека. Он включает в себя внутригосударственные и международные механизмы [цит. по: 9, с. 384–385].

На наш взгляд, формулируя понятие конституционной гарантии, нужно исходить из природы правовой (юридической) гарантии, а не из процесса реализации конституционных прав и свобод. Условия — это совокупность факторов, способствующих процессу реализации конституционных прав и свобод. Трудно согласиться с мнением тех ученых, которые в основу понятия «конституционная гарантия прав личности» вкладывают различные условия (политические, экономические, социальные, идеологические и др.), так как, на наш взгляд, вследствие этого возникает необоснованное расширение предмета конституционного права. Нередко употребляется выражение «материальные гарантии прав», под которым понимается совокупность экономических и политических условий, делающих права реальными. Но наука конституционного права изучает преимущественно юридические гарантии, т. е. те, которые вытекают из Конституции, законов и других нормативных источников [5, с. 305]. Особенностью предмета конституционного права является то, что конституционно-правовой аспект присутствует практически во всех сферах жизнедеятельности общества, складывающихся в отношении личности или органов государственной власти. Являясь базовым и основополагающим, он как бы создает вектор воздействия для регулирования общественных отношений другими отраслями права. Следует признать обоснованным мнение М. А. Кондратьевой, которая считает, что социальные, экономические отношения входят в предмет конституционного права в той части, в какой они касаются обеспечения деятельности органов государственной власти, а также создания гарантий прав и свобод человека и гражданина [10, с. 3]. В данном контексте допустимо лишь говорить о правовых условиях, что, в свою очередь, и является проявлением функционирования правовых средств и механизмов.

Прежде всего, условия — это «совокупность многообразных факторов, от наличия которых зависит возникновение, существование и исчезновение вещей, но которых они сами по себе не продуцируют» [цит. по: 11, с. 493]. Как известно, фактор (лат. *factor* — делающий, производящий) — существенное обстоятельство, способствующее какому-либо процессу, явлению [12, с. 1884].

Таким образом, условия являются результатом, итогом того, как функционируют и реализуются конституционные положения в реальной жизни, и соответственно, они бывают благоприятные и неблагоприятные. Условия создаются деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных организаций и самих граждан по осуществлению своих функций и полномочий в сфере прав и свобод человека и гражданина. Условия вторичны, фундаментальным для конституции



онной гарантии является используемое правовое средство и следующий из него механизм правового регулирования, детально закрепленный в текущем законодательстве, включающий организационно-юридическую составляющую, необходимую для полной и беспрепятственной реализации конституционных прав и свобод личности.

Нельзя не учитывать также, что при всей значимости правового закрепления гарантий прав и свобод для их воплощения в жизнь требуются многие условия, в том числе лежащие за рамками права: экономические, политические и др. [13, с. 188].

Совершенно очевидно, что реализация конституционных положений, в которых закреплен демократический и правовой механизм власти в правовом государстве, создает в конечном итоге необходимые условия для реализации прав и свобод человека и гражданина, так как именно политика государства в различных сферах направлена на создание условий, обеспечивающих реализацию прав и свобод человека и гражданина через правовые средства и механизмы правового регулирования, заложенные в национальном законодательстве. Исходя из вышеизложенного, мы приходим к выводу, что конституционные гарантии прав и свобод личности — это совокупность согласованных и взаимосвязанных правовых средств и механизмов, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законах Российской Федерации, с помощью которых государство воздействует на процесс реализации конституционных прав и свобод, обеспечивая безопасность и благополучие личности, достижение социально полезных целей для общества и государства. По сути, сама Конституция Российской Федерации выступает наипервейшим и основным гарантом прав и свобод, а конституционные гарантии необходимо рассматривать в аспекте их определенной взаимной обусловленности с конституционными нормами.

Назначение гарантий состоит в том, чтобы создать обстановку, при которой провозглашенные права и свободы стали бы фактическим положением каждого. Наличие развитых гарантий создает в обществе и у граждан уверенность в том, что нет права без возможности его осуществления [14, с. 8]. Права, свободы и обязанности человека и гражданина лишены реального содержания без гарантий, способствующих их реализации.

Таким образом, конституционные гарантии, действуя через механизмы правового регулирования, заложенные в национальном законодательстве, способствуют или не способствуют созданию необходимых условий для осуществления конституционных прав и свобод в реальной действительности.

Исходным началом для всех категорий гарантий обеспечения прав и свобод личности являются нормы и принципы, содержащиеся в международно-правовых документах, поскольку они представляют собой международный стандарт прав и свобод человека, имеют приоритет над внутригосударственным правом, ориентируют национально-правовые системы на регулирование взаимоотношений личности и государства [15, с. 19].

Отличительной особенностью конституционных гарантий является то, что международные обязательства и государственные обязанности взаимно обусловлены и в большинстве случаев тесно взаимосвязаны. Надо отметить, что объем прав и свобод, зафиксированный в Конституции Российской Федерации, соответствует международным обязательствам России и международным стандартам, а по некоторым обязательствам в сфере прав человека наше государство превзошло уровень требований, установленный в международных документах.

Общепризнанные принципы и нормы международного права по правам человека выступают базовой гарантией для правильного понимания конституционных прав и свобод и одновременно своеобразным «эталоном гарантий», препятствующим сущностному искажению прав и свобод человека в Конституции Российской Федерации и национальном законодательстве.

При преобладании международно-правового компонента в понимании содержания гарантии прав и свобод личности очевидно, что гарантия прав и свобод личности — это принятое правовым государством международное обязательство и заявленная им обязанность обеспечить установленное в конституционной норме право определенным стандартом правовых, организационных и материальных стимулов, ориентированных на безопасность и благополучие человека, его права и свободы.

Конституционная гарантия прав и свобод человека и гражданина — это комплексная категория конституционного права, включающая нормативную, процессуальную и институциональную составляющую. Реальность конституционных гарантий прав и свобод личности зависит от разработки и закрепления правовых механизмов их осуществления на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Анализ действующего конституционного законодательства не оставляет сомнений в том, что для эффективного обеспечения процесса реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина системно используется такая правовая категория, как «гарантия», а также, что особенно важно для комплексного регулирования, сочетаются и дополняют друг друга нормативная, процессуальная и институциональная составляющие конституционных гарантий.

#### Литература

1. Протасов В. Н. Лекции по общей теории права и теории государства. М.: ИД «Гордец», 2010.
2. Голдовистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Права человека. М.: Эксмо, 2006.
3. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.
4. Озиев Т. Т. Конституционное право: учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2009.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Норма, 2009.
6. Постников А. Е., Мазаев В. Д., Никитина Е. Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2008.
7. Смоленский М. Б., Мархгейм М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. Ростов н/Д: Феникс, 2007.
8. Малько А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1992. № 2.
9. Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М.: Юнити-Дана, 2004.
10. Кондратьева М. А. Политические отношения в предмете конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7.
11. Алексеев П. В., Панин А. В. Философия: учебник. М.: ТК «Велби», 2002.
12. Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ; Астрель, 2008.
13. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2010.
14. Федорин В. П. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина: учеб. пособие. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009.
15. Калашников С. В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10.

**В. Н. Шамрай**

## **Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях**

**V. N. Shamrai. Theoretical and legal support of public peace and security  
in the modern environment**

В статье рассматриваются теоретико-правовые аспекты обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на современном этапе развития общества и государства. Важное место занимает проведенный анализ взглядов ученых юристов на определение понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность», показ общего и особенного, взаимозависимости между ними. Раскрыты роль, место и ответственность органов государственной власти, прежде всего полиции, за поддержание общественного порядка, привлечение для этих целей граждан, обеспечение общественной безопасности, законности, защиту прав, свобод и законных интересов граждан.

*Ключевые слова:* общественный порядок, общественная безопасность, правовое государство, правоохранительные органы, полиция, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

The Article considers theoretical and legal aspects of ensuring public peace and security at the current stage of the social and state development. The analysis of views expressed by academic lawyers on the definitions of “public peace” and “public security” and the description of general and specific things, as well as of their interdependence, take an important place. It outlines the role, place and responsibility of the government authorities, particularly of the Police, in ensuring public peace, in involving citizens for these purposes, and in ensuring public security and legitimacy, as well as in protecting rights, freedoms and lawful interests of citizens.

*Key words:* public peace, public security, rule-of-law state, law-enforcement authorities, Police, protection of rights and freedoms of an individual and of a citizen, law enforcement.

*Contacts:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; urfac\_ime@rambler.ru.

В условиях нестабильности современной общественной жизни, характеризующейся ослаблением правопорядка, возникновением иных негативных социальных процессов, вопросы обеспечения общественного (социального) порядка и общественной безопасности выдвигаются в число приоритетных объектов внимания органов государственной власти, ученых, а также практических работников, осуществляющих правоохранительную деятельность. Так как Российская Федерация согласно Конституции РФ является демократическим федеративным правовым государством, на органы государства, в том числе на правоохранительные органы, возлагается обязанность обеспечивать права и свободы человека и гражданина, поддерживать общественный порядок и общественную безопасность, вести борьбу с преступностью.

---

*Владимир Николаевич Шамрай* — доцент кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат юридических наук.

© В. Н. Шамрай, 2012.

стью. Важное место в решении этих вопросов принадлежит органам полиции, призванным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральным законом «О полиции» защищать права и свободы человека и гражданина, обеспечивать законность, общественный порядок, общественную безопасность.

Отношения в сфере охраны общественного порядка и безопасности наиболее тесно связаны с повседневной жизнью, трудовой и общественно-политической деятельностью граждан, с их правами, свободами и законными интересами. Именно поэтому проблемы охраны общественного порядка и безопасности находятся в зоне повышенного интереса органов внутренних дел, а также ученых-юристов, которые свое внимание акцентировали на определении объектов общественного порядка и безопасности, перечень которых в последнее время значительно расширился, что свидетельствует об увеличении потенциальных внешних и внутренних угроз для граждан, общества и государства.

Столь пристальное внимание ученых и практиков к рассматриваемой проблеме связано прежде всего с тем, что одним из основных и обязательных элементов стабильного существования любого государства является общественный порядок и безопасность. Правоохранительные органы прилагают немалые усилия для поддержания их на должном уровне, однако результаты социологических опросов населения свидетельствуют, что этих усилий на сегодняшний день явно недостаточно.

Во избежание дальнейшего роста напряженности в обществе и в целях повышения защищенности прав и законных интересов граждан существующая система административно-правовых мер борьбы с нарушениями общественного порядка нуждается в детальном анализе и совершенствовании. Обращает на себя внимание и тот факт, что безопасность личности становится в нашем обществе приоритетом, свидетельством чему стало введение в главу 20 КоАП РФ термина «общественная безопасность» [1]. Проблемы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности Российской Федерации органически связаны с политическими, экономическими, социальными, государственно-правовыми реформами, проблемами формирования правового государства, гражданского общества и демократии.

К сожалению, вопрос о научном обосновании концептуальных основ обеспечения общественной безопасности Российской Федерации не так давно начал осознаваться как научная проблема [2], имеющая и социальные [3], и государственно-правовые аспекты [4] познания и реализации, тогда как вопросам общественного порядка посвящено достаточное количество научной литературы.

В свою очередь, в юридической литературе в последние годы все чаще поднимаются вопросы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, поскольку общественная безопасность сегодня приобрела статус глобальной проблемы, актуальной для всего мирового сообщества. Указанные проблемы прежде всего связаны со слабостью государства, неспособностью его правоохранительных органов противостоять новым современным антиобщественным угрозам, которые становятся, к сожалению, устойчивым фактором, дестабилизирующим процессы демократического развития.

Сказанное свидетельствует о высокой вероятности возникновения социально опасных ситуаций, которые, оказывая разрушительное воздействие на сложившуюся систему общественных отношений, культурно-исторические традиции и обычаи, обуславливают нарастание степени риска для жизнедеятельности каждого человека, а также угрозы национальным и международным интересам.

Социальная потребность в научно-практической разработке проблем административно-правового обеспечения общественного порядка и общественной

безопасности в Российской Федерации вызвана еще и тем, что формирование как теоретических, так и законодательных ее основ имеет весьма непродолжительную историю.

К сожалению, современный уровень научной разработанности административно-правовых основ обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации не отвечает требованиям системного подхода, раскрывающего как теоретико-методологические аспекты проблемы, так и потребности социальной практики.

Общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, норм морали, норм общественных организаций, норм обычаев, традиций и ритуалов. Общественная безопасность представляется в виде системы отношений, основанной на строгом соблюдении и исполнении специальных организационно-технических правил, установленных государством в целях охраны жизни и здоровья других людей, недопущения разрушения или повреждения зданий, сооружений или наступления последствий, которые могут возникнуть в результате деятельности должностных лиц или граждан, связанной с повышенной опасностью для окружающих.

В толковом словаре В. И. Даля слово «порядок» означает: правильное устройство, соблюдение стройности, очередного хода дел, определенного расположения вещей [5, с. 327]. Под безопасностью подразумевается отсутствие опасности, сохранность, надежность [там же, с. 67–68]. В науке административного права принято различать понятие общественного порядка в широком и в узком смысле. При этом под общественным порядком в широком смысле принято понимать совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всех социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. Из этого следует, что общественный порядок, как более широкая категория, включает в себя и правопорядок. В общей теории права общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся ответственностью поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым). Сюда входят только социально значимые общественные отношения. Такие виды общественных отношений возникают в связи с пребыванием людей в общественных местах, использованием транспортом, необходимостью статистического учета населения и передвижения граждан по стране, приобретением, использованием, хранением оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, функционированием некоторых предприятий, выездом за границу и въездом в Россию.

В правовом государстве все элементы общественного порядка взаимодействуют между собой и находятся под его защитой. Однако только правопорядок охраняется специальными государственно-правовыми мерами. Другие элементы общественного порядка обеспечиваются своими средствами воздействия: моральными, собственно общественными, естественными навыками и привычками, силой традиции.

В условиях, происходящих в стране и затянувшихся на неопределенное время социально-экономических перемен, сопровождающихся расширением демократии и гласности, необходимостью укрепления законности, особую актуальность приобретает обеспечение общественного порядка на улицах и в других общественных местах городов, поселков и других населенных пунктов.

Общеправовое определение общественного порядка было предложено И. Н. Данишиным: «Общественный порядок — это порядок волевых обществен-



ных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества» [6, с. 68].

Определение понятия общественного порядка в узком смысле имеет практическое значение в работе органов полиции, прокуратуры, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, акцентирует их внимание на предупреждении и пресечении конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в этой сфере.

Под общественным порядком в отечественной юридической литературе понимается определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных отношений, которое ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их интересов, общественному и личному спокойствию [7].

А. П. Корнев характеризовал общественный порядок как систему общественных отношений, закрепленных в нормах права, морали и правилах общежития, определяющую права и обязанности участников этих отношений, призванную обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах, поддержание необходимых условий для нормального функционирования предприятий, организаций и должностных лиц [8, с. 23].

Две основные концепции общественного порядка в узком смысле в 1960-е гг. были представлены М. И. Еропкиным и А. В. Серегиним. М. И. Еропкин определял общественный порядок как «обусловленную интересами всего народа, регулируемую нормами права, морали, правилами общежития и обычаями систему волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление народного достоинства, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций» [9, с. 7].

А. В. Серегин характеризует общественный порядок как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности» [10, с. 4].

Как видим, одно из основных различий в понятии общественного порядка у этих исследователей состоит в том, что М. И. Еропкин, определяя круг отношений в данной сфере, выделяет в качестве основного критерия место их возникновения и развития (общественные места), а А. В. Серегин — содержание отношения. Следует также обратить внимание на тесную связь общественного порядка и общественной нравственности, подчеркнутую А. В. Серегиним.

Из сказанного выше следует, что содержанием общественного порядка является система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения норм права, морали и иных социальных норм. Реальный общественный порядок составляют не сами установления социальных норм, а фактически складывающиеся на их основе общественные отношения. Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных



местах, т. е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха.

По мнению профессора И. Иванова, общественный порядок «неизбежно нарушается при совершении любого правонарушения — преступления, административного проступка, гражданско-наказуемого деликта, аморального поведения, поскольку его совершение грубо противоречит нормальному существованию людей в обществе» [11, с. 39].

Большой вклад в отечественную юридическую науку внес Ф. Е. Колонтаевский, исследовавший проблемы деятельности милиции при обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности [12, с. 24–30].

Основными причинами, связанными с нарушениями общественного порядка в российском обществе являются: социально-экономические (низкий уровень жизни, проблемы межнациональных отношений, деление общества на очень богатых и очень бедных), политическая нестабильность в обществе, нигилизм по отношению к государству и праву, ограниченная правовая культура населения страны, несовершенство законодательства, издержки деятельности правоохранительных органов, отсутствие действенного механизма реализации конституционной ответственности государства перед личностью и обществом. Все эти причины в той или иной мере влияют на эффективность не только охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на территории России, но и на процесс формирования гражданского общества.

Средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка являются нормы права и другие социальные нормы неюридического характера (нормы морали, нравственности, обычаи, традиции, правила культуры поведения). Посредством правовых норм устанавливаются общеобязательные правила поведения, вводятся запреты на совершение определенных действий, устанавливается ответственность за правонарушения, определяются задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка.

Целью установления и поддержания общественного порядка является обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, создание благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является одним из важнейших направлений деятельности правоохранительных органов России [13]. При осуществлении этой охранительной функции государством в условиях формирования в России гражданского общества и реформирования органов внутренних дел необходимо создать благоприятные условия для реализации личностью своих прав, свобод и законных интересов.

По мнению М. И. Еропкина и ряда других ученых-юристов, под охраной общественного порядка следует понимать проведение государственными органами в тесной связи с общественностью разнообразных мер по обеспечению неприкосновенности граждан, защите их прав и законных интересов, народного достоинства, по созданию обстановки спокойствия, нормальных условий для работы государственных, общественных предприятий, организаций и учреждений [14, с. 8].

Под общественной безопасностью В. М. Безденежных понимал систему отношений, складывающихся при строгом соблюдении и исполнении технико-юридических норм, установленных государством в целях охраны жизни и здоровья людей, имущества от возможного негативного воздействия источников повышенной опасности и стихийных сил природы.

По его мнению, источником предотвращаемой угрозы здесь является прежде всего деятельность, связанная с эксплуатацией транспортных средств, промышленных предприятий, выполнением строительных работ, использованием ядовитых веществ, взрывчатых и пожароопасных материалов, радиоактивных изотопов, оружия, боеприпасов и других объектов, предметов и веществ, пользование которыми создает повышенную опасность для окружающих. Угрозу общественной безопасности создают также стихийные силы природы (наводнения, землетрясения, ураганы, снежные заносы), которые могут привести к тяжким последствиям, если не принять своевременные меры.

Особенность регулирования отношений в сфере общественной безопасности состоит прежде всего в том, что многие правила здесь имеют технический характер. Они определяют не взаимоотношения между людьми, а порядок их обращения с механизмами, оружием, боеприпасами и т. д.

Общественная безопасность же представляется в виде составной части общественного порядка, и ее обеспечение заключалось в строжайшем соблюдении правил обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми, сильнодействующими ядовитыми, а также радиоактивными веществами, правил дорожного движения, противопожарных правил, правил техники безопасности на предприятиях, стройках и в научно-исследовательских учреждениях, санитарных правил, правил безопасности при производстве строительных работ и т. п. [там же, с. 7–8, 18].

На основании изложенного, можно дать следующее определение общественного порядка: это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Под охраной общественного порядка следует понимать общественно-политическую и правовую категорию, выраженную в виде совокупности правовых норм, мер и средств государства и общества, направленных на поддержание и обеспечение режима законности в общественных местах, защиту прав и свобод личности, имущества, чести и достоинства, интересов государства и общества в целом, с целью сохранения порядка, общественного спокойствия, нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций, транспорта, средств коммуникаций и устранения причин и субъектов, их дестабилизирующих.

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность» очень тесно взаимосвязаны друг с другом. Обеспечивая общественный порядок, правоохранительные органы обеспечивают общественную безопасность, и наоборот. Поддержание общественного порядка и общественной безопасности на должном уровне — одна из важных и необходимых задач государства в современных условиях.

#### Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>.
2. *Серебрянников В. В., Яновский Р. Г.* Социальная безопасность как исследовательская проблема // Вестник РАН. 1996. Т. 66. № 4.

3. Шершнев Л. И. Общественная система безопасности в системе национальной безопасности // Безопасность. 1996. № 7–12.
4. Организация деятельности милиции общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях / В. В. Гущин, С. М. Доровской, А. Н. Дюков [и др.]: пособие. М.: ВНИИ МВД России, 1995.
5. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 3. М., 1978.
6. Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Харьков, 1971.
7. Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. М., 2007.
8. Административная деятельность ОВД / под ред. А. П. Коренева. М., 2009.
9. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951.
10. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.
11. Иванов И. Хулиганство: проблемы квалификации // Российская юстиция. 1996. № 8.
12. Колонтаевский Ф. Е. Понятие и содержание организации охраны общественного порядка // Теория и практика совершенствования общественного порядка. М., 2006.
13. Соловьев И. Н. Энциклопедия уголовного права. Т. 14. Преступления против свободы, чести и достоинства личности. М.: Инфотропик Медиа, 2009.
14. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 2009.

УДК 342.72

*С. Ю. Андрейцо, А. А. Сорокин, А. В. Зазерина*

## Информационные общественные отношения в правовом государстве

*S. Y. Andreitso, A. A. Sorokin, A. V. Zazerina. Information Public Relations  
in a Rule-of-Law State*

Авторами исследован вопрос об информационном обеспечении общественных отношений как функции современного государства, анализируются определения в исследуемой сфере, место информационной функции в системе функций права. Представлены порядок и особенности вступления граждан в информационные общественные отношения, основания и условия наступления видов юридической ответственности за их нарушение. Отмечено, что в правовом

Authors have studied the issue of information support of public relations which is deemed to be the function of a modern state; they analyze definitions in this area and the place of the information function in the system of law functions. The procedure and peculiarities of how citizens enter into information public relations, and grounds for and conditions of different legal liabilities, arising from violation of them, are described. It is mentioned that information public rela-

*Сергей Юрьевич Андрейцо* — профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

*Александр Александрович Сорокин* — курсант Санкт-Петербургского университета МВД России.

*Анна Владимировна Зазерина* — курсант Санкт-Петербургского университета МВД России.

© С. Ю. Андрейцо, А. А. Сорокин, А. В. Зазерина, 2012.

государстве информационные отношения должны занимать особое место и постепенно совершенствоваться.

*Ключевые слова:* информационная функция государства, информационное общество, правовые отношения, правовая ответственность, юридическое принуждение, информационные отношения.

*Контактные данные:* 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1; (812) 744-70-24; mail@univermvd.ru.

tions should take a special place and should be gradually developed in a rule-of-law state.

*Key words:* information function of a state, information society, legal relations, legal liability, legal enforcement, information relations.

*Contacts:* 198206, Saint-Petersburg, Lyotchika Pilyutova Str., 1; (812) 744-70-24; mail@univermvd.ru.

Последнее время стало обычным характеризовать современное общество как информационное. Одна из интересных философских концепций информационного общества принадлежит известному японскому ученому Е. Масуде, стремящемуся осмыслить грядущую социальную эволюцию [1]. Информационное общество — это общество, в котором каждому его члену предоставлена обеспеченная законом возможность быть участником информационного обмена посредством создания информационных институтов для наиболее эффективного и полноценного развития [2, с. 56].

Государство, регламентируя информационные отношения, реализует особое направление государственной политики в области информационных процессов, происходящих в информационной сфере, которую некоторые авторы называют «информационно-правовой политикой».

В своей монографии В. М. Боер предлагает следующую дефиницию: «информационная политика представляет собой целенаправленную политико-правовую деятельность государства по формированию высокого уровня правовой культуры общества, соответствующей системе социально-экономических отношений [3, с. 55].

Всю информацию по степени доступа условно делят на несколько основных сегментов:

1. Информация без права ограничения доступа.
2. Информация с ограниченным доступом.
3. Информация, распространение которой наносит вред интересам общества, законным интересам и правам граждан (порнография; информация, разжигающая национальную, расовую и другую рознь; пропаганда и призывы к войне; ложная реклама со скрытыми вставками и т. п.) — так называемая вредная информация.
4. Объекты интеллектуальной собственности (то, что не может быть отнесено к информации с ограниченным доступом, за исключением ноу-хау).
5. Иная общедоступная информация.

За последнее двадцатилетие сформировалась и развилась концепция информационных отношений. Тенденцию обособления информационных правоотношений отмечают в своих работах В. А. Копылов, З. И. Карась, Е. А. Суханов, Ю. М. Батурин и др. [4; 5, с. 5; 6, с. 198–199]. Сторонником концепции информационных отношений выступил и И. Ф. Казьмин, по мнению которого, новейшие информационные технологии сильно потеснят (а в будущем и вытеснят) современную печатную продукцию, потребуют существенного изменения законодательства, регулирующего информационные отношения [7, с. 17].

А. Б. Агапов предпринял попытку классификации информационных отношений. Наряду с термином «информационное общественное отношение» он при-

меняет термин «правовое информационное отношение». К объекту информационных отношений он относит комплекс технических, программных и сервисных средств, включающих базы данных, информационные системы и сети, информационные технологии и услуги [8, с. 10].

Информационные правоотношения — это социальные отношения по поводу создания, обладания и пользования информацией, складывающиеся в информационной сфере, урегулированные информационно-правовыми нормами [2, с. 81].

Говоря об информационной функции государства, нельзя обойти вниманием информационную функцию права, а также понятие правовой информации. Одной из важнейших задач в области построения информационного общества, обеспечения прав и свобод человека и гражданина является защита прав человека и гражданина в информационной сфере. В юридической литературе часто происходит смещение понятий, под правом на информацию закрепленным в ст. 29 Конституции РФ понимают более широкий спектр информационных прав.

В современной правовой науке нет единого подхода к определению «прав человека в информационной сфере», «информационных прав», «прав в области информации» и т. п. Отсутствует понятие системных отношений права личности на информацию с иными правами, или ученые рассматривают исследуемое право в качестве составной части свободы слова и печати. Другие придерживаются точки зрения, согласно которой право на информацию — это условное обозначение целой группы прав и свобод личности. Третьи относят право на информацию к группе политических прав. Существует точка зрения, по которой указанные права относятся к группе личных прав [8, с. 29–36].

На наш взгляд, понятия «права человека в информационной сфере», «информационные права», «права в области информации» в основном совпадают. Наиболее широким являются термины «права человека в информационной сфере», «права в области информации». В контексте исследования говорится о понятии «информационные права», содержание которых будет рассмотрено ниже. Право же на информацию, которое иногда отождествляют с вышеперечисленными категориями, наряду с рядом других прав, является лишь составным элементом в системе информационных прав.

Сегодня можно говорить о двух общих тенденциях регулирования информационных отношений. Первая, построенная на принципе классического либерализма “laissez faire”, реализованном наиболее показательно в американском обществе, провозглашает относительную неприкосновенность информационных отношений со стороны государства. Первая поправка к Конституции США гласит: «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание, ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями о прекращении злоупотреблений» [9, с. 36]. Лучшей гарантией свободы мысли и слова здесь считается отсутствие какого-либо закона, а прочность демократии основывается на «равновесии между свободой слова и национальной безопасностью, причем с небольшим нарушением этого равновесия в пользу гласности» [10, с. 78]. При этом СМИ выступают действенным инструментом социального управления [11, с. 9].

Другая традиция, присущая классическому континентальному праву, отдает предпочтение сохранению известной роли государственного регулирования, признавая, что «имеет смысл не пускать на самотек развитие системы радио и телевидения и не заниматься им „как бы между прочим“, а активно направлять его» [12, с. 49], — как считает Федеральный Конституционный Суд Германии. Но



независимо от традиций регулирования везде присутствуют реальные гарантии сохранения политической системы. Механизмы, гарантирующие ее устойчивость, не всегда могут быть урегулированы при этом правом, оставаясь в рамках политических соглашений и обычаев.

Учет принципа суверенитета в зависимости от особенностей взгляда на проблему может различным образом сказываться на построении системы правового регулирования информационных отношений.

К требованиям, предъявляемым к правовой информации, естественно, необходимо добавить и те, которые исходят из того, что правовая информация — это прежде всего информация, зафиксированная в праве. Так, в качестве юридических требований, предъявляемых к правовой информации, Н. М. Мусаев выделяет нормативность, общеобязательность, полноту и конкретность. Не менее важными требованиями являются и языковые требования. К языковым требованиям, с точки зрения Н. М. Мусаева, следует отнести: «ясность, простоту, точность и краткость правовой информации» [см.: 13, с. 291–298]. По мнению А. Б. Венгерова, признаками (свойствами) информации, имеющими значение для права, являются:

- 1) самостоятельность информации по отношению к своему носителю;
- 2) возможность многократного использования одной и той же информации;
- 3) ее неисчезаемость при потреблении;
- 4) сохранение передаваемой информации у передающего субъекта;
- 5) способность к сохранению, накапливанию, «сжатию»;
- 6) количественная определяемость информации;
- 7) системность информации.

В. М. Боер [3, с. 90–102] к факторам, влияющим на правовую информацию, относит научность, достоверность, конкретность, полноту, точность, оптимальность, достоверность, своевременность, оперативность, актуальность, новизну, логичность, ценность, полезность и гласность.

В целом необходимо отметить, что исследователями выделяются разнообразные свойства правовой информации и требования, предъявляемые к ней. Рассмотрим более подробно те из них, которые, на наш взгляд, являются важными для дальнейшего нашего исследования.

Одним из наиболее распространенных в литературе и, на наш взгляд, наиболее значимым является требование достоверности. Под достоверностью О. А. Гаврилов понимает «соответствие имеющихся текстов закона первоначальному (аутентичному) тексту, образцу» [14, с. 11]. По нашему мнению, исходя из информационного подхода, достоверность — соответствие имеющейся правовой информации первоначальной правовой информации, закрепленной в законах и иных правовых актах.

Необходимо уточнить, и в этом мы согласны с О. А. Гавриловым, что достоверность не означает истинность. Как отмечает В. М. Сырых, «хотя нормативно-правовые предписания и являются плодом мыслительной деятельности человека, тем не менее критерий истинности к ним не применим, так как нормы относятся к сфере предметно-практической деятельности людей, направленной на управление социально-правовыми процессами, на создание порядков, обеспечивающих стабильность и безопасное существование общества» [15, с. 27].

Мы согласны с другими авторами [16, с. 26] в том, что в правотворчестве нужно различать две взаимосвязанные, но различные по целям и результатам стадии мыслительной деятельности:

- 1) процесс познания объективных закономерностей;
- 2) подготовка нормативно-правового акта, закрепляющего соответствующий вид поведения субъектов права, определенную модель регулирования общественных отношений.

Не менее важным для понимания пределов и механизма осуществления информационной функции права является такое качество правовой информации, как доступность. Многие субъекты с юридической стороны имеют доступ к наиболее достоверной официальной правовой информации, содержащейся в законах и правовых актах, однако только обладающие знаниями и навыками работы с правовой информацией лица могут воспользоваться этой информацией. Большинство, составляющее категорию этих лиц, и являются профессиональные юристы. Большинство граждан, к сожалению, не всегда могут воспользоваться правовой информацией.

Итак, суммируя выше сказанное, можно обозначить основные положения, определяющие нашу позицию в рассмотрении информационной функции права:

1. Информационную функцию права можно рассматривать с трех сторон. Во-первых, об информационной функции можно говорить как о функции восприятия и переработки правом социальной информации (аккумулирующая сторона). Во-вторых, право можно рассматривать как способ познания действительности, и при таком подходе (с этой точки зрения) информационная функция права — это функция познавательная. Третья сторона информационной функции права — коммуникативная. Право выступает и как средство общения на основе накопленной социальной информации.
2. Цель реализации информационной функции права — передача субъектам права правовой информации, представляющую собой информацию, отражающую общественную жизнь, переработанную с помощью средств права и содержащуюся в правовых актах; реализация права граждан и должностных лиц на доступ к правовой информации. Конечным результатом реализации информационной функции права является правовая информированность.
3. Информационная функция права является основной и постоянной функцией права. Информационная функция — общеправовая социальная функция. Она отличается от других общеправовых функций и имеет свое содержание и социальное назначение.

Потребности в правовой информации, по сравнению с советским периодом, значительно возросли. «Люди не хотят оставаться в неведении или знать только то, что, по мнению бюрократов, им положено знать», — пишет В. М. Боер. И далее: «Сегодня мы стоим на историческом рубеже: либо снова вернуться к старому, дозированному по каплям информационному обеспечению общества, либо навести порядок в движении информационных массивов, разобраться и законодательно утвердить, кто, где и как может и должен иметь право на получение информации...» [17, с. 140–141].

Как отмечают авторы исследования, подготовленного Российским фондом правовых реформ, в настоящее время достаточно остро ощущается дефицит даже элементарных информационно-юридических услуг, который наряду с другими факторами оказывает весьма серьезное негативное влияние на общественное правосознание и правопорядок в России. В обществе формируется осознание ценности юридической помощи, хотя этот процесс протекает неравномерно применительно к различным категориям населения [18, с. 76].

Низкий уровень правовой информированности не способствуют формированию правопорядка. Незнание и неумение пользоваться своими правами — условие правового нигилизма, охватившего большинство граждан и должностных лиц. Понятие, исторические корни и способы преодоления правового нигилизма подробно анализировались в юридической литературе [см.: 19–21].

Эффективная реализация информационной функции права начнет происходить только тогда, когда будут созданы условия для восприятия правовой информации населением. Решение данной проблемы видится в создании эффективной системы непрерывного правового образования и просвещения всех слоев населения, повышения профессиональной квалификации юристов.

#### Литература

1. Масуда Е. Информационное общество как постиндустриальное общество. М.: Иностранная литература, 1997.
2. Павельева О. Г. Теоретические основы регулирования информационных правоотношений. СПб.: Изд-во СПбГУАП, 2004.
3. Боер В. М. Информационно-правовая политика России. СПб., 1998.
4. Карась З. И. Юридические факты в информационных правоотношениях // Советское государство и право. 1988. № 1.
5. Суханов Е. А. [и др.]. Право и информатика. М.: Изд-во МГУ, 1990.
6. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995.
7. Казьмин И. Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. М., 1986.
8. Агапов А. Б. Основы федерального информационного права. М.: Юрайт, 1995.
9. Современные зарубежные конституции: учеб. пособие. М., 1992.
10. Современное право СМИ в США / под ред. А. Г. Рихтера. М., 1997.
11. Потапов Ю. А. Взаимодействие органов внутренних дел с государственными и общественными средствами массовой информации (организационно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: Изд-во Ун-та МВД России, 1998.
12. Хоффман-Рим В. Структурные элементы новой системы радио и телевидения // Право радио и телевидения в России. На пути к новой организации электронной прессы: сб. симпозиума Ханса Бредо / на рус., нем. яз.; под ред. В. Хоффмана-Рима, В. Н. Монахова. СПб., 1994.
13. Мусаев Н. М. Определение критериев качества нормативных актов // Законотворческая деятельность современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сб. ст. в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н/Новгород, 2001. Т. 1.
14. Гаврилов О. А. Информатизация правовой системы России. М., 1998.
15. Сырых В. М. Воистину ли нормы законов истины? // Государство и право. 1996. № 7.
16. Червяковский А. В. Информационная функция права и деятельность органов внутренних дел по ее реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2003.
17. Боер В. М. Информационно-правовая политика и безопасность России (теоретико-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.
18. Михайловская И. Б., Кузьминский Е. Ф., Мазаев Ю. Н. Юридическая помощь населению. М., 1995.
19. Гойман В. И. Правовой нигилизм: пути преодоления // Советская юстиция. 1990. № 9.
20. Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // Правоведение. 1994. № 2.
21. Туманов В. А. О правовом нигилизме // Государство и право. 1989. № 10.

# **Требования к оформлению рукописей научных статей, публикуемых в журнале Санкт-Петербургского университета управления и экономики «Социология и право»**

Рукопись научной статьи, принимаемая к рассмотрению на предмет публикации в нашем журнале, должна удовлетворять нижеизложенным требованиям, предъявляемым к содержанию (п. 1) и к оформлению (п. 2), а также иметь необходимый комплект сопроводительных документов (п. 3).

## **1. Требования к содержанию рукописи.**

1.1. Содержание статьи, предлагаемой в журнал «Социология и право», должно быть оригинальным, не публиковаться ранее в других печатных изданиях, тематически соответствовать профилю журнала — одному из следующих направлений (рубрик):

- экономическая теория; структурная и институциональная политика; производство: факторы, управление; финансово-банковская сфера; право и социальная сфера; философия и социология; образование; научно-исследовательские работы студентов; страна и мир: статистика; научная жизнь университета: планы, события, документы.

1.2. Рукопись должна содержать следующие обязательные элементы:

- заголовочную часть статьи:

а) наименование одной из рубрик, указанных в п. 1.1; б) ключевые слова (до пяти слов или словосочетаний, отражающих основное содержание статьи; будут использоваться системами поиска в Интернете); в) библиографический индекс УДК; г) сведения об авторе(ах); д) название статьи; е) аннотация объемом 4–5 предложений, отражающая содержание статьи;

- предложения автора(ов) по решению проблемы (задачи) с раскрытием использованных идей, взглядов, подходов, методов, подтвержденных по возможности расчетами, фактами, статистикой, и т. п.; краткие выводы, резюмирующие выполненные исследования, с указанием степени новизны (того, что отличает работу от исследований, выполненных ранее, в том числе другими авторами); список цитируемой литературы.

## **2. Требования к оформлению рукописи.**

2.1. Объем рукописи должен составлять от 0,4 до 1,2 авторского листа (1 а. л. включает 40 000 знаков с пробелами или 22–23 листа, удовлетворяющих требованиям п. 2.2 данного документа).

2.2. Текст рукописи должен быть подготовлен средствами MS Word. При этом следует задать следующие настройки:

- размер бумаги — А4; поля: левое — 2,5 см, а остальные — 2 см; гарнитура Times New Roman; шрифт — 14; междустрочный интервал — полуторный; абзацный отступ — 0,9 см; выравнивание текста абзаца — по ширине; автоматическая расстановка переносов — включено; нумерация страниц — внизу справа.

2.3. Иллюстрации (чертежи, графики, схемы, гистограммы, диаграммы, фотоснимки) в тексте статьи называются рисунками и должны оформляться в соответствии с п. 6.5 ГОСТ 7.32-2001. Каждая иллюстрация должна быть не только вставлена в текст статьи (сразу поле первого упоминания в тексте), снабжена названием рисунка с порядковым номером, но и сохранена в виде отдельного файла, прилагаемого к тексту статьи. При этом:

- имя файла должно включать: метку Рисунок, порядковый номер рисунка и расширение файла; гистограммы, диаграммы и графики должны изготавливаться средствами MS Excel и сохраняться с именами Рисунок\_№\_\_\_\_.xls; векторные рисунки следует изготавливать средствами Corel DRAW, Visio, Adobe Illustrator

(тексты должны быть переведены в кривые; на случай возможной правки следует приложить файлы шрифтов, использованных при создании рисунков); отсканированные фотографии и растровые рисунки следует сохранять в формате tif (для градаций серого — 300 dpi, для черно-белых — 600 dpi) с именами Рисунок №\_\_.tif. Размер исходного изображения должен быть не меньше публикуемого в статье; иллюстрации, взятые в Интернете, сохраняются в том формате, в котором их скачали; в тексте статьи должна быть ссылка на каждый рисунок, например: «(см. рисунок 5)».

2.4. Таблицы должны оформляться в соответствии с п. 6.6 ГОСТ 7.32-2001. Оформление простых таблиц можно осуществлять средствами MS Word, а сложных — средствами MS Excel. В последнем случае к статье должен прилагаться отдельный файл, созданный в MS Excel. Над каждой таблицей следует помещать ее заголовок: например: «Таблица 1. Сравнительный анализ». В тексте статьи должна быть ссылка на каждую таблицу.

2.5. Формулы следует оформлять в соответствии с п. 6.8 ГОСТ 7.32-2001. Для набора формул должен использоваться редактор формул MS Equation со следующими параметрическими настройками:

- размер обычного символа — 12 пт; крупный индекс — 10 пт; мелкий индекс — 9 пт; крупный символ — 18 пт; мелкий символ — 10 пт.

Формулы в статье следует нумеровать сквозной нумерацией арабскими цифрами в круглых скобках в крайнем правом положении на строке. Ссылки в тексте на порядковые номера формул также дают в скобках.

2.6. Сноски (определение) следует изготавливать средствами MS Word. При этом должен быть выбран режим со сквозной нумерацией арабскими цифрами.

2.7. В конце статьи должен быть приведен список литературы, а в тексте статьи должны быть ссылки на все источники, включенные в список. Список должен содержать библиографические сведения о всех публикациях, упомянутых в статье, и не содержать указаний на работы, на которых в статье нет ссылок. Библиографические сведения, помещаемые в список, следует оформлять в соответствии с требованиями ГОСТ 7.1-2003. Данные о цитируемых публикациях следует приводить в порядке появления ссылок в тексте. Ссылка должна содержать порядковый номер источника в списке литературы в квадратных скобках. В необходимых случаях указываются номера страниц, например, [14, с. 112].

2.8. Рукопись, включающая в себя в общем случае все элементы, названные в п. 2.2–2.7, предоставляется в издательство в виде файла с именем Terst.doc, подготовленного средствами MS Word.

3. Требования к комплекту документов, предоставляемых в издательство.

3.1. По каждой из будущих статей в издательство предоставляется комплект следующих документов в электронном виде (файлов):

- файл рукописи (см. п. 2.8); файл сопроводительного письма (письма-заявки на публикацию рукописи); файл аннотации объемом 4–5 предложений. Причем фамилия(и) автора(ов), название статьи и содержание аннотации должны быть приведены на русском и английском языках; файл сведений об авторе. При этом если авторов несколько, то по каждому из авторов оформляется отдельный файл.

Перечисленные документы должны отправляться автором (одним из соавторов) на сайт издательства.

3.2. Помимо электронных документов средствами традиционной почты отправляются:

- письмо-заявка на бумажном носителе, подписанное всеми авторами; подписанное письмо на бумажном носителе с указанием сведений об авторе. Если авторов несколько, то по каждому из авторов сведения предоставляются отдельным документом.



---

Заведующий редакцией  
научной периодики СПбУУиЭ *Д. А. Беляева*  
Ответственный за выпуск *А. В. Блажко*  
Корректор *Г. М. Матвеева*  
Компьютерная верстка *Т. П. Олоновой*

Санкт-Петербургский университет управления и экономики  
190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44  
Тел.: (812) 448-82-50  
E-mail: [izdat-ime@yandex.ru](mailto:izdat-ime@yandex.ru)  
URL: <http://www.spbume.ru>

Подписано в печать 21.03.2012.  
Формат 60 × 90<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Печать офсетная.  
Уч.-изд. л. 8,71. Усл. печ. л. 7,75.  
Тираж 500 экз. Заказ № 6111.

Свидетельство о регистрации ПИИ № ФС77-46998  
от 19 октября 2011 г.

Отпечатано в типографии «НП-Принт»  
1900005, СПб., Измайловский пр., д. 29