



**Научный  
журнал**

**ISSN 2219-6242**

# **Социология и право**

**№ 4 (16) • 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 философских наук, профессор*

**В. В. КОЗЛОВСКИЙ**

---

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

---

*вице-президент Европейской Академии наук,*

*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>А. Е. Мкртчян.</i> О некоторых особенностях электорального поведения в сельских общинах Армении .....	5
<i>Я. В. Кондратьева.</i> Проблемы социализации молодежи в современной России ...	10
<i>Е. С. Данович.</i> Деятельность тверского земства по внешкольному народному образованию — попытка преодоления социального разрыва между крестьянством и интеллигенцией .....	18
<i>С. К. Сагателян.</i> Анализ конфликта в зеркале метапарадигмальных трансформаций социологического знания .....	25
<i>И. С. Андронов.</i> Вынужденные мигранты: история проблемы и перспективы социальной помощи .....	30
<i>Э. Р. Барахоева.</i> Обеспечение стабильности развития общества путем кодификации законодательства .....	35

### Право в жизни государства и личности

<i>П. П. Глущенко, Е. Л. Сидорович.</i> Административно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности России — направление повышения эффективности правозащитной деятельности .....	41
<i>С. М. Сокол, М. Н. Марченко.</i> Правозащитные правоотношения: сущность, содержание .....	51
<i>Б. П. Белозеров.</i> Квалификационные требования к профессиональным знаниям должностных лиц — важное направление эффективности правозащитной деятельности. ....	59
<i>Ю. В. Коновалова.</i> Институт академической мобильности в документах Болонского процесса: история и современность .....	65
<i>М. Н. Пригон.</i> О некоторых вопросах защиты конституционного права на охрану здоровья в сфере жилищных правоотношений .....	72
<i>С. В. Стеценко.</i> Присоединение России к Всемирной торговой организации — благо или проблемы для защиты российских граждан .....	80
<i>К. В. Насущенко, А. А. Лутовинов.</i> Конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь: проблемы реализации и защиты .....	86

---

## CONTENTS

---

### Social problems of a society

<i>A. E. Mkrtichyan.</i> About some specifics of electoral behavior in rural communities of Armenia .....	5
<i>Ya. V. Kondrat'eva.</i> The socialization of youth in modern Russia .....	10
<i>E. S. Danovich.</i> Tver Zemstvo activity by extracurricular public education is an attempt to overcome the social gap between the peasantry and the intelligentsia ..	18
<i>S. K. Saghatelyan.</i> Conflict analysis in the mirror of metaparadigmatic transformations of sociological knowledge .....	25
<i>I. S. Andronov.</i> Forced migrants: a history of social problems and prospects of public assistance .....	30
<i>E. R. Barakhoeva.</i> Ensuring the stability of society by codifying legislation .....	35

### The law in a state and person life

<i>P. P. Glushchenko, E. L. Sidorovich.</i> Administrative and legal regulation of Russian ensuring economic security as a trend of strengthening human rights activity ..	41
<i>S. M. Sokol, M. N. Marchenko.</i> Human rights legal relationships: the essence and content .....	51
<i>B. P. Beloserev.</i> Eligibility requirements to professional knowledge of officials as an important direction of strengthening human rights activity .....	59
<i>Y. V. Konovalova.</i> Institute of academic mobility at the documents of Bologna Process: Past and Present .....	65
<i>M. N. Prigon.</i> Some questions about protection of constitutional rights to health in housing relationship .....	72
<i>S. V. Stetsenko.</i> Russian connection to the World Trade Organization — good or problems to defend Russian citizens .....	80
<i>K. V. Nasushchenko, A. A. Lutovinov.</i> Constitutional right to health care and medical aid: problems of implementation and protection .....	86

---

# СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВА

---

УДК 316.62

*А. Е. Мкртчян*

## **О некоторых особенностях электорального поведения в сельских общинах Армении**

*А. Е. Mkrtichyan. About some specifics of electoral behavior  
in rural communities of Armenia*

На основе авторского анализа данных социологического опроса в статье раскрыты некоторые особенности электорального поведения жителей сельских общин Армении в преддверии президентских выборов 2013 г. Констатируется, что налицо низкий уровень доверия граждан к политическим институтам власти. Но, несмотря на это, сельский избиратель не склонен к бунту. Власть сильна в силу традиционно присущих электорату ориентаций на родственные, дружеские связи, а также в силу задействования во время выборов механизма патронажа. В результате этого особых социальных потрясений после президентских выборов ожидать не приходится.

*Ключевые слова:* электоральное поведение, электоральные ориентации, президентские выборы, сельские общины, социальное доверие.

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

On the basis of sociological research and relevant analysis, article covers some aspects of electoral behavior of rural communities in Armenia at the approaches to presidential elections of 2013. In particular, it is fixed that there is a low level of trust among citizens towards political institutes. Nevertheless, rural voters are not tending to riots. Authorities are strong due to the traditional electoral orientations including kinship, friendship, and mechanism of patronage. As a result of the above mentioned, there are not expected any extraordinary consequences after elections.

*Key words:* electoral behavior, electoral orientations, presidential elections, rural communities, social trust.

*Contact details:* Republic of Armenia, 375049, Yerevan, ul. Aleksa Manukiana, 1; (37410) 55-03-85; info@ysu.am.

### **Выборы и дефицит социального доверия**

Постсоветское общество переживает один из сложных периодов своего развития, обнаруживая нелинейные закономерности, которые наиболее ярко проявляются в пределах особых периодов в развитии обществ — периодов переходных, когда

---

*Артур Ервандович Мкртчян* — декан факультета социологии Ереванского государственного университета (Республика Армения), доктор социологических наук, профессор.  
© А. Е. Мкртчян, 2012.

осуществляется бифуркационный перелом, генерируются новые структуры. В силу нелинейности всегда сложно моделировать будущее развитие социальных систем. Для этого нужен определенный объем информации, которым ученые-обществоведы не всегда располагают. Кроме прочего, это и информация о реальном соотношении политических сил внутри страны, информация о влиянии внешних сил на ситуацию в стране, десятки других факторов. Находящаяся в зоне бифуркации общественная система обладает крайне нестабильным сознанием, весьма чувствительным к разного рода импульсам и в значительной мере подверженным разного рода манипуляциям.

Сами по себе манипуляционные технологии — всего лишь форма и способ подачи идей с целью воздействия на общественное мнение. Они будут эффективны только в том случае, если народ увидит, как улучшение ситуации в целом приведет к постепенному улучшению ситуации для каждого. Конечно, общественное мнение не всегда верно отражает реально сложившуюся ситуацию. Часто народ движим не беспристрастным анализом, а эмоциями. Но все-таки в подобных вопросах проявляются особенности национальной идентичности, и власти нельзя не ориентироваться на общественное мнение, не учитывать то, насколько граждане страны готовы воспринять актуальную политическую реальность.

В этом отношении уникальный аналитический материал для социологического осмысления представляет собой протекающие в Республике Армения социально-политические процессы. В начале 2013 г. в Армении состоятся президентские выборы. Расстановка политических сил более или менее четко очерчивается именно на президентских выборах. Это не означает, что выборы являются зеркальным отражением реального расклада сил, но другого более убедительного инструмента пока нет. Сегодня армяне живут в сложных геополитических условиях, и социологам надо смоделировать социальную ситуацию в Армении в связи с имеющимися реалиями, возникшими в силу напряженной ситуации на Ближнем Востоке.

Конечно, в Армении нет предпосылок для революции типа арабских. Власть здесь формируется на иных принципах, нежели в восточных диктатурах. Идеино-политическое поле Армении содержит в себе широкий спектр идей и программ, начиная от патриотических и кончая либеральными. Но играют ли идеи и политические программы значимую роль в предвыборном процессе и как влияют на электоральное поведение граждан, в особенности в сельских общинах, которым традиционно присущи отношения кум-брат-сват-сосед, большая зависимость от местного начальства и т. п.? По причине большого веса чисто общинных отношений предвыборные процессы здесь более предсказуемы и меньше зависят от фактора идей, от пропаганды и пиара. Граждан, которые голосуют, ориентируясь на идеи и программы, не так много. И в основном они не в провинции, не в сельских общинах, а в Ереване.

Относительно выборов в Армении приходится констатировать, что свою функцию легитимизации политической системы они не выполняют. Настоящие демократические выборы возможны лишь в условиях демократических традиций и соответствующих социальных институтов. В нынешних условиях «ни войны ни мира» [1] эти институты и традиции культурного упорядочивания и обеспечения легитимности еще не сформировались. Граждане, имеющие возможность выбора, в большинстве своем разочарованы тем, что идеи и программы носят скорее декларативный характер. У многих политиков очень хорошие, убедительные, нужные программы. Но это не значит, что все собираются или могут претворить эти идеи в жизнь. И получается, что оппозиционным политикам армянский избира-

тель не верит, потому что те просто критикуют, а власти не верит, потому что та не смогла кардинально улучшить социально-экономическую ситуацию в стране.

Не обладая достаточным историческим опытом и устоявшимися практиками в виде разных институтов гражданского общества и традиций, независимое армянское государство не смогло обеспечить различным социальным группам одинаковую возможность легального достижения общепризнанных целей, и поэтому наступила полоса массовых разочарований. В результате на протяжении многих лет формировался низкий уровень доверия граждан Армении к политическим институтам власти, о чем свидетельствуют многочисленные социологические исследования.

Проведенный нами в Сисианском районе Армении социологический опрос также выявил дефицит социального доверия у жителей сельских общин. Местным органам власти доверяют 49,8% опрошенных. В то же время налицо относительно низкая степень общинной сплоченности. Община как ценность значима лишь для 48% опрошенных жителей сел района. Довольно низок и уровень социального капитала в общине: 48% наших респондентов не доверяют односельчанам, 38,2% не доверяют своим соседям, что раньше было весьма нетипичным для сельского населения Армении. Наличие в обществе доверия является тем социальным капиталом, который необходим для обеспечения нормального функционирования всех общественных институтов и государственных структур. Как выразился известный американский мыслитель Ф. Фукуяма: «Страна с небольшим общественным капиталом... будет страдать от широкого распространения коррупции среди правительственных чиновников и неэффективности системы государственного управления» [3, с.155]. Показательно также, что интеллигенции доверяют всего 52% опрошенных. Доверие суть основа социальной солидарности, а если в обществе нет социальной солидарности, если гражданин не идентифицирует себя с государством, то под угрозой находится национальная безопасность страны. Поэтому стремление властей повысить уровень доверия в армянском обществе будет свидетельствовать о понимании сущности глубинных проблем, обуславливающих «торможение» темпов «оздоровления» нашего общества и улучшения социально-психологического климата.

Общественная жизнь Армении в целом, как и политическая в частности, с начала 1990-х гг. характеризуется преобладанием структурной и функциональной неопределенности, в большей степени связанной с недостатками перехода от советской системы к рыночным отношениям. В основе формирования социокультурной составляющей новой системы рыночных отношений лежит превалирование товарно-вещных отношений над биосоциальными [ср.: 2, с.210]. Поэтому переходный период развития в направлении построения капиталистического общества сопровождается столкновением сугубо человеческого и вещного, конфликтом традиционных локальных и формальных глобальных ценностей, что проявляется в специфическом дискурсе переходного периода, в СМИ и в произведениях искусства. Особенно сильно это проявляется в сельских общинах, где, по данным нашего опроса, более ценят справедливость (82,2% опрошенных), чем материально-финансовый успех (68%).

С точки зрения сохранения национальной идентичности роль сельских общин в Армении по-прежнему велика. На основе социологического опроса в Сисианском районе Армении и проведенного комплексного анализа социально-политического состояния сельских территориальных общин района можно констатировать, что в современных условиях экономический детерминизм в отношении села устарел, представления об агросфере как исключительном источнике продуктов и сырья несостоятельны. Раскрывая социальную природу армянского крестьянства, его



историческую судьбу и современную ментальность, социологическое исследование выявило неприемлемость односторонней урбанистической направленности общественного развития, раскрыла новые перспективы рурализации социума. Концептуальным обоснованием этого является положение о том, что вследствие миграционных процессов<sup>1</sup> происходит «детерриториализация» сельских общин, миграционные социальные сети «транстерриториализируют» традиционную армянскую общину, выступая в качестве механизмов воспроизводства традиционных элементов национальной идентичности. Поэтому живущий в сельской общине человек, с его интересами и запросами, должен стать высшей целью политических, экономических и социальных преобразований армянского общества.

### После выборов без потрясений

Доверие граждан к государственным институтам производно от убежденности, что они защищают их интересы и служат реализации их целей. Если такой убежденности нет, то трудно убедить рядовых граждан в том, что существующие государственные структуры наилучшим образом соответствуют потребностям армянского общества на современном этапе его развития. Так между государством и обществом возникает конфликт, разрешение которого предполагает, что политики должны и по своим убеждениям соответствовать своему общественному положению.

Между словом «политика» и его делом в Армении очень большая разница. Поэтому люди верят, скорее, не словам, а конкретным делам. Политики утверждают, что большинство населения поддерживает их. Но в небольшой стране возможности любого политика на виду. Все прекрасно понимают, кто просто бросает слова на ветер, а кто в состоянии претворить их в жизнь, так как обладает необходимой харизмой для этого и, что очень важно, соответствующими организационными, экономическими и социальными рычагами. А такими рычагами обладает только власть. Именно в этом контексте объяснима выявленная в результате нашего опроса довольно парадоксальная готовность 31,8% недовольных своей жизнью на селе респондентов голосовать за нынешнюю власть. И именно поэтому на предстоящих выборах власть вполне способна себя воспроизвести, используя механизмы, присущие нашему обществу. Это те же родственные, дружеские связи (дружба важна для 51,6% опрошенных), зависимость от работодателей, ожидание благодарности за поданный голос и т. д. В этом отношении ситуация в стране достаточно стабильна.

В сельских общинах Армении существует серьезный провластный электорат, который поддерживает власть в целом. Лишь 16,9% наших респондентов высоко ценят бунтарское поведение, а такая ценность, как толерантность, важна для 53,3% опрошенных. Учитывая тот факт, что и большинство наших городских избирателей в сложившихся геополитических условиях не склонно к экстремальному проявлению своего недовольства, не стоит ожидать волн социального неповиновения. Но если не проводить серьезных реформ, они могут возникнуть. В основном это может быть связано с внешнеполитическими развитиями, потому что внутри страны власть достаточно сильна. Несмотря на все свои упущения,

---

<sup>1</sup> Учитывая направленность миграционных потоков из армянского села, особое значение приобретают процессы сохранения дружественных отношений с Россией. Поэтому все армянские политики должны будут придерживаться той внешнеполитической линии, согласно которой Армения, вне зависимости от того, кто ее президент, является стратегическим союзником России.



власть имеет серьезную поддержку электората. Этому есть много объяснений. Это и зависимость от власти, и патронажная структура социально-политических отношений. Конечно, какая-то часть электората меняет свои взгляды, но, как правило, это небольшая часть. В основном избиратели сохраняют свои политические предпочтения. И, проанализировав результаты предыдущих выборов, можно понять, какая часть электората провластная, а какая — оппозиционная. Поэтому, возвращаясь к вопросу о моделировании ситуации в ближайшем будущем, можно предположить, что никаких особых потрясений в Армении президентские выборы не вызовут.

Кроме того, специфика Армении в том, что роль современных политтехнологий в Армении не такая большая, как в более развитых странах, имеющих давние демократические традиции. К примеру, если на Западе, где средний класс давно сформировался и многочислен, пиар в большей мере ориентируется на средний класс, то в Армении средний класс не так многочислен. Если принять во внимание показатели уровня доходов, образования, определенный социальный и профессиональный статус, а также показатели мобильности и т. д., он пока только формируется, притом с большими трудностями. Как объективного свойства, скажем, в силу экономической ситуации в стране, так и субъективными.

На этом фоне более предпочтительным выглядит положение тех политических лидеров, с персоной которых связываются как недовольства, так и надежды людей. В первую очередь это касается социальной и экономической ситуации. В Армении сравнительно высокие цены и на продукты, и на предметы потребления, и на услуги. С точки зрения экономической безопасности необходимо создать новые рабочие места, решить проблему относительно высокой монополизированности армянской экономики, создать конкурентную среду, стимулировать развитие малого и среднего бизнеса.

От способности лидера повысить эффективность своей работы, навести должный порядок в стране зависит также и оценка деятельности возглавляемой им властной структуры. Если власть сумеет повысить уровень доверия к себе, то это благоприятно отразится на разных сферах общественной жизни. Величина социального капитала в обществе повысится, будут созданы условия для более эффективной циркуляции всех других видов капитала, в особенности для финансового капитала. Тогда у политической элиты Армении появится серьезная опора для проведения кардинальных реформ.

Время само подталкивает государства к серьезным и даже кардинальным решениям. К поиску новых путей развития. Мир действительно серьезно изменился за последние несколько лет. Властные элиты тех стран, которые этого не осознают и все еще двигаются по инерции, уповая неизвестно на что, обречены на то, что их просто сметут. В Армении и власть, и оппозиция прекрасно понимают, что подошли к некоей черте, за которой уже стагнация. Чтобы избежать стагнации и гарантировать дальнейшее поступательное развитие армянского общества, кроме прочего, необходимо также решить проблему синхронизации отношений между городом и деревней.

#### Литература

1. Мкртчян А. Некоторые атрибутивные характеристики «обществ ни войны, ни мира» // Социология и право. 2012. № 1. С. 34–38.
2. Проблемы философии культуры / под ред. В. Ж. Келле. М.: Мысль, 1984.
3. Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния // Новая постиндустриальная волна на Западе. М.: Academia, 1999.

*Я. В. Кондратьева*

## Проблемы социализации молодежи в современной России

*Ya. V. Kondrat'eva. The socialization of youth in modern Russia*

В статье рассматриваются ключевые аспекты процесса социализации молодежи как особой социально-демографической группы: основные концепции и подходы к изучению данной проблемы, механизмы и функции социализации. Кроме того, изучены основные фазы (адаптация и интернализация) и этапы социализации как непрерывного процесса.

*Ключевые слова:* социализация, молодежь, социальная роль, личность, адаптация, интернализация, агенты социализации, институты социализации, этапы социализации.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; yk79@mail.ru.

The article considers the key aspects of the process of socialization of youth as a specific socio-demographic groups: basic concepts and approaches to the study of this problem, the mechanisms and functions of socialization. Also, it examines the primary phase (adaptation and internalization) and stages of socialization as a continuous process.

*Key words:* socialization, youth, social role, personality, internalization, agents of socialization, institutes of socialization, stage of socialization.

*Contact details:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 575-02-87; yk79@mail.ru.

### Основные концепции социализации

Социальное развитие личности осуществляется как процесс, направленный на одновременное развитие личностных качеств и освоение социальных ролей в различных сферах жизнедеятельности общества на данном этапе его социокультурного развития. Поэтому социализация личности является частью целостного процесса ее становления как социального субъекта.

Понимание социализации в науке остается спорным. Общество всегда, в тех или иных формах, рефлектировало процессы взросления новых поколений. Осмыслились практики освоения ими норм, традиций, ценностей, поведенческих стратегий, включения в систему социальных взаимодействий, хозяйственную деятельность. Но лишь в середине двадцатого столетия не только получает распространение сам термин «социализация», но и закрепляется его понимание, отражающее реальную сложность предмета исследования.

Предпринимался ряд попыток интегрировать различные точки зрения в целостное понимание процесса социализации.

Рассмотрение совокупности сложившихся в междисциплинарных исследованиях процессов социализации, представлений об их содержании позволяет выделить ее основные трактовки. Социализация рассматривается как:

---

*Яна Валентиновна Кондратьева* — доцент кафедры социологии и управления персоналом Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат социологических наук.

© Я. В. Кондратьева, 2012.

- самораскрытие личности;
- адаптация ее к социальной среде;
- освоение определенного набора паттернов;
- построение личности по заданному прототипу.

В первой модели социум дан нам опосредованно, через совокупность индивидуальных жизненных программ. Во второй индивидуальность приспособляется к внешним условиям, сохраняя изначально заданные сущностные параметры; отношения между ней и обществом партнерские, но сотрудничество не является их необходимой характеристикой. Третья модель предполагает также априорно самостоятельную личность, готовую, по тем или иным причинам, воспринять некоторые предложенные образцы поведения. В четвертой индивид полностью подчинен социуму, созидающему его по определенному плану.

В теории существует и указание на активную деятельность индивида как содержание процесса социализации, однако степень конкретной разработанности данной теоретической посылки невысока. В данном контексте затруднительным оказывается отчетливое разграничение между собственно социализацией и социальным воспитанием в широком смысле слова.

Процессы социализации получили основательную разработку в аспектах выделения этапов и уровней, анализа институциональной природы этого процесса, взаимодействия его факторов и агентов, выделения типологических характеристик. Слабо исследованными остаются содержательные аспекты и механизм процесса. Целостной картины социализации современное научное знание пока не содержит, в силу чего и не дает однозначного, общепринятого, всеми разделяемого определения этого понятия.

### **Социализация как процесс: механизмы и функции**

Процесс социализации молодежи внутренне противоречив, что и является его движущей силой. Противоположной стороной этого процесса выступает индивидуализация. Здесь общество и личность составляют диалектическое противоречие, сторонами которого они являются. Так, например, Г. М. Андреева в этой связи считает, что «с одной стороны, индивид усваивает социальный опыт путем вхождения в социальную среду, систему социальных связей, а с другой стороны, происходит активное воспроизводство самой системы социальных связей за счет активной деятельности индивида, включения его в социальную среду» [1, с. 241].

Общество всегда так или иначе стремится интегрировать личность и устранить неудобные для него индивидуальные проявления, сформировать необходимые личностные структуры, которые способствовали бы стабильности данного общества и стратегическим целям его развития. В процессе социализации происходит усвоение личностью ценностей, норм, мировоззрения и образцов поведения, существующих в данное время в той или иной социальной общности или социокультурной группе.

Общество стремится как бы «обезличить» личность, сделать ее неким «средним» индивидом, интересы которого были бы подчинены реализации интересам общества, что можно было видеть в системе воспитания молодых граждан Древнего Рима. Особенно ярко такая ситуация проявляется в тоталитарном обществе. Это укрепляет стабильность существования общества, но не обеспечивает вариативность развития и тем самым снижает жизнеспособность молодого поколения.

Личность, в свою очередь, стремится выйти из-под слишком плотной опеки общества, стараясь сохранить себя как индивидуальность в процессе социализации. Как справедливо утверждает А. Г. Асмолов, «взаимоотношение между ин-

дивидом как продуктом антропогенеза, личностью, усвоившей общественно-исторический опыт, и индивидуальностью, преобразующей мир, — может быть передано следующей формулой: „Индивидом рождаются. Личностью становятся. Индивидуальность отстаивают“» [2, с. 7]. С другой стороны, предоставление обществом возможностей для формирования индивидуальных особенностей личности повышает динамику развития общества, но это в ряде случаев и дестабилизирует общество, нарушает системные связи, ведет к понижению ресурса его жизнеспособности. Поэтому на различных этапах развития того или иного общества в социализации личности использовались различные модели, ориентированные на формирование личности различного социокультурного типа, которая бы соответствовала общей цели эволюции данной социальной общности и реализации интересов самой личности.

В структуре теории социализации центральное положение занимает трактовка содержания и *функций этого процесса*. Мы можем рассматривать его как направленный на общество или на личность.

В первом случае функцией социализации оказывается, в глобальном смысле, созидание социальности, реализация преемственности поколений, гарантирование накопления позитивных, с точки зрения интересов социума как целого, изменений.

Во втором случае мы будем понимать социализацию как процесс реализации личностного потенциала, развития человека во взаимодействии с окружающим его миром, в котором правомерно выделять макрофакторы, мезофакторы и микрофакторы.

В истории становления общества существовали и существуют в настоящее время различные системы социализации личности, в той или иной мере ориентированные на развитие у молодого человека социально значимых качеств, обеспечивающих ему жизнеспособность в данном обществе, а также жизнеспособность и самого этого общества. И. Кон выделяет три такого рода ориентации: биогенетическую, социогенетическую и персоналогическую [4].

*Биогенетическая ориентация социализации личности* полагает, что развитие личности определено ее онтогенезом с филогенетической программой, где основные стадии и закономерности развития личности одинаковы для всех людей, хотя социокультурные факторы, особенно этнонациональные, здесь также играют значительную роль. *Социогенетическая ориентация* ставит во главу угла процессы социализации, овладения системой выполнения социальных ролей, прав и обязанностей. *Персоналистская ориентация* обращает внимание прежде всего на сознание и самосознание субъекта, полагая, что основу развития личности составляет творческий процесс формирования и реализации ее собственных жизненных целей и ценностей. Все эти представленные подходы к ориентации системы социализации личности в том или ином виде были реализованы в истории эволюции различных социальных сообществ.

В странах западноевропейской социокультурной ориентации была реализована модель персоналогической (личностно-центрической) социализации. За счет реализации личностных интересов обеспечивается динамичное развитие экономики, высокое материальное благосостояние населения, но во многом теряются интеграционные связи на межпоколенческих и межэтнических уровнях социальных взаимоотношений.

В традиции российского общества, с его общинным социокультурным менталитетом, как в дореволюционную эпоху, так и в советский период, была реализована социогенетическая (социоцентрическая) модель социализации личности. Достижение стабильности, сохранение единства и целостности многонациональ-

ной России осуществлялось за счет определенного снижения темпов развития экономики и материального благосостояния российского народа.

Социализация российской молодежи в период социализма была социоцентрической ориентации и обеспечивала развитие личности, направленное не столько на реализацию личностных интересов, сколько на осуществление интересов общества, стабилизируя тем самым эволюцию этого общества, но сдерживая темпы его развития за счет низкой степени возможности реализации личностных интересов и проявления индивидуальных особенностей.

Социоцентрическая ориентация процесса социализации молодежи не всегда учитывала национальные социокультурные особенности личности и ценности этнонациональных общностей, входивших в состав России и СССР. Общий характер социализации молодежи в сфере национальных отношений между народами страны был в большей степени направлен на интернациональное воспитание. В результате чего значительная часть современной молодежи многих национальных республик, входящих в состав России, даже не знает своего национального языка, традиций, обычаев и деятелей культуры своего народа.

В настоящее время учеными активно разрабатывается *модель культуроцентрической ориентации системы социализации личности*. Так, например, О. Н. Козлова считает, что становление культурной личности есть интегральная цель воспитания личности. Ее достижению подчинены все стадии воспитательной деятельности (по ее мнению, социализация является одним из элементов воспитания). Невоспитанная, некультуренная личность, с чем следует согласиться, дестабилизирует общественную жизнь, неспособна полноценно самореализоваться в обществе. Как полагает данный автор, критериями культурности (культуры) личности выступают: с внешней стороны — преодоление элементарности, сложность, неоднозначность, вариативность поведения личности в разных обстоятельствах, а с внутренней стороны — целостность представлений о мире, способность выделять главное и служить ему, определять иерархию ценностей, смысл явлений [3].

Современные преобразования российского общества направлены на ускорение его развития за счет предоставления демократических свобод и прав гражданам во всех проявлениях их социальной активности, особенно в сфере экономики и общественно-политической деятельности. Демократизация общественной жизни и либерализация российской экономики позволила не только проявлять социальную активность, но и поставила человека перед необходимостью это делать, особенно в политической и экономической сферах жизни общества. Однако не все слои населения России оказались способны к реализации своих прав, к проявлению социальной активности. Это относится не только и не столько к старшим поколениям, но еще в большей степени к новым поколениям молодежи, о чем свидетельствуют данные многих социологических опросов.

Отсюда следует, что для системы социализации молодежи в современном российском обществе более всего приемлема личностно- и культуроцентрическая ориентация, направленная на социокультурное становление молодого поколения, исходя из его особенностей, интересов и смысложизненных целей, а также с учетом освоения традиций, ценностей и норм, присущих России.

### Фазы и этапы социализации

Фазы имеют предметный, конкретный характер, по-разному проявляясь на каждом этапе социализации. Их принято определять как фазы адаптации и интериоризации (интернализации). Выявляем ли мы особенности социализации ребенка, школьника, студента или работника — члена трудового коллектива,



в любом случае придется анализировать обе эти фазы. Поэтому, прежде чем рассматривать последовательно этапы социализации, необходимо раскрыть содержание каждой из ее фаз.

*Фаза адаптации.* Понятие адаптации, занимающее одно из центральных мест в биологии, означает приспособление живого организма к условиям окружающей среды. Применительно к социологии оно стало обозначать процесс приспособления человека к условиям социальной среды.

Смыслом этого освоения выступает принятие личностью норм и ценностей среды, будь то социальная общность, организация, институт, включение человека в различные формы предметной деятельности и взаимодействия, имеющиеся в этих социальных образованиях. Адаптация — это начальный этап процесса включения и интеграции индивида в социальную, образовательную, профессиональную среду, основанный на реальном, повседневном, регулярном взаимодействии с ним. Основная функция адаптации — освоение относительно стабильных условий среды, решение повторяющихся, типичных проблем путем использования принятых способов социального поведения, действия.

Адаптация выступает как недостаточно глубокий, преимущественно внешний процесс социализации, приобретая при этом активную и пассивную форму. Активная форма заключается в стремлении личности не только понять и освоить нормы и ценности социальной среды, виды деятельности и взаимодействия, принятые в ней, но и выразить свое индивидуальное отношение к ним, часто проявляющееся в неудовлетворенности ими и желании их изменить. Пассивная форма адаптации проявляется в «молчаливом» принятии этих норм и ценностей и безусловном подчинении им. Разумеется, она не обязательно означает одобрение всего того, к чему нужно приспособляться.

Сутью адаптационных процессов выступает взаимодействие личности — субъекта адаптации и социальной среды. В процессе этого взаимодействия адаптивная деятельность не всегда имеет позитивную направленность. Это происходит в тех случаях, когда индивид выбирает себе адаптационную «нишу» из консервативных элементов среды, либо когда воздействие адаптирующей среды столь сильно, что подавляет возможности творческой самореализации адаптанта и надолго их консервирует. В подобной ситуации возникает состояние, исход которого зависит не столько от субъективных качеств и свойств личности, предпринятых ею усилий, сколько от активности адаптирующей среды.

Если эта среда обеспечивает ряд необходимых условий для достижения совместимости с нею адаптанта, то его действия будут направляться на ускорение темпов этого процесса, сознательное овладение теми или иными способами адаптивной деятельности. В итоге признаки адаптированности будут нарастать, а социализация — благополучно осуществляться.

Следовательно, процесс адаптации может быть успешным и безуспешным, что выражается в соответствующих социологических показателях. В первом случае это может быть высокий социальный и профессиональный статус индивида, его удовлетворенность содержанием предметной деятельности и взаимодействием с социальной средой. Во втором случае эти показатели будут диаметрально противоположными, крайней же формой безуспешной адаптации станет дезадаптация и ее конкретные проявления — текучесть кадров, миграция, разводы, отклоняющееся поведение и т. д. Именно эти характеристики дезадаптации и выступают десоциализирующими факторами.

Адаптация молодых людей имеет большое видовое разнообразие, выступая как социально-профессиональная, социально-бытовая, социально-политическая, социально-психологическая, социокультурная. В основу этой классификации по-

ложено видовое разнообразие адаптационных процессов. Конечно, в объективной реальности все названные направления адаптации не изолированы, а взаимосвязаны и взаимообусловлены.

В условиях современной России, переживающей переходное состояние к новому социальному обустройству, проблема адаптации молодежи приобретает особое значение в рамках общего процесса их социализации. Адаптация превращается в социальную и психологическую способность молодых людей пережить чрезвычайную, кризисную ситуацию перехода от одних общественных порядков к другим.

*Фаза интернализации.* Второй фазой социализации личности является интернализация (интериоризация). Она означает сущностное, глубинное включение индивида в процесс, освоение его таким образом, что происходит органичное превращение норм, стандартов, стереотипов поведения, ценностей, характерных для внешней среды, во внутреннюю «принадлежность» личности. Это процесс перевода внешних требований во внутренние установки человека.

Интернализация как фаза социализации осуществляется всегда на основе адаптации и в этом смысле оказывается более «затянутой» по времени своего осуществления, более длительной и фундаментальной. В результате интернализации у личности появляется система твердых социальных регуляторов поведения, соответствующих как требованиям общества, так и конкретной социальной общности (либо социального института, организации).

Интернализация личности означает полное ее включение в ту или иную социальную структуру, в ряде случаев даже «сращивание» с ней. Последнее происходит тогда, когда деятельность какой-либо конкретной структуры трудно представить себе без того или иного человека. Это может быть руководитель или основатель данной структуры (хотя, в общем, такое совсем не обязательно). Человек, становящийся необходимым и незаменимым в той или иной среде, самим фактом подобного статуса свидетельствует об успешности его интериоризации. Ее важным фактором является активное и плотное взаимодействие с членами данной социальной среды по поводу осуществления того или иного вида предметной деятельности.

Теперь необходимо рассмотреть *этапы социализации*. Эта проблема является дискуссионной, начиная с вопроса о том, имеет ли социализация границы, и кончая обсуждением количества ее этапов. В отношении первого есть две основные точки зрения. Одни авторы — их подавляющее большинство — полагают, что процесс социализации «сопровождает» человека на протяжении всего жизненного пути и завершается лишь с его смертью. Другие считают, что социализация, начинаясь с самого раннего детства, завершается периодом достижения социальной зрелости и вступления в этап профессионально-трудовой деятельности.

Еще большее разнообразие взглядов связано с вопросом о том, в рамках каких этапов осуществляется социализация личности. Одна из наиболее распространенных точек зрения состоит в том, что существует три основных этапа социализации — до-трудовой, трудовой, послетрудовой (связанный с выходом человека на пенсию). В этой позиции нетрудно обнаружить присутствующий в качестве критерия выделения этапов социализации известный тезис К. Маркса и его последователей о решающей роли труда в жизни человека. Такой подход представляется вполне обоснованным и имеющим полное право на существование и изучение основных этапов социализации. Однако его уязвимым местом является значительная, даже чрезмерная длительность каждого этапа. На самом деле в рамках любого из них существует ряд более дробных по времени протекания периодов социализации.

Такой же уязвимостью отличается и другой подход, в соответствии с которым его авторам более целесообразным представляется выделение первичной и вторичной социализации (или ресоциализации). При этом к этапу первичной со-



циализации относят период от рождения человека до формирования зрелой личности, к этапу вторичной социализации (ресоциализации) — период ее социальной зрелости.

Говоря о критериях этапов социализации, нужно иметь в виду прежде всего три главных: время физического и социального созревания; характер (особенности) доминирующих форм (видов) деятельности; основные социальные институты (агенты) социализации. В соответствии с этими критериями можно выделить следующие этапы социализации.

*Первый* — младенчество (от рождения до примерно 3-летнего возраста), основная форма деятельности на этом этапе — общение. По мнению некоторых исследователей (достаточно спорному), на данном этапе «социализация фактически еще не доносит до ребенка свои воздействия». Основными агентами социализации выступают семья, ближайшие родственники.

*Второй* — детство (от 3 до 6–7 лет). Здесь основной формой деятельности становится игра, причем прежде всего ролевая. Ребенок учится, «примеривает» на себя различные социальные роли — мамы, папы, воспитательницы детского сада, продавца магазина и многие другие. Наряду с семьей возникает новый социальный институт социализации — дошкольное образовательное учреждение.

*Третий* этап охватывает период от 6–7 до 13–14 лет. В рамках этого этапа происходит несколько крутых перемен, настоящих переломов, характеризующих особенности социализации. Во-первых, меняется основная форма деятельности: вместо игры (хотя она часто продолжает сохранять значительное место в жизни ребенка) появляется учеба, которая становится основным средством познания мира, жизни, отношений. Во-вторых, на смену дошкольному учреждению приходит институт школы как основной (наряду с семьей) фактор социализации. В-третьих, происходит половое созревание, накладывающее свою особую печать на процесс социализации.

*Четвертый* этап имеет нижней границей подростковый возраст (13–14 лет) и характеризуется известной временной неопределенностью верхнего рубежа. В содержательном отношении это завершение учения и переход к профессионально-трудовой деятельности. У одних он происходит в 18 лет, у других — в 23–25 и даже позже. Основной формой деятельности продолжает оставаться образовательная, однако серьезную конкуренцию ей составляют досуговая деятельность и общение. Завершается половое созревание личности и, чаще всего, начинается половая жизнь.

В рамках именно этого этапа происходит выбор профессии, способа достижения карьеры, путей построения дальнейшей жизни, что имеет подчас решающее значение в процессе социализации. Создаются все условия для мировоззренческой рефлексии, адекватного осознания себя, своих способностей и предназначения. Рассматривая роль институтов социализации на этом этапе, необходимо отметить снижающееся значение семьи, сохраняющееся — учреждений образования и резко возрастающее — социальной микросреды, товарищеского окружения.

*Пятый* этап охватывает временные рамки функционирования социально зрелой личности (от 20–25 до 35–40 лет). Он характеризуется (как правило) высокой активностью в профессиональной сфере, созданием собственной семьи, в связи с этим превращением личности из «объекта» в «субъект» социализации. На этом этапе происходит полное раскрытие личностного потенциала, чему могут способствовать основные институты социализации — производственный (трудовой) коллектив, семья, средства массовой информации, образование и др. Ведущими формами деятельности, наряду с профессионально-трудовой, могут быть семейно-бытовая, образовательная, общественно-политическая, досуговая, деятельность общения.

*Шестой* этап связан с возрастным периодом от 35–40 до 55–65 лет, т. е. от времени пика зрелости до выхода на «заслуженный отдых» пенсионерского бытия. Некоторые ученые придают этому этапу социализации чрезвычайное значение. Так, Э. Эрикссон считает, что именно в это время проявляется ярко выраженное стремление человека либо к активному развитию, творчеству, либо к постоянству, покою и стабильности. В связи с этим особую роль приобретает институт работы и его способность создать условия для интересного, насыщенного, активного труда [5].

Основными формами деятельности, наряду с профессионально-трудовой, являются семейно-бытовая (включая воспитание детей и внуков), социально-политическая, досуговая. Если этот этап социализации, полагает Эрикссон, не будет ознаменован интересом к труду и активной профессиональной деятельности, то возникнет желание стабильности, а боязнь нового и его отвержение остановят процесс саморазвития и станут губительными для личности.

Наконец, завершающий, *седьмой* этап социализации наступает в условиях пенсионного возраста и отказа личности от активной профессионально-трудовой деятельности. Большое значение в процессе социализации может иметь переключение человека на иные формы деятельности, которые могли бы стать для него доминантными и приносить глубокую удовлетворенность.

На этом этапе происходит осмысление пройденного жизненного пути, его оценивание, что может приводить к последствиям двоякого порядка: имеет место либо осознание идентичности, целостности прожитой жизни, либо неудовлетворение ею и даже отчаяние от того, что она оказалась никчемной и не принесла никому пользы. Не очень хорошее физическое состояние человека, вызванное возрастом и пошатнувшимся здоровьем, может усугубиться психологически и привести к невротизации.

При рассмотрении социализации молодого поколения важнейшим периодом является либо фаза начала трудовой деятельности, либо — профессиональная подготовка к ней. Именно здесь формируется самосознание, социальное сознание и ценностные установки, которые будут определять траекторию личностного развития на протяжении последующей жизни. Для этого этапа характерна большая роль воспитательного воздействия. Поэтому практически в любом обществе социализация, протекающая на первых этапах, имеет ярко выраженный воспитательный характер. Отказ общества от целенаправленного проведения воспитательной функции через официальные институты приводит к деформации социализации, доминированию в ней адаптационного, т. е. приспособительного аспекта. Эта тенденция особенно опасна для социализации молодежи в транзитивном обществе, отличающемся потерей четких социальных ориентиров и норм. Как отмечают современные отечественные исследователи, «в условиях крайне негативной социальной среды, при отсутствии официально декларируемых норм поведения и допустимых способов достижения личностью своих целей, санкций за их нарушение, одним словом, при отсутствии социального контроля адаптация приводит к подчинению личности среде, пассивному восприятию ею действительности к уходу от жизни как следствию неприятия этой действительности или разного вида отклоняющегося поведения».

Проанализировав различные подходы к периодизации социализации, можно заключить, что в любом случае социокультурное становление человека происходит через последовательный ряд этапов, на каждом из которых формируются те или иные особенности характера личности, осваивается общечеловеческая и национальная культура и приобретаются навыки выполнения социальных ролей.

Таким образом, из всего вышесказанного можно сделать вывод, что социализация представляет собой процесс развития личности длиною в жизнь, который

осуществляется в процессе ее взаимодействия с многообразными факторами, и чем больше социальных факторов вовлечено в процесс социализации, тем насыщеннее и интенсивнее он протекает.

#### Литература

1. Андреева Г. М. Социальная психология: учебник для вузов. М., 1999.
2. Асмолов А. В. Психология индивидуальности. М.: Изд-во МГУ, 1986.
3. Козлова О. Н. Введение в теорию воспитания. М., 1994.
4. Кон И. С. В поисках себя: личность и ее самосознание. М., 1984.
5. Кондратьева Я. В. Проблемы социальной работы с молодежью: учебник. СПб.: Изд-во СПбУУиЭ, 2011.

УДК 316.3:37

*Е. С. Данович*

### **Деятельность тверского земства по внешкольному народному образованию — попытка преодоления социального разрыва между крестьянством и интеллигенцией**

*E. S. Danovich. Tver Zemstvo activity by extracurricular public education is an attempt to overcome the social gap between the peasantry and the intelligentsia*

В статье рассматриваются некоторые стороны развития внешкольного образования в пореформенной России. Особое внимание уделяется деятельности органов земского самоуправления по распространению в народе «полезных книг». Автором также затрагиваются вопросы социологии народного чтения. На примере деятельности типографии тверского губернского земства показывается попытка земцев через просвещение влиять на изменение сознания крестьянского социума.

*Ключевые слова:* внешкольное образование, крестьянство, социология чтения, просвещение, земство.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 448-82-30; edanovich@eu.spb.ru.

The article considers some aspects of extracurricular education at post-reform Russia. The special attention is paid to the Zemsky government activities in spreading «useful books» among the people. The questions of sociology popular reading are also touched in the article. On example of printing establishment's activity in Tver Zemstvo displayed attempts through education influence on the change of the peasant society consciousness.

*Key words:* extracurricular education, peasantry, sociology reading, enlightenment, Zemstvo

*Contact details:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 448-82-30; edanovich@eu.spb.ru.

*Евгения Самуиловна Данович* — доцент кафедры маркетинга и социальных коммуникаций Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат исторических наук.

© Е. С. Данович, 2012.

Термин «внешкольное образование» появился во второй половине XIX в., когда в ряде европейских стран стали создаваться народные библиотеки, народные университеты, воскресные школы, рабочие клубы и другие культурно-просветительские учреждения для взрослого населения. В России он применялся с середины 90-х годов XIX в. и означал деятельность воскресных школ, народных и школьных библиотек, библиотек-читален, вечерних и повторительных классов и курсов для взрослых, распространение дешевой литературы через специальные книжные склады и проведение народных чтений [1, с. 57–58]. На первый план здесь выходит издание литературы для народа, без наличия которой, естественно, не могли бы существовать учреждения, занимавшиеся ее распространением.

Уже с середины 1860-х гг., т.е. с самого момента своего возникновения, органы местного самоуправления стали уделять значительное внимание просветительской работе вне школьных стен. Как отмечала исследователь тверского земства Н. С. Новикова, «благодаря усилиям прогрессивной части земских учителей и земских гласных» для чтения начали использовать руководства К. Д. Ушинского «Родное слово» и «Детский мир», «Азбуку» Л. Н. Толстого, «В школе и дома» И. Ф. Бунакова и другие издания [2, с. 6].

Доказательством формирования потребности в специальной учебной и «общеразвивающей» литературе для народа с 1880-х гг. П. Н. Милюков считал изменение характера прошений, поступавших в С.-Петербургский и Московский комитеты грамотности. Вместо прежних «канцелярски-условных, униженно-почтительных прошений» комитеты получали письма земских управ, училищных советов, учителей народных школ, крестьян, правлений библиотек, написанные «на хорошей бумаге, четким почерком, проникнутые чувством собственного достоинства... Часто встречаются требования хороших книг: о Бове, Еруслане (лубочная литература низкого качества) отзываются с презрением. На комитет смотрят с доверием... просят советов» [3, с. 155].

И комитеты, кроме издания каталогов, принялись за печатание и бесплатную рассылку дешевых книг и брошюр — произведений классиков и частью современных писателей, приступили к устройству читален, используя частные средства.

Библиотечная комиссия при Московском комитете грамотности вместе с комиссией о воскресной школе составляла рекомендательные каталоги народных книг, издавала ежегодные обзоры народной литературы и являлась посредником между провинциальными и столичными книгопродавцами [4, с. 847]. Ведя с 1870-х гг. борьбу с лубочной литературой для народа, Санкт-Петербургский комитет, по свидетельству его секретаря Д. Д. Протопопова, в своей издательской деятельности привлекавший «крупные литературные силы», руководствовался выбором произведений, проповедующих «гуманные идеи» [5, с. 48]. (Издавались и рассылались в народные библиотеки и читальни, а также земским учителям, фельдшерам, санитаркам произведения А. С. Пушкина, М. Ю. Лермонтова, Н. В. Гоголя, Д. В. Григоровича, И. С. Аксакова, Н. А. Некрасова, Д. Дефо и многих других [6, с. 60].) В 1890-х гг. тиражи изданий значительно возросли. С 1895 г. Санкт-Петербургский комитет решил издавать ежегодное «Обозрение общедоступных книг...» [4, с. 846], но с этого года в рамках «борьбы против всех форм общественной самодеятельности» [7, с. 118] началось наступление правительства на оба комитета, вскоре приведшее к их закрытию<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> «17 ноября 1895 г. ... опубликовано высочайше утвержденное „Положение“ Комитета министров об отделении Петербургского комитета грамотности от ВЭО, а Московского — от Общества сельского хозяйства и о переводе обоих комитетов в Министерство народного просвещения под наименованием «обществ грамотности»... 12 марта 1896 г.

Это, однако, не прекратило просветительской деятельности интеллигенции, а лишь направило ее на частные пути, — замечал П. Н. Милюков. Прежде всего, продолжалось изучение читательских интересов народа, начавшееся почти одновременно в разных местах России. В 1890 г. появилось исследование А. С. Пругавина «Запросы народа и обязанности интеллигенции в области просвещения и воспитания», «значительно дополненное во втором издании, 1895 года» [3, с. 156]. На основании приведенных там ответов на вопрос о потребности в чтении Милюков делал вывод о том, что «она есть по преимуществу среди окончивших школу, но не может быть удовлетворена, потому что „нет книг“ и „читать нечего“... предлагается обыкновенно лубочный товар» [3, с. 156]. «Если велик процент читающих мало и совсем не читающих, то это грех уже не земской школы, а всей интеллигенции, доселе давшей народу слишком мало доступных ему порядочных книг», — писал в 1889 г. известный земский публицист Я. В. Абрамов [8, с. 18].

В связи с этим возникла проблема характера предлагаемых просветителями для распространения в народе книг, рассматривавшаяся в вышедшем в свет под редакцией деятеля по народному образованию Х. Д. Алчевской двухтомном издании харьковских учительниц «Что читать народу». Н. В. Шелгунов считал, что это «книга... не о том, что читать народу» [9, с. 597], а о понимании народом созданного для него интеллигенцией. Огромное количество книг, написанное интеллигенцией и «проверенное ею в народном обращении», по его мнению, свидетельствовало о том, «что подхода к народной душе интеллигенция еще не нашла, что народ и интеллигенция говорят на разных языках» [9, с. 597]. Таким образом, здесь с народнических позиций, о чем свидетельствовала прежде всего характерная риторика, поднималась проблема восприятия народом просветительской деятельности интеллигенции.

Организованная в 1884 г. на издательской базе Сытина фирма «Посредник», стремившаяся «распространять моральные принципы», совпадавшие, по мнению толстовцев, с «духовными запросами народа» [10, с. 271], впервые попыталась «соединить интеллигентное содержание с популярной формой, дешевой ценой и даже с внешним видом изданий, рассчитанных на народный рынок» [3, с. 158], и создала «тип недорогой, простой и красиво оформленной книги», попадавшей в самые дальние углы России, шаг за шагом вытесняя «прежнюю лубочную литературу»<sup>2</sup> [10, с. 274]. Однако сам Л. Н. Толстой из опыта работы «Посредника» сделал вывод: «Наша (то есть интеллигентская) литература не прививается и не привьется народу» [10, с. 275].

С ним полностью соглашался библиограф Н. А. Рубакин, написавший «до 200 популярных книг для народа» [10, с. 276] и знавший, «каким языком надо писать специально для народной аудитории, чтобы быть понятным и интересным...» Вопреки ходячему народническому взгляду «о единстве литературы для культур-

---

издан устав этих обществ, составленный с определенной целью убить в них всякий дух общественности. Члены Петербургского комитета единодушно решили не входить в новое общество. В Москве мнения разделились. Часть членов во главе с А. И. Чупровым и В. А. Гольцевым считали нужным работать и при новом уставе. На совещании, собранном по этому поводу, И. И. Петрункевич потребовал демонстративного ухода всех членов из комитета. В итоге большинство... пошло за Петрункевичем, а оставшаяся небольшая группа не смогла по существу продолжать работу» [7, с. 118–119].

<sup>2</sup> «Успех „Посредника“ дал толчок другим издательствам. Массовые дешевые издания художественной литературы стали выпускать журналы „Русское богатство“ и „Русская мысль“. Фирма Сытина также значительно переработала и улучшила свои прежние лубочные издания» [10, с. 275].



ного класса... и для народа», он утверждал наличие у крестьянского читателя особой психологии, которую должен знать писатель, тем более что «до сближения двух культурных уровней путь еще не близкий» [3, с. 159]. Основное внимание Рубакин уделял распространению в народе не художественной, а научной литературы. В ее издании, впервые начавшемся с конца 1890-х гг., на первое место вышел петербургский книгоиздатель Ф. Ф. Павленков, поставивший перед собой «широкую благотворительную цель... наполнить книжный рынок научно-популярной литературой для самообразования по всем отраслям знаний» [11, с. 25]. В посвященной ему статье председатель совета Содружества павленковских библиотек Ю. Горбунов причиной коммерческого успеха Павленкова называл его опору «на... стабильную часть общества... средние слои... наиболее отзывчивые на новое, тянущиеся к знаниям, не озабоченные исключительно проблемой выживания, как низшие классы, или жаждой обогащения, как сильные мира сего, а, напротив, приверженные прогрессу и человеческому фактору в нем» [11, с. 25]. Эта мудрая издательская политика (издательство успешно функционирует в течение 15 лет и после кончины Павленкова) позволила Павленкову, выпуская дешевые книги для народа, «работать прибыльно, постоянно расширять издательство, снижать цену книг и при этом платить авторам хорошие гонорары», — предполагал Ю. Горбунов, подчеркивая общественный, идейный характер издательства, являвшегося «формально частным предприятием», но во многом близким земскому просветительству [11, с. 26].

Тверское земство достаточно рано в процессе просветительской работы осознало наибольшую эффективность расходов на книги по сравнению со всеми другими видами «издержек на народное образование» [12, с. 23]. В своих трудах по внешкольному образованию тверские земцы руководствовались несколькими мотивами. Прежде всего, важнейшей задачей для них была «уплата долга интеллигенции перед народом». Не следует забывать, что неграмотность являлась внешним выражением общей некультурности деревни, создававшей барьер между образованным классом и простонародьем. Поскольку, с точки зрения земцев — «кающихся дворян», — ответственность за народную неграмотность лежала на крепостном праве и помещиках, то и борьба с ней являлась обязанностью привилегированных сословий.

Так как народное образование входило в не очень широкую компетенцию земских учреждений, то оно оказывалось в эпицентре земских забот. Для представителей «третьего элемента» было принципиально важно не только обучить крестьян грамоте и создать условия для ее применения, но и регулировать содержание народного образования, обезопасив его от клерикальных и консервативных влияний. Именно в этом контексте и надо рассматривать борьбу либеральных земцев с распространением лубочной литературы и формированием ими народных библиотек, состоящих из изданий либеральной направленности.

Так, в докладе 1872 г. член Тверской губернской управы П. П. Максимович делил литературу для народа на три категории: «1. Произведения книгопродавцев, преимущественно московских, весьма низкого достоинства, распространяемые большей частью офенями. 2. Более или менее порядочные и хорошие, которым, однако, не суждено пройти в народ уже по одной дороговизне и по незнанию народом об их существовании. 3. Самые малочисленные — хорошие и недорогие» [13, с. 24]. Дело в том, — указывал Максимович, — что «за рукописи полезных книг для народа дорого не платят. Сам автор издать свои труды большей частью не в силах, а потому сочинителям часто приходится продавать их за бесценок. Даже даровитые издатели не могут конкурировать с ловкостью особого рода издателей-барышников, имеющих на грошовом содержании бездарных компиля-

торов. Они с особым искусством сбывают свой товар через ходящих, покупающих эти книги вдвое, втрое, вчетверо дешевле цены, напечатанной на обложке, причем берут часто не деньгами, а сельскими произведениями. Таким образом, народ раскупает на ярмарках, базарах, по селам и деревням кипы бессмысленных, а иногда и безнравственных рассказов, повестей, сонников, гадателей и другой хлам» [13, с. 25]. Дороговизну «изданий второго рода» Максимович объяснял «ошибочным расчетом издателей и авторов, предпочитавших высокий процент быстрому обороту капитала» [13, с. 25].

В «Деревенских очерках» тверского земца П. А. Дементьева ставилась та же проблема отсутствия в деревне качественной литературы, удовлетворявшей интерес окончивших школу: «Кроме первоначальных учебников, которые намозолили... глаза и в училище, в целой волости нет ни одной печатной строки» [14, с. 544]. Об этом тогда же писал теоретик образования В. В. Ванчаков: те юноши, «в которых охота к чтению настолько бывает сильна и живуча, что не поддается никаким препятствиям и непременно требует удовлетворения, по возможности ищут книги в городе, предоставляющем им „трапезу“ дешевых лубочных изданий Манухина и К.» [15, с. 20].

А П. П. Максимович в 1872 г. доказывал необходимость и возможность изменения описанного им тогда и подтверждаемого, как мы видели, источниками более позднего происхождения, «печального положения народной литературы и книжной торговли» прежде всего с помощью земства, которое, «отделив незначительный процент из ежегодно ассигнуемой на народное образование суммы на удешевление и распространение в народе книг», организовав таким образом «специальный запасной фонд... в состоянии будет исполнить эту задачу, если не прямо, то косвенно» [13, с. 27]. Приобретая одни сочинения и бракуя другие, удешевляя цены на полезные книги, создавая «разумную народную литературу... земство повлияет на ее направление, смысл и достоинство», — считал он [13, с. 27]. Пути для достижения этого П. П. Максимович видел в устройстве книжных складов, читален и типографий, наметив тем самым в общих чертах программу организации земством внешкольных просветительских учреждений.

Остановимся на вопросе об устройстве типографии тверского губернского земства, выгодность открытия которой ради сокращения затрат земских учреждений губернии на печатание своих материалов признала в 1866 г. губернская управа и обратилась к уездным управам с просьбой предложить этот вопрос на обсуждение собраний [16, с. 12]. Старицкое, Калязинское, Осташковское, Весьегонское и Бежецкое собрания выступили за открытие типографии при губернской управе. Однако Бежецкое непременным условием выдвинуло увеличение налогов, Корчевское заявило о своем намерении открыть типографию в городе Корчеве, Зубцовское — о нежелании подвергать капитал риску, Тверское и Кашинское нашли открытие типографии полезным, Новоторжское хотело войти в соглашение с одной из частных типографий. Доведя все эти разнообразные позиции уездных земств до сведения губернского собрания, управа высказалась за открытие типографии, предложив употребить на ее устройство остаток канцелярских сумм и годовой оклад жалования члена управы А. Ф. Головинского, предоставленный им в распоряжение земства [16, с. 14]. Собрание единогласно приняло доклад управы, и 7 апреля 1867 г. типография была открыта, а 26 апреля приступила к работам [17, с. 321].

Она выполняла заказы губернской и уездных управ и других земских учреждений. В ней печатались все основные материалы губернского земства: журналы и отчеты земских собраний, сборники материалов по истории земства, статистические ежегодники, «Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864–1913)» Б. Б. Веселовского и другие земские издания.



Но с самого начала своего функционирования типография не ограничилась только публикацией земских материалов, хотя Б. Б. Веселовский в 1909 г. писал о работе большинства типографий, главным образом «для нужд земства», и о возрастании роли типографий в земском хозяйстве в связи «с расширением деятельности земств в области издания книг, газет, учебников и т. д.» [18, с. 280]. Земство может содействовать удешевлению книг и тем самым их большему распространению, — считал он.

С этой целью П. П. Максимович еще в 1869 г. выступил на заседании Тверского губернского земского собрания с проектом создания акционерной компании для издания большого количества дешевых и полезных книг, предназначенных к распространению в народе. Тем более что акционерные компании в книгоиздательской сфере начали возникать с конца 1850-х гг. Компания, по мысли докладчика, должна была вызвать «на поприще народной литературы... способнейших людей» [19, с. 124], знавших потребности народа и умевших «писать для него понятно, занимательно» [20, с. 36]. Таким образом, здесь ставился вопрос о восприятии народом предназначенной для него литературы, связанный с борьбой против проникновения на «ярмарки и базары» дешевых изданий «безнравственных, грубых повестей, рассказов и романов» [19, с. 124], о чем мы говорили выше. Препятствовать «активизации бездарных спекулянтов», наполнявших книжный рынок этими изданиями, компания, по мнению автора проекта, могла, приобретая права издания от авторов качественной литературы, привлекать которых к сотрудничеству планировалось премиями и хорошей оплатой их труда [19, с. 124]. Печатать книги предполагалось в типографии губернского земства. Под свое предложение Максимович подводил реальную коммерческую основу, рассчитав, что «при печатании книг в десятках тысяч экземпляров, цена печатного листа будет равна почти стоимости листа одной бумаги и будет, во всяком случае, стоить не дороже двух копеек» [20, с. 37].

Идея нашла горячий отклик в собрании. Как утверждал гласный П. А. Бакунин, «распространение какой бы то ни было литературы, хотя бы даже и вредной, при неимении полезной, принесет добро» [21, с. 862], что в очередной раз свидетельствовало не только о громадном дефиците в то время на селе литературы как таковой, но и о значении, придававшемся земцами просто появлению книг для образования народа. Кроме того, это заявление являлось довольно яркой иллюстрацией теории «малых дел», которой, задолго до ее теоретического оформления, земцы руководствовались на практике в своей просветительской деятельности. Гласный Ушаков, вполне согласившись с основной мыслью проекта, предлагал «ассигновать 500 рублей... ибо для успешного исполнения его... типографии необходим масштаб скоропечатания» [21, с. 862]. Гласный Путятин сформулировал две цели, одновременно достигавшиеся «исполнением проекта Максимовича: открывающиеся училища будут снабжены дешевыми и полезными изданиями, а типография в обширных размерах разовьет свою деятельность» [21, с. 863]. Потерь, по его мнению, не должно было быть вовсе, а польза очевидна, поскольку предприятие, хотя и носило коммерческий характер, но оно избавляло управу от больших затрат на приобретение книг для народных училищ. Гласный Чаплин считал необходимым «ходатайствовать о разрешении всем земствам принять участие в полезном предприятии, всех их близко касающемся, а пожалованные гласным Максимовичем на народное образование 35 четвертей ржи употребить на настоящий предмет, добавив из губернского сбора оставшееся до 500 рублей» [21, с. 864]. Собрание согласилось с этим, присвоив Максимовичу звание почетного учредителя акционерной компании [21, с. 864].

Сознавая недостаточность сил земства одной губернии для реализации его идеи, Максимович говорил об избрании губернским земством какого-либо одного посредствующего органа, координировавшего усилия хотя бы нескольких со-

глашавшихся участвовать в проекте земств. Задача этого органа должна была совпадать «с задачей земств по народному образованию», а сам он должен был действовать «на началах не коммерческих» [20, с. 37]. По мнению Максимовича, это «мог бы быть Комитет грамотности при Императорском вольном экономическом обществе», принимавший данное предложение сочувственно и изъявлявший «готовность исполнить все поручения земств, относящиеся до распространения в народе дешевых и полезных книг» [20, с. 37]. Но охват нескольких губерний, как сразу при обсуждении заметил председатель губернского собрания, выводил проект Максимовича «из пределов ведомства земских учреждений, ограниченных в своих действиях одной губернией» [21, с. 864], что стало одним из главных препятствий к его осуществлению.

Несмотря на то, что проект остался лишь на бумаге, мы уделили ему столько внимания, поскольку и в нем самом, и в его обсуждении на заседании губернского собрания проявились характерные черты просветительской деятельности тверского земства, прежде всего стремление использовать любую возможность для ее развития. В данном случае это попытка выйти за пределы чисто технических функций только что учрежденной типографии, понимание связи между разными сферами народного просвещения и направленность на сотрудничество как между земствами, так и с общероссийскими просветительскими организациями. Также здесь видно понимание частью земских деятелей уже на начальном этапе работы необходимости учета экономического фактора и вытекающие отсюда планы использования коммерческих организаций в целях народного просвещения. Его развитие в тверском земстве, отличавшемся устойчивыми либеральными традициями, зачастую оказывалось на первом плане, ибо предоставляло наибольшие возможности выхода за рамки чисто хозяйственных вопросов, влияя на изменение сознания людей.

Важнейшей частью организации народного просвещения являлось, как мы видели, распространение в народе «полезных книг», названное В. В. Ванчаковым «самым удобным, соответствующим современным бытовым условиям жизни... крестьянства» путем удовлетворения возникавших у него потребностей знания [15, с. 19–20].

#### Литература

1. Бархатова Т. А. Внешкольное образование в России во второй половине XIX — начале XX в.: Из истории определения понятия // Традиции российской школы. История и современность (К 130-летию Тверской земской женской учительской школы им. П. П. Максимовича): материалы юбилейной науч.-методич. конф., 1 декабря 2000 г. Тверь: Изд-во ТвГУ, 2002. С. 57–62.
2. Новикова Н. С. Первые шаги тверского земства по развитию народного образования // Традиции российской школы. История и современность. К 130-летию Тверской земской женской учительской школы им. П. П. Максимовича: материалы юбилейной науч.-методич. конф., 1 декабря 2000 г., Тверь: Изд-во ТвГУ, 2002. С. 4–12.
3. Миллюков П. Н. Очерки по истории русской культуры: в 2 т. Т. 2. Ч. 2. М.: Наука, 1994.
4. Н. Р. Комитеты грамотности // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1895. Т. 15А. С. 846–847.
5. Протопопов Д. Д. История Санкт-Петербургского комитета грамотности, 1861–1896. СПб., 1898.
6. Пирумова Н. М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе. М.: Наука, 1986.
7. Пирумова Н. М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. М.: Наука, 1977.

8. *Абрамов Я. В.* Что сделало земство и что оно делает (обзор деятельности русского земства). СПб., 1889.
9. *Шелгунов Н. В.* Что читать народу (издание харьковских учительниц) // Н. В. Шелгунов. Избранные педагогические сочинения. М.: Изд-во АПН, 1954.
10. *Лейкина-Свирская В. Р.* Интеллигенция в России во второй половине XIX века. М.: Мысль, 1971.
11. *Горбунов Ю.* «Тропинка» в село // Библиотека. 1998. № 1. С. 25–26.
12. Доклад о внешкольном образовании в Тверской губернии (1871) // Доклады Тверской губернской земской управы Тверскому губернскому земскому собранию. 1870–1916. Тверь: [б. и.], 1872. С. 23.
13. Доклад о внешкольном образовании в Тверской губернии (1872) // Доклады Тверской губернской земской управы... Тверь: [б. и.], 1873. С. 24–28.
14. Издалека и вблизи. Деревенские очерки П. А. Тверского // Вестник Европы. 1880. Т. 5. Кн. 10. С. 526–572.
15. *Ванчаков В. В.* О нуждах народного образования в Тверской губернии // Тверской вестник. 1879. № 16. С. 19–21.
16. Постановление об открытии земской типографии и об учреждении журнала; Протокол заседания 5 декабря; Предположение губернской управы об открытии земской типографии; Приложения к протоколу 5 декабря // Протоколы заседаний очередного Тверского губернского земского собрания в ноябре и декабре 1866 г. Тверь: Типография губернского земства, 1867. С. 12–14.
17. Земская типография // Сборник материалов для истории Тверского губернского земства. 1866–1886. Т. 1. 1866–1880. Тверь: Типография губернской земской управы, 1883. С. 321–323.
18. *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет: в 4 т. Т. 1. СПб.: [б.и.], 1909.
19. *Полевой П. Н.* Тверское земство (1867–1883) // Художественная Россия: общедоступное описание нашего Отечества. СПб.: Изд. П. Н. Полевой, 1884–1885. Т. 1. Вып. 1.
20. *Селиванов А. Ф.* П. П. Максимович, основатель Тверской женской учительской школы. СПб., 1901.
21. Распространение в народе дешевых полезных книг: сб. материалов. Т. 2. 1866–1882. Тверь, 1883. С. 862–864.

УДК 316.48

*С. К. Сагателян*

## **Анализ конфликта в зеркале метапарадигмальных трансформаций социологического знания**

*S. K. Saghatelyan. Conflict analysis in the mirror of metaparadigmatic transformations of sociological knowledge*

Статья посвящена анализу особенностей теоретико-методологических оснований социологического анализа конфликта, рассмотренных сквозь призму метапарадигмальных трансформаций социологического знания. Утверждается тезис о перспективности

The article is devoted to the analysis of specific features of theoretical and methodological basics of conflict analysis in sociology, discussed in terms of ongoing metaparadigmatic transformations of sociological knowledge. Perspectiveness of conceptualization

*Сона Кареновна Сагателян* — преподаватель кафедры истории и теории социологии Ереванского государственного университета (Республика Армения).

© С. К. Сагателян, 2012.

концептуализации конфликта с учетом особенностей эпистемологических и онтологических основ современной социологической науки в контексте становления постнеклассической научной рациональности.

*Ключевые слова:* метапарадигмальные трансформации, постнеклассическая рациональность, метатеоретическая рефлексия, конфликт, релятивизация, контекстуальность, человекообразность, субъект познания, объект познания, самовоспроизводящиеся системы, нелинейное развитие.

*Контактные данные:* Республика Армения, 375049, г. Ереван, ул. Алека Манукяна, д. 1; (37410) 55-52-40; e-mail: sona\_saghatelyan@yahoo.com.

of conflict consistent with ontological and epistemological peculiarities of modern sociological science in context of development of postnewclassical scientific rationality is argued.

*Key words:* metaparadigmatic transformations, postnewclassical rationality, metatheoretical reflexion, conflict, relativization, contextuality, human sizedness, cognition object, cognition subject, self-reproductive systems, nonlinear development.

*Contact details:* Republic of Armenia, 375049, Yerevan, Alek Manukian Str., 1; (37410) 55-52-40; e-mail: sona\_saghatelyan@yahoo.com.

Коренные трансформации социальной реальности стали серьезным вызовом для современной социологической теории и повлекли совершенно разные реакции со стороны социологического сообщества — от «приспособленческих» стратегий вплоть до формирования «дискурса отрицания». С уверенностью можно констатировать одно: эпистемический образ социологии, воплощенный в классической дисциплинарной матрице науки, трансформировался, став причиной серьезных изменений ее онтологических и эпистемологических оснований. Особенно «болезненно» данная ситуация отражается при попытках осмысления конфликта как предмета фундаментального социологического теоретизирования. Это связано с происходящими трансформациями теоретических и методологических оснований анализа конфликта, которые детерминированы изменениями как социально-исторического характера, связанными с их формированием и функционированием в условиях современного общества, так и общеметодологического характера, обусловленными трансформациями, происходящими внутри самого социологического знания. В то же время мы считаем, что, несмотря на гетерогенность теоретико-методологических направлений анализа конфликта в современной социологической теории, представленных в совокупности таких разнонаправленных подходов, как коммуникативная теория конфликта (Н. Лумана и Ю. Хабермаса), интегративная теория конфликта (П. Бурдые и А. Гидденса) и акционалистическая теория конфликта (А. Турена), конфликтная парадигма современного социологического познания, как явление метатеоретического порядка, базируется на принципах постнеклассической методологии, в рамках которой конфликт концептуализируется с учетом эпистемологических и онтологических особенностей последней. Следовательно, осмыслить процессы, происходящие внутри социологической теории в отрыве от трансформаций общенаучного характера не представляется плодотворным, поскольку глубинное осмысление теоретико-методологических оснований анализа конфликта в современной фундаментальной социологической теории предполагает апелляцию к проблемам трансформации оснований научной рациональности, становления новых способов современного научного познания и, соответственно, к их философской рефлексии.

Если говорить об эпистемологическом векторе метапарадигмальных трансформаций, можно отметить, что в рамках классической методологии субъект познания был поставлен в позицию стороннего наблюдателя, социальная позиция которого воспринималась в качестве свободной от какой-либо саморефлексии. Императивом социологического познания провозглашалось отстраненное описание

изучаемых объектов. При этом исключение социальной позиции познающего как субъекта, обладающего легитимной монополией на производство объективного научного знания, само по себе воспринималось в качестве основного критерия определения объективности знания. Классическая методология науки постулировала возможность познания истинной, объективной природы вещей с помощью единственно верного научного метода, соответствующего изучаемому объекту. В социологии классический метод воплотился в позитивистических течениях, позже кристаллизуясь в функциональной традиции и теории конфликта. Столь «яркая» оппозиция теории порядка и конфликта на всем протяжении развития социологической мысли вплоть до последней трети XX в. обусловлена еще одной немаловажной характеристикой классического метода, который можно назвать «мифом» о возможности нахождения единственно верного метода, гарантирующего познание истины. Этим, на наш взгляд, во многом объясняется столь неуклонная борьба за овладение социологическим методом в противоборстве указанных крайне претенциозных, на наш взгляд, социологических парадигм.

В начале XX столетия, согласно В. Степину, происходит формирование нового типа рациональности — неклассической, основной чертой которого становится именно рефлексия над методом [1, с. 129]. Характерной чертой последнего становится принцип взаимосвязанности объекта познания и средств наблюдения, выявление роли которых и становится механизмом воспроизводства научного знания. Соответственно, познающий субъект начинает рассматриваться в качестве «погруженного» в предметный мир, составляя его неотъемлемую часть. В социологии проявление неклассического типа рациональности знаменуется переходом от описания реальности к его пониманию и переживанию, ознаменовав развитие так называемой гуманистической или интерпретативной парадигмы в социологии. Объективность, в данных подходах, рассматривается как осознанная субъективность, тем самым само познание, будучи субъективным, не рассматривается в качестве субъективистского, поскольку субъективность подвергается рефлексии, сама становясь объектом социологического познания. Отдельные попытки анализа конфликтов в рамках данных парадигм в середине прошлого столетия ограничиваются беглым рассмотрением ролевых конфликтов в рамках ролевых теорий интеракционистического направления [см.: 2], сводя анализ последних к социально-психологическим составляющим ролевого поведения. Поэтому, несмотря на отдельные попытки отмеченных авторов, эти парадигмы не предложили альтернативу классической методологии, тем самым значительно способствовав временному вытеснению проблематики конфликта из фундаментальной социологической теории. Это, на наш взгляд, значительно способствовало развитию во второй половине прошлого столетия множества отраслевых теорий и отделению конфликтологии как теоретико-прикладной дисциплины.

Что же касается развития постнеклассической методологии, то ее зачатки содержатся еще в самом неклассическом отрицании границ между объектом и субъектом познания, которое дополняется представлениями о вмешательстве и участии, в результате чего сам процесс познания становится неотъемлемой частью конструирования реальности. Если же вслед за В. Степиным рассматривать науку в единстве онтологии, эпистемологии и аксиологии, можно сказать, что каждый из отмеченных идеалов рациональности предполагает свой системообразующий «срез»: «классика» фокусировалась на характеристиках объекта познания, «неклассика» — на методе, «постнеклассика» — на измерении субъекта [3, с. 261]. Следовательно, говоря о трансформациях онтологического свойства применительно к постнеклассической социологии, мы считаем принципиально важным отметить, что в данном случае суть постнеклассической онтологии заключается не столько в той или иной методологической позиции относительно определения объекта социологии, сколько в признании рефлексивности



самого познавательного процесса, детерминирующего особенности конструирования объекта социологического исследования. Таким образом, проблема нахождения доминирующих направлений трансформации онтологических критериев с неизбежностью упирается в особенности постнеклассической саморефлексии. Как в связи с этим пишет Луман, «социологии в наши дни должно быть ясно, что она уже не может впредь понимать себя как независимую инстанцию рефлексии, которая способна быть инстанцией поучения, помогающего или критического, так, будто все это приходит извне [общества]... если социология желает быть наукой рефлексии общества, если намерена всерьез отнестись к этой задаче, она должна приспособить свои теоретические ресурсы для ее выполнения; прежде всего она должна принять во внимание то обстоятельство, что система общества есть система, которая описывает себя самое» [4, с. 114]. Фактически основной задачей социологии, развивающейся в направлении рефлексивного метатеоретизирования, становится не наблюдение за социальной реальностью, а наблюдение за наблюдением, как основополагающей формы теоретизирования, или, словами Турена, в «созидании социологии, выявлении предмета своего анализа» [5, с. 23], что на деле подводит к осознанию онтологической несамодостаточности объекта социологического исследования. Нормой становится анализ контекстуальных особенностей не только предмета социологического анализа, но и самого субъекта исследования. «Наблюдатель» и «наблюдаемое» становятся тесно взаимосвязанными, взаимообусловленными и, соответственно, принципиально неотделимыми. Следовательно, методологическими принципами социологического анализа конфликта как предмета современной постнеклассической рефлексии становятся рефлексивность (самонаблюдение и самообъективизация как условия критического познания конфликта), релятивность (признание относительности, условности и субъективности анализа конфликта), контекстуальность (социальная и историческая обусловленность социологического знания о конфликте) и человекоразмерность (потенция влияния на конфликт, рассматриваемая в качестве объекта познания).

Методологический релятивизм и связанный с ним контекстуализм фактически опровергают классические представления о возможности существования универсального метода познания, поскольку само познание воспринимается в качестве детерминированного как убеждениями субъекта познания, так и разнообразными факторами социально-исторического контекста. Исходя из этого современная социология признает возможность и неизбежность существования различных теоретических контекстов, подчеркивая существующие контекстуальные связи. Кроме того, релятивизация научного знания как характеристика постнеклассической рациональности ведет к постепенной элиминации бинарных дихотомий, которыми полнилась классическая метапарадигма. В контексте анализа конфликта отказ от традиционного дихотомического мышления проявляется в двух основных направлениях. Во-первых, формирование современной парадигмы конфликта знаменует переход от жесткого противопоставления «конфликтных» и «консенсусных» социологических традиций, характерных для классического этапа развития теории конфликта (несмотря на внутреннюю гетерогенность последней), к элиминации подобных оппозиций. Обосновывается методологическая несостоятельность противопоставления концепций «общества порядка», провозглашающих принципы стабильности, интеграции, функциональной координации и консенсуса, и концепций «общества конфликта», акцентирующих принципы конфликта, коренных изменений, дезинтеграции и насилия к обоснованию познавательного потенциала синтетических конфликтно-консенсусных подходов, постулирующих методологическую возможность и необходимость рассмотрения бинарной оппозиции конфликт-консенсус как взаимодополняющей в рамках современных теоретических систем. Во-вторых, если классическая теория конфликта, воплощенная в массиве диалектических и функ-

ционалистских подходов оперировала исключительно макроабстракциями систем и структур, то современные теории рассматривают конфликт вне макросоциологических редукций социальной жизни, в то же время, не сводя последний и к микроабстракциям поведения, и действия субъектов, в результате чего вырисовываются две основные линии теоретизирования: 1) конвергенции классических и неклассических парадигм, обеспечивающих когерентность социологических теорий; 2) дивергентных обоснований, связанных с отказом как оппозиции макро- и микроуровней социологического анализа, так и ее интеграции.

С этой точки зрения можно считать закономерным и трансформацию классических идеалов ценностно нейтрального исследования. Неклассический интерес к исследованию методологических принципов конструирования объекта познания сменяется постнеклассической рефлексией исследовательской позиции и, в целом, социологии в социальном пространстве. Постнеклассическая наука, во многом опираясь на эпистемологические основания неклассической науки, на первый план выдвигает идею о соотносительности научных знаний о тех или иных объектах познания не только со средствами, но и ценностно-целевыми структурами деятельности, предполагая экспликацию внутринаучных ценностей и их соотношение с социальными целями и ценностями. Теорию становится невозможно отделить от метода познания, а социологическое исследование — от исследования самого исследования. Познание начинает выступать в качестве процесса конструирования социологических интерпретаций, легитимизирующего познавательные практики. Таким образом, классическое «стороннее созерцание» и далее неклассическое «понимание» уступают место «участию». В этом контексте примечательна позиция А. Турена, который усматривает роль социолога в экспериментальном создании ситуаций, в которых «тяжесть повседневного положения насколько возможно уменьшена, что позволяет действующему лицу выражать наиболее сильно свое оспаривание этого положения, свои цели и свое понимание тех конфликтов, в которые он оказывается включен» [5, с. 78]. Фактически провозглашается активная роль социолога как субъекта, активно включенного в конфликт, что предполагает его непосредственное вмешательство в исследуемый контекст. Целью же социологической интервенции становится не предвидение события, а анализ тех основных механизмов, посредством которых формируются коллективные конфликтные действия. Более того, Турен считает, что благодаря социологической интервенции действующие субъекты способны переориентироваться от адаптивных стратегий к конфликтному поведению.

Это говорит о том, что разделение субъекта и объекта в современной социологической теории становится все более условным. В данном контексте примечательна позиция Лумана, который, поднимая злободневные вопросы относительно особенностей современного социологического теоретизирования, говорит о том, что «социология уже не может рефлексировать себя в рамках различения субъекта и объекта, как если бы она была субъектом, а общество или наука — ее объектом... ее опыт, говорящий о каузальном воздействии ее собственных исследований, о так называемых *self-fulfilling* или *self-defeating prophecies*, мог бы послужить для нее точкой кристаллизации саморефлексии — хотя это и рассматривается по преимуществу как исключительно методологическая проблема. Подобно физике, она своим наблюдением меняет свой объект» [4, с. 110].

Можно заключить, что методологической предпосылкой анализа конфликта в современной социологической теории становится рефлексия над соотношением объекта и субъекта познания, в частности, происходит переосмысление позиции социолога по отношению к конфликту. В отличие от классического идеала субъекта познания как стороннего наблюдателя, находящегося вне исследуемого объекта, последний рассматривается в качестве включенного в познавательный контекст, детерминирующий



само конструирование конфликта как объекта познания. Более того, обосновывается идея выведения анализа конфликта за пределы так называемой кабинетной социологии и включения исследователя в сам процесс исследования и преобразования конфликта. Примечательно, что отмеченные методологические особенности анализа конфликта в современной социологической теории приводят к отрицанию позиции этической и ценностной нейтральности социолога вплоть до обоснования целесообразности политической ангажированности последнего, возрождения активной позиции науки в современном обществе с целью обеспечения социальной справедливости. «В умах большей части образованных людей, — пишет П. Бурдые, — особенно тех, кто занимается общественными науками, присутствует дихотомия, которая мне представляется совершенно губительной: раскол между *scholarship* и *commitment*, между теми, кто посвящает себя научной работе, используя научные методы и адресуя свои труды другим ученым, и теми, кто вступает в бой, вынося свои знания за пределы научного сообщества. Нужно быть независимым ученым, который работает по правилам научного сообщества, для того чтобы производить ангажированное, легитимно ангажированное знание, и вводить это знание в „бой“» [6, с. 101].

#### Литература

1. Степин В. С. Деятельностная концепция знания // Вопросы философии. 1991. № 8.
2. Getzels J. W., Cuba E. G. Role, Role Conflict and Effectiveness // American Sociological Review. V. 19. 1954; Goffman E. Interaction ritual. N. Y., 1982; Good W. G. The Role-strain Theory // American Sociological Review. V. 20. 1955.; Gross N., Mason W. S., McEachern A. W. Explorations in Role Analysis. N. Y., 1958; Kuhn M. Major Trends in Symbolic Interaction Theory in the Past Twenty-five Years // The Sociological Quarterly. V. 5. 1964. No 1; Newcomb T. M. The Social Psychology. N. Y., 1950.
3. Степин В. С. Классика, неоклассика, постнеклассика: критерии различения // Постнеклассика: философия, наука, культура. СПб.: ИД «Мирь», 2009.
4. Луман Н. «Что происходит?» и «Что за этим кроется?»: две социологии и теория общества // Социологическое обозрение. 2007. Т. 6. № 3.
5. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998. С. 23.
6. Бурдые П. За ангажированное знание // Неприкосновенный запас. 2002. № 25 (5).

УДК 314.15

*И. С. Андронов*

## Вынужденные мигранты: история проблемы и перспективы социальной помощи

*I. S. Andronov. Forced migrants: a history of social problems and prospects  
of public assistance*

Статья посвящена проблеме вынужденных мигрантов-беженцев и вынужденных пере-

The article deals with the problem of forced migrants-refugees and internally displaced

*Илья Сергеевич Андронов* — аспирант кафедры социологии и управления персоналом Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© И. С. Андронов, 2012.

селенцев. В истории человечества проблема вынужденных мигрантов известна достаточно давно, на сегодняшний момент существует определенный опыт помощи данной категории населения. Тенденции современного мира, связанные с ростом населения развивающихся стран, локальными военными конфликтами, нестабильными социально-экономической и политической ситуациями в ряде стран и регионов, показывают нам, что данная тема не потеряла своей актуальности.

*Ключевые слова:* беженцы, вынужденные мигранты, вынужденные переселенцы, репатриация.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 575-02-87; andronow.ilja@yandex.ru.

persons. In human history the problem of forced migrants is rather famous. At present day there is certain experience in helping to that category of people. The trends of the modern world, which are connected with the population of developing countries, local conflicts, unstable socio-economic and political situation in some countries and regions, are showed that this theme has not lost its relevance.

*Key words:* Refugee, forced migrants, internally displaced persons, repatriation

*Contact details:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 575-02-87; andronow.ilja@yandex.ru.

Среди глобальных проблем человечества часто упоминается проблема несправедливого перераспределения ресурсов и социально-экономического неравенства между богатыми странами Севера и бедными странами Юга.

После распада СССР оказалось, что бывшие союзные республики, а ныне независимые государства, не способны обеспечить необходимый уровень и качество жизни в своих странах, справиться с социально-экономической и политической нестабильностью.

Помимо того, существует серьезная проблема вынужденной миграции — проблема беженцев и вынужденных переселенцев.

Пережив две мировые войны в первой половине XX в., человечество пришло к выводу, что дальнейшее распространение агрессивных настроений в мире грозит опасностью для мира.

Но и в наши дни ведутся военные действия — на Ближнем Востоке (Палестина), в Ираке, Афганистане, некоторых странах Африки и Латинской Америки.

Исчезновение СССР ознаменовалось рядом военных конфликтов на территории бывших союзных республик. Наиболее существенные из них — на территории Нагорного Карабаха, Приднестровья, Чеченской Республики.

С 1980-х гг. развитые страны стали проводить ограничительную политику в предоставлении убежища. Было введено понятие «безопасная страна происхождения», чтобы легче было выделить среди ищущих убежище лиц, подавших явно необоснованные ходатайства.

Это те примеры, которые мы имеем сегодня.

Но история проблемы берет свое начало намного раньше.

В истории человечества потоки беженцев существовали всегда. Необходимость в их международно-правовом регулировании страны ощутили наиболее остро в начале XX в., когда большое количество людей были вынуждены покинуть свои страны. Крупные потоки беженцев вызвали Первая мировая война 1914–1918 гг., геноцид армянского народа в Османской империи 1915 г., Октябрьская революция в России 1917 г. Официально международные усилия по оказанию помощи беженцам были предприняты в 1921 г., когда Международный комитет Красного Креста обратился к Лиге Наций с призывом помочь российским беженцам. Лига Наций назначила Ф. Нансена Верховным комиссаром Лиги по проблемам

беженцев. Впоследствии эта структура составила основу института Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

В рамках Лиги Наций был принят ряд международных соглашений: Женевское соглашение 1922 г., Соглашение о выдаче удостоверений личности российским и армянским беженцам 1926 г., Женевская конвенция о международном статусе беженцев 1933 г., Временное соглашение о статусе беженцев, прибывающих из Германии, 1936 г., Конвенция о статусе беженцев, прибывших из Германии, 1938 г. и дополнительный протокол к ним 1939 г.

После Второй мировой войны была создана сеть учреждений, систем и законодательных актов по решению проблем беженцев [5].

Нормативно-правовое регулирование данной проблемы осуществляется как на международном уровне, так и в законодательстве отдельных стран.

Определение беженца в Российском законодательстве взято из международных правовых документов, в первую очередь это Конвенция о статусе беженцев, принятая 28 июля 1951 г. и вступившая в силу 22 апреля 1954 г.

Согласно российскому законодательству, существуют определения понятий «беженец» и «вынужденный переселенец».

Беженец — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений может стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе; или по политическим убеждениям находится вне страны своей принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений [1].

Вынужденный переселенец — гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массового нарушения общественного порядка.

Вынужденным переселенцем признается:

- 1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;
- 2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывшего на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Также вынужденными переселенцами могут быть признаны:

- иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам п.1 ст.1 настоящего закона (определение понятия «вынужденный переселенец»);
- гражданин бывшего СССР, постоянно проживающий на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации

Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации [2].

Но, несмотря на это, получить статус беженца достаточно проблематично. Как отмечают ряд экспертов, за принятием закона не последовало принятие конкретных подзаконных актов, которое позволило бы практически реализовать данный закон. Согласно статистике, с 1992 г. официальный статус получили 1 400 000 человек, а, начиная с 1997 г., ФМС активно включила механизмы утраты и лишения статуса беженцев. Всего статус утратили 300 тыс. беженцев. Также отмечается, что в России нет закона о репатриации, 77% вынужденных мигрантов — этнические русские, еще 10% — татары и другие народы России [3].

Под репатриацией принято понимать возвращение на Родину военнопленных, перемещенных лиц, беженцев, эмигрантов с восстановлением прав гражданства.

В то же время сейчас надо признать, что поток прибытия в Россию этнических русских из стран бывшего СССР значительно снизился.

На практике деятельность по оказанию помощи данной категории населения и социальной адаптации в новой стране осуществляют благотворительные и общественные организации. Особенно здесь хочется отметить деятельность Красного Креста.

С начала 1990-х гг. Санкт-Петербургское отделение Красного Креста осуществляет программы по оказанию помощи уязвимым и незащищенным слоям населения Санкт-Петербурга. Спонсорами программ являются международные организации, компании и частные лица, а главными помощниками — волонтеры-добровольцы.

В наши дни Санкт-Петербургское отделение Красного Креста занимается рядом важных социальных проблем, в том числе и по оказанию помощи беженцам.

Весной 2007 г. начался совместный проект с Финским Красным Крестом, Центром по приему беженцев города Турку. В рамках сотрудничества организованы семинары для государственных и общественных организаций, созданы курсы добровольцев, разрабатываются информационные материалы по теме защиты беженцев и мигрантов, распространению толерантности.

В рамках отделения Красного Креста были созданы:

- 1) медико-социальный центр для беженцев — прием ведут терапевт, педиатр, окулист, кардиолог, психотерапевт, психиатр;
- 2) консультативный центр для беженцев — юридическая и социальная помощь:
  - разъяснение процедуры признания беженцем, причин отказа и форм обжалования, а также процедуры временного убежища;
  - предоставление консультаций по вопросам правовой и социальной защиты;
  - содействие в подготовке ходатайств, заявлений, запросов;
  - разъяснение процедурно-правовых вопросов, связанных с регистрацией;
  - разъяснение порядка действия программ международной помощи;
- 3) учебный центр для беженцев:
  - обучение русскому языку и литературе;
  - дополнительные занятия по русскому языку и математике для закрепления школьной программы, подготовка детей к школе;

- помощь в обучении родным языкам;
- профессиональные навыки — кружки кройки и шитья и модной стрижки;
- женский клуб;

4) детская комната для детей-беженцев — оказывается помощь по мониторинговому развитию пальцев рук, занятия по национальным языкам, конкурсы рисунков, обучение навыкам работы с компьютером [там же].

Все эти структурные подразделения существуют для того, чтобы оказывать различные виды помощи — социальную, медико-социальную, психологическую, юридическую.

Деятельность отделения Красного Креста направлена на различные этапы социальной адаптации — трудовую, социально-культурную, бытовую.

В условиях становления в России гражданского общества появляются новые перспективы по оказанию помощи вынужденным мигрантам.

Но в ходе ряда исследований было выявлено, что для вынужденных мигрантов основой для успешной адаптации остаются личностные морально-нравственные качества и помощь, взаимовыручка земляков и близких.

Согласно исследованиям, проведенным в Ставропольском крае в 2000, 2006, 2007 гг., в приспособлении и интеграции переселенцев в местное сообщество «участвуют» многие факторы. «В значительной мере помогло...» — качества характера (39,1%), жизненный и профессиональный опыт (37,9%), помощь родственников и друзей (39,3%). «Не способствовало...» — помощь беженских организаций (40,1%), помощь местных общественных организаций (39,5%), помощь государственных структур (39,4%) [4].

Надо констатировать тот факт, что проблемы вынужденных мигрантов решаются в нашей стране достаточно сложно. Это связано с рядом проблем, общих для всей страны, — несостоятельность существующих бюрократических механизмов, отсутствие сформированных институтов гражданского общества, нежелание местных властей обращать внимание на проблему. В то же время есть опыт ближайших соседей из скандинавских стран, который позволяет интегрировать вынужденных мигрантов в принимающее общество и получать определенную пользу, поэтому исследование данной проблематики в нашей стране должно иметь продолжение с выработкой определенных механизмов социального взаимодействия и интеграции.

#### Литература

1. Федеральный закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 (в ред. Федерального закона от 28.06.1997 № 95) «О беженцах».
2. Федеральный закон РФ от 19.02.1993 (в ред. от 20.12.1995) № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».
3. Ганнушкина С. А. Беженцы и вынужденные переселенцы на территории Российской Федерации: доклад // Беженцы и вынужденные переселенцы на территории Российской Федерации / Правозащитный центр «Мемориал». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/hr/refugees/doklad99/chapter1.htm>.
4. Маслова Т. Ф. Плюсы и минусы интеграции вынужденных мигрантов в местное сообщество // Социс. 2009. № 8.
5. Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов: учеб. пособие. М.: Академический проект, 2007.

Э. Р. Барахоева

## Обеспечение стабильности развития общества путем кодификации законодательства

*E. R. Barakhoeva. Ensuring the stability of society by codifying legislation*

В системе нормативного регулирования общественных отношений особое место занимает право, фактически охватывая в своих нормах все наиболее важные общественные отношения, необходимость урегулирования которых объективно существует. Появление и развитие новых видов отношений приводит к эволюции нормативно-правовой базы. По сути, право отражает уровень социального развития общества и потому в идеале должно полностью соответствовать его потребностям в урегулировании. Такая тенденция в настоящее время прослеживается и воплощается путем совершенствования законодательства. В статье исследуется юридическая кодификация как высшая форма систематизации законодательства, ее объекты и предметы.

*Ключевые слова:* социальное развитие общества, систематизация законодательства, кодификация законодательства, объект кодификации, предмет кодификации, кодификационный акт, отбор актов в процессе кодификации.

*Контактные данные:* 150000, г. Ярославль, ул. Собинова, д. 36а; (4852) 30-79-55; Barele@bk.ru.

Right occupies a special place in the normative regulation system of social relations. It covers all of the most important rules of public relations, which need to deal objectively exist. The emergence and development of new types of relations leads to the evolution of the regulatory framework. In fact the right reflects a level of social development and therefore ideally should meet its needs in the settlement. This trend now is observed and embodied by improving legislation. This article examines the legal codification of the highest form of systematization of legislation, its objects and subjects.

*Key words:* social development, systematization of legislation, codification of legislation, the object of codification, the subject of codification, codification act, selection acts in the process of codification.

*Contact details:* 150000, Yaroslavl', Sobinova Str., 36A; (4852) 30-79-55; Barele@bk.ru.

Стабильное, постоянное во времени законодательство обеспечивает привычную жизнедеятельность граждан и традиционный уклад жизни в обществе. Для любого государства важно иметь устойчивую правовую систему, позволяющую ему эффективно функционировать максимально продолжительное время в одних и тех же правовых условиях. Принятие государством законов и подзаконных нормативных актов не гарантирует того, что содержащиеся в них нормы права будут реализованы и заключенная в них государственная воля воплотится в реальных общественных отношениях. Естественно, необходимо создать условия, чтобы все субъекты, кому эти нормы адресованы, соблюдали содержащиеся в них правовые предписания и требования. Однако именно обеспечение реальной и длительной константности законодательства является одним из важнейших условий нормального функционирования пра-

---

*Элеонора Руслановна Барахоева* — аспирант кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

© Э. Р. Барахоева, 2012.



вовой системы, основой стабильности в обществе и залогом устойчивого развития государства, а значит — общества в целом.

Активно развивающийся в последние годы правотворческий процесс, стимулируемый новыми потребностями общества, наряду с его положительными моментами, отрицательно сказался на организации действующего российского законодательства, последовательность и упорядоченность которого оставляет желать лучшего ввиду несогласованности его системы. Огромный массив законов как на федеральном, так и на региональном уровнях, который также быстрыми темпами увеличивается, способствует скорее возникновению новых проблем, нежели полноценному регулированию общественных отношений.

В законодательстве имеется большое число формально действующих, но фактически утративших силу нормативно-правовых актов; многие предписания не приведены в соответствие с Конституцией РФ. Безусловно, обилие юридической информации требует определенного порядка и организованности в системе распределения правовой материи для удобства пользования ею на практике, обеспечения ее стабильности и эффективной реализации нормативных предписаний. Помимо того, что российское законодательство очень объемно, во многих случаях нормы, регулирующие те или иные отношения, содержатся в разных документах — это также затрудняет их использование.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 2001 г. обращено внимание на актуальность совершенствования законодательства: «Нам давно, — говорится в Послании, — нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно „размытые“ в последние годы. Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере, как закон» [6]. В 2008 г. Д. А. Медведев в своей речи при вступлении в должность подчеркнул, что особое внимание он придает «фундаментальной роли права, на котором основывается и наше государство, и наше гражданское общество... Зрелость и действенность правовой системы — это важное условие развития экономики и социальной сферы, поддержки предпринимательства и борьбы с коррупцией» [4].

В настоящее время так и остались неcodифицированными многие подотрасли права, имеющие важнейшее значение для общества: сфера образования, здравоохранения, международного частного права, инвестиций и др. Законодательство постоянно дополняется вновь принятыми актами. Очевидно, в ближайшее время ожидаются масштабные работы по укреплению системы права России. Юридическим средством обеспечения доступности и работоспособности законодательства является его систематизация. Высшей формой систематизации законодательства, а также одним из важнейших способов повышения эффективности правового регулирования, упорядочения действующих норм права выступает кодификация, обеспечивающая коренную переработку действующего законодательства в той или иной сфере регулируемых им отношений и придающая ему на этой основе новое качество. Более того, кодификация играет особую роль в обеспечении законности, охраны законных прав и интересов граждан [11, с. 7–8], способствует упрочнению действующей формы государственной власти, являясь залогом устойчивости существующего правопорядка, стабильности общественных отношений. Необходимость кодификации российского законодательства, безусловно, существует.

По мнению профессора В. Н. Карташова, кодификация — это разновидность юридической практики (правосистематизирующего правотворчества), направленная на издание, радикальную переработку и упорядочение существующих право-



вых актов, результатом которой является издание единого, внутренне и внешне согласованного нормативного правового акта (основ законодательства, кодексов и др.) [6, с. 192].

Целью кодификации является устранение несогласованностей и устаревших норм права, восполнение пробелов в законодательстве, уточнение действующих норм, разрешение противоречивых и сведение действующих норм в единую систему.

В процессе осуществления кодификационной работы необходимо проанализировать огромный массив норм, выделив из него лишь те, которые отвечают потребностям современного развития общественных отношений. В настоящее время в науке нет единого мнения относительно объекта кодификации. К сожалению, данному вопросу по-прежнему уделяется мало внимания, несмотря на то что определение объекта является первостепенной задачей при кодификации.

Большинство ученых полагают, что в качестве объектов кодификации могут выступать только нормы права и нормативно-правовые акты, а кодекс отличается от закона исключительно по объему, представляя собой совокупность законов. Возможно, такое мнение распространено среди российских ученых ввиду наличия принципа верховенства закона в романо-германской системе права.

Данный вопрос необходимо рассмотреть прежде всего в историческом аспекте. Ярчайший образец кодификации — Свод Юстиниана (VI в.), где объектами кодификации были императорские законы и работы классических юристов. Источниками при составлении Литовских статуты 1529, 1566 и 1588 гг. послужили нормы обычного права; Судебник Казимира 1468 г. [9, с. 193], привилеи 1447, 1497 гг.; римское, польское и немецкое право. При подготовке статуты 1566 и 1588 гг. использовалось также текущее законодательство и судебные постановления. В Средние века кодификация зачастую являлась формой обработки кутюмов, некоторые кодексы включали исключительно избранные судебные решения (например, Кодекс судебных решений 1612 г., опубликованный президентом парижского парламента Де Броссом). Весьма значимым в истории стал Гражданский кодекс Наполеона 1804 года, в процессе составления которого использовались: 1) классическое римское право; 2) французское обычное право; 3) труды известных французских юристов; 4) право революционного периода (1789–1799); 5) правовое наследие великих французских просветителей.

В отечественной истории можно выделить несколько крупных кодификационных актов: во-первых, Русская Правда XI в., источниками которой признаются обычаи; постановления общественной власти; индивидуальные судебные решения; договоры между отдельными русскими князьями; польское, германское и скандинавское законодательство. Во-вторых, Соборное уложение 1649 г., обобщившее и впитавшее в себя предшествующий опыт создания правовых норм, опиравшееся на судебники, указные книги приказов, царские указы, думские приговоры, решения Земских соборов, Стоглав, литовское и византийское законодательства, новоуказные статьи о «разбоях и душегубстве», о поместьях и вотчинах, о торговле (последние вошли в Уложение уже после 1649 г.). В-третьих, Свод законов М. М. Сперанского, включивший в свой первый раздел (Полное собрание законов) отдельные судебные решения, в том числе по конкретным делам (правда, здесь уже речь идет об иной, более широкой разновидности юридической систематизации).

В настоящее время в теории права существуют различные подходы к определению объектов кодификации и систематизации в целом. Так, С. А. Викторова полагает, что объектом кодификации является устойчивая относительно большая группа отношений, обладающих определенной общественной значимостью [3, с. 144] (назовем его «социально-правовым», «юридически значимым»).

В.К. Мамутов, в свою очередь, определяет объект кодификации как нормы, установленные собственно законом, в совокупности с принципами, положениями, сформулированными юридической наукой (например, приоритет специальной нормы перед общей нормой) и получившими научное обоснование, выработанные и применяемые судебной практикой [8, с. 8].

При определении объекта кодификации главным признаком актов обычно считается нормативность. Однако встречаются нормативные правовые акты, состоящие не только из норм права. В связи с чем существует проблема отбора предписаний, а именно: норм права, легальных дефиниций, справок, призывов, обращений, преамбул, индивидуальных решений. Сочетание в одном акте нормативных и ненормативных предписаний не означает его исключения из числа актов, подлежащих отбору, но требует специфического отношения к нему, как к объекту кодификации. При кодификации законодательства в таких актах ненормативные части должны отсеиваться, а нормативные — группироваться в порядке, определенном структурой будущего кодекса. При отборе актов не следует исключать преамбулы из текстов законов, не оценив предварительно их содержания.

Один из значительных признаков кодификации — преемственность правовой материи. Однако следует пояснить, что при кодификации не означает механического перемещения норм права из одного акта в другой. Все нормативные предписания должны быть тщательно согласованы с другими предписаниями и подчинены общим принципам юридической конструкции, положенной в основу нового кодификационного акта, и логике внутренней структуры.

Необходимо сказать об актах, уже утративших юридическую силу, и актах временного характера. Один из принципов кодификации, по мнению В.М. Баранова, — принцип отбора для юридической кодификации только действующих актов в их последней редакции [1, с. 68]. Если нормативный правовой акт сохраняет свою юридическую силу частично, он может быть кодифицирован лишь в той части, которая сохраняет значение.

Ю.В. Васильева обосновывает целесообразность нормативного закрепления перечня видов актов, подлежащих отбору при кодификации, ввиду необходимости учета максимальной полноты охвата нормативных актов, но, вместе с тем, отбора для последующего размещения в кодификационных актах только важнейших из них, имеющих системообразующее значение [2, с. 7].

Указанные выводы и рекомендации, на наш взгляд, требуют более глубокого обоснования и аргументации.

Одним из дискуссионных является вопрос о возможности и целесообразности кодификации актов судебной практики. Опыт кодификации законодательства в СССР и Российской Федерации свидетельствует о том, что объектами кодификации являлись не только нормативные правовые акты, но иногда — акты судебных органов. Хотя, по мнению некоторых отечественных и зарубежных авторов, признание судебных актов объектом кодификации нецелесообразно, так как влечет изменение правовой природы последних [5, с. 242] (полагаем, что практика в данном случае выступает критерием истины).

В процессе кодификации необходимо не только выявить, пересмотреть и проанализировать действующее законодательство, но и изучить практику применения соответствующих нормативных правовых актов. Такой анализ законодательства требуется в целях отбора норм, оправдавших себя на практике, эффективно реализующихся и сохраняющих актуальность.

По нашему мнению, значение судебной практики для кодификации законодательства проявляется в формулировании практикой правоположений, содер-

жащих в себе прообразы будущих правовых норм, либо в выявлении фактов, свидетельствующих о необходимости изменения или принятия новых норм права [2, с. 8]. Методологически верно рассматривать в таком значении только практику высших судебных органов — Пленума Верховного Суда РФ, связанную с разъяснением применения законодательства, и Конституционного Суда РФ. Для надлежащего учета судебной практики в законотворчестве требуется регламентарное обеспечение процесса взаимодействия судебных органов и российского парламента и перевод его на систематическую основу. Так, например, практика Европейского суда по правам человека имеет самостоятельное значение, выражающееся в прямом воздействии на законотворчество РФ. Такое воздействие обусловлено спецификой механизма исполнения решений Европейского суда, связанных с принятием мер общего характера, требующих корректировки положений национального законодательства для предотвращения в будущем новых нарушений, подобных тем, которые Европейский суд констатировал в своем постановлении.

Если закон занимает господствующее место среди иных источников права, могут ли в таком случае объектами кодификации быть другие источники права? Очевидно, ответ будет положительным. При проведении кодификации кодифицируемая норма, каким бы ни был ее первоначальный источник, меняет свою природу, интегрируясь в статью кодекса.

Таким образом, более предпочтительным, на наш взгляд, является плюралистический подход к пониманию объекта кодификации.

Кодификация не может заключаться только лишь в обработке законов, поскольку в правовых актах президента, высших органов государственного управления не только конкретизируются и развиваются законы, но и нередко содержатся нормы, которые целесообразнее возвести в ранг закона. Аналогично решаются вопросы нижестоящих подзаконных актов (ведомственных и местных), хотя их количество значительно меньше, чем актов высших органов государственного управления. Выбор критериев при отборе правового материала зависит от цели, преследуемой при кодификации, от значения и характера самого правового материала. Безусловно, в общегосударственные кодификационные акты не следует включать правовые установления, регулирующие отношения ведомственного значения, а также акты, рассчитанные на ограниченную сферу действия, которые относятся к частному вопросу и носят ненормативный характер, персонализированные или ограничивающиеся однократным их применением.

Плюралистический подход позволяет учитывать взаимосвязь естественного и позитивного права, существенно расширить понятие объекта юридической кодификации, выйти за рамки представления о том, что в качестве таковых могут выступать только нормативные правовые акты, и учесть возрастающую роль таких правовых регуляторов как, например, акты Конституционного Суда РФ, нормативные и индивидуальные правовые договоры, прецеденты, правоприменительные и интерпретационные акты, принципы права, легальные дефиниции, термины, оценочные понятия, юридические конструкции, презумпции, юридические действия и операции, средства и способы их осуществления, права и обязанности, законные интересы, правомочия и т. п.

При исследовании вопросов, связанных с определением объекта юридической кодификации, возникает вопрос о необходимости и целесообразности разграничения понятий «объект» и «предмет». На наш взгляд, при рассмотрении данных понятий следует исходить из того, что в качестве объекта выступает исследуемое явление в целом, а в качестве предмета — его определенная сторона, срез, отдельный аспект. То есть объект — это те правовые явления, процессы и состояния, на которые на-

правлена юридическая кодификация. Предмет — это часть объекта, в данный момент подвергающаяся юридической кодификации. Д. А. Керимов называет предметом кодификации нормативно-правовые акты [7, с. 134]. С. А. Викторова, в свою очередь, более детально раскрывает предмет, относя к нему нормативно-правовые акты (в том числе разной юридической силы) и отдельные правовые нормы [3, с. 144].

Полагаем, что следует согласиться с авторами, утверждающими, что если объектом кодификации выступает нормативный правовой акт, то непосредственными предметами кодификации являются конкретные статьи нормативных актов, нормативные предписания, нормы права, структурные элементы нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) и пр. Предметом кодификации могут быть нормы различных отраслей и институтов права; нормы, сложившиеся в иностранном и международном праве; нормы, содержащиеся в прецедентном, договорном, обычном праве и т. д.

Законодательное урегулирование общественных отношений занимает особое, первостепенное значение в любом государстве, поскольку право является главным общественным регулятором. Состояние законодательства отражает уровень социального развития общества и потому в идеале должно полностью соответствовать его потребностям в урегулировании, стремление к чему сейчас прослеживается и воплощается путем совершенствования законодательства в виде кодификации. Появление и развитие новых видов отношений приводит к эволюции нормативно-правовой базы. Наиболее приемлемой формой систематизации законодательства в данном случае является кодификация. Исследование объектов и предметов кодификации позволяет более четко показать их место и относительно самостоятельную роль в технологии юридической кодификации, в обеспечении четкости и ясности кодификационных актов. Определение же верных объектов и предметов играет важную роль ввиду того, что ошибки при отборе актов в процессе юридической систематизации затем трудно исправить; для устранения их погрешностей требуются повторное тщательное исследование всех юридически существенных материалов, дополнительное время и другие ресурсы.

#### Литература

1. Баранов В. М., Карташов В. Н. Юридические принципы технологии правовой кодификации // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. Н. Новгород, 2009.
2. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.
3. Викторова С. А. Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004.
4. Медведев Д. А. Выступление на церемонии вступления в должность Президента России 7 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2008/05/07/1235\\_type63374type82634type122346\\_200262.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2008/05/07/1235_type63374type82634type122346_200262.shtml) (дата обращения: 14.11.2012).
5. Кабриак Р. Кодификации / пер. с фр. Л. В. Головки. М., 2007.
6. Карташов В. Н. Теория государства и права. Ярославль, 2012.
7. Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. М., 1991.
8. Мамутов В. К. Важное направление правового обеспечения экономики — кодификация. Донецк, 2009.
9. Пахман С. В. История кодификации гражданского права: в 2 т. Т. 1. СПб., 1876.
10. Путин В. В. Не будет революций, ни контрреволюций: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2001. 4 апреля.
11. Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. М., 2005.

*П. П. Глущенко, Е. Л. Сидорович*

## **Административно-правовое регулирование обеспечения экономической безопасности России — направление повышения эффективности правозащитной деятельности**

*P. P. Glushchenko, E. L. Sidorovich. Administrative and legal regulation of Russian ensuring economic security as a trend of strengthening human rights activity*

Статья посвящена показу сущности, содержания, роли и места административно-правового регулирования обеспечения экономической безопасности России как одного из важнейших направлений повышения эффективности правозащитной деятельности. В ней представлена национальная Концепция экономической безопасности, обозначены основные направления ее проведения в жизнь, обоснованы направления локализации существующих в данной сфере проблем, акцентировано внимание на использовании административно-правовых методов, форм, средств и способов обеспечения качества правозащитной деятельности.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, концепция национальной безопасности, экономическая безопасность, механизм административно-правового регулирования, органы государственной власти, правовые методы, средства.

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

The article is devoted to the consecration of essence, content, role and place administrative and legal regulation of Russian ensuring economic security as a trend of strengthening human rights activity. The National concept of economic security, the basic directions for its implementation, directions localization of existing problems in this area are represented and grounded in the article. The use of legal and administrative methods, forms, tools, and ways to ensure the quality of human rights are also emphasized.

*Keywords:* legal regulation, the concept of national security, economic security, the mechanism of administrative and legal regulation, public authorities, legal methods, tools.

*Contact details:* 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.

*Евгения Леонардовна Сидорович* — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© П. П. Глущенко, Е. Л. Сидорович, 2012.



В проблеме обеспечения экономической безопасности России одно из центральных мест занимает вопрос о политико-организационных и правовых основах. Политическим документом, отражающим совокупность официально принятых взглядов на принципы и сущность направлений обеспечения безопасности, является Концепция, содержание которой служит базой для разработки конкретных программ достижения поставленных целей и задач.

Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» [1] была утверждена новая редакция Концепции национальной безопасности Российской Федерации. В этом документе сформулированы важнейшие направления, принципы государственной политики, национальные интересы, угрозы национальной безопасности, а также основные направления, цели, задачи и принципы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Положения Концепции призваны стать руководящими положениями для органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как это отмечено в тексте Указа Президента об утверждении Концепции, в практической деятельности и при разработке документов, касающихся обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

Концепция национальной безопасности была принята в целях консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, организаций и граждан по обеспечению национальных интересов и безопасности России. Анализ, оценка, прогноз и контроль за исполнением директив в сфере безопасности были возложены на секретаря Совета Безопасности РФ.

Концепция имеет следующую структуру: Россия в мировом сообществе; национальные интересы России; угрозы национальной безопасности РФ; обеспечение национальной безопасности РФ.

Государственная стратегия развивает и конкретизирует положения Концепции с учетом национальных интересов в области экономики. При этом она строится с учетом общих принципов обеспечения безопасности [2]. Однако в настоящее время существует проблема, связанная с тем, что положения, регламентирующие обеспечение безопасности, изложенные в различных источниках, содержат определенные несоответствия. Так, в Законе «О безопасности» такими принципами названы: законность; соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства; взаимная ответственность личности, общества и государства за обеспечение безопасности; интеграция с международными системами безопасности.

В Концепции же национальной безопасности перечислены несколько иные принципы: соблюдение Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности; единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности, изменение их приоритетности в зависимости от ситуации; приоритетность политических, экономических, информационных мер обеспечения национальной безопасности; реальность с учетом имеющихся ресурсов, сил и средств выдвигаемых задач; соблюдение норм международного права и российских законов при осуществлении мер принудительного характера (в том числе с использованием военной силы); сочетание централизованного управления силами и средствами обеспечения безопасности с передачей в соответствии с федеративным устройством России части полномочий в этой области органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.



В то же время в Федеральном законе «Об органах федеральной службы безопасности» установлены принципы: законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; гуманизма; единства системы органов федеральной службы безопасности и централизации управления ими; конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. Эти принципы не отражают в полной мере ни один из перечисленных источников. Речь, разумеется, идет не о совпадении формулировок, а об определенной корреляции в нормативных актах, регламентирующих вопросы безопасности, в данном случае — принципы ее обеспечения. Иначе непонятно, каким именно органам они адресованы, если ни один из них ими не руководствуется в полной мере.

*Проблемы экономической безопасности занимают в Концепции ключевое положение.* В информационном письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 февраля 2000 г. № С5-7/УЗ-119 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» подчеркнуто, что обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере определяются в качестве приоритетных направлений политики государства, поэтому не случайно проблемы экономической безопасности содержатся во всех разделах Концепции, особенно в 3 и 4 [3].

В письме также отмечено, что в Концепции большая роль в сфере обеспечения национальной безопасности отводится административно-правовому регулированию реформ, созданию эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, усилению государственного регулирования в экономике, принятию необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса и др.

Особое значение придается в Концепции борьбе с преступностью и предупреждению коррупции, для чего предлагается создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия. Национальная безопасность требует систематически обновляемых подходов в силу изменчивости угроз, необходимости определения приоритетов в блокировании той или иной угрозы. Поэтому Концепция национальной безопасности, которая содержит анализ, оценку, виды угроз и методы их отражения, должна адекватно соответствовать этим задачам. Она является тем документом, на основе которого разрабатываются иные нормативные акты, регулирующие вопросы безопасности во всем их многообразии. Отдельные положения Концепции, с нашей точки зрения, нуждаются в уточнении и конкретизации в других доктринах и концепциях, отражающих государственную стратегию и тактику по каждому виду безопасности.

Для российского подхода при выработке концепции национальной безопасности характерна оценка в ней настоящей ситуации, акцент в большей мере сделан на тактические, нежели на стратегические моменты, тогда как, например, США «осуществляют единую скоординированную стратегию в области национальной безопасности, внешней и военной политики на десятилетия вперед» [4].

Н. Д. Матрусов верно, как нам представляется, считает, что сравнительный анализ существующих концепций национальной безопасности развитых стран мира с действующей в России выявил такой концептуальный недостаток российской системы, как функционирование ее «почти в исключительно оперативном режиме, вне руслу четко обозначенных стратегических целей и задач государства» [5].

Помимо объективных факторов, влияющих на разработку концепции безопасности в России, существуют проблемы теоретического характера. Нет единого подхода к понятийному аппарату, но главное — «имеющийся понятийный аппарат и политическая практика в нашей стране не совпадают».

При всей значимости положительных качеств данной Концепции в ней, по нашему мнению, имеется и ряд недостатков: во-первых, документ такого рода должен быть не Указом Президента, а федеральным законом, что повысит его статус в структуре нормативных правовых актов и позволит признать его основополагающим в области национальной безопасности; во-вторых, в тексте Концепции не определен орган, осуществляющий анализ и прогнозирование угроз национальной безопасности, а также орган, принимающий по ним соответствующие решения; в-третьих, не определен порядок согласования деятельности органов исполнительной власти, как на уровне субъектов федерации, так и на уровне федерального центра.

Мы понимаем, что разработка стройной концепции национальной безопасности России, адекватной современным условиям ее существования, — длительный и сложный процесс, в ходе которого должны сформироваться социальные механизмы обеспечения национальной безопасности, способные адекватно реагировать на любые риски и угрозы. Собственно социальные механизмы есть необходимые звенья не только для связи компонентов системы национальной безопасности, но и для эффективного влияния системы на окружающую среду. Это обусловлено следующими обстоятельствами: функции системы в целом детерминированы, с одной стороны, функциями, которые выполняют их собственные компоненты, а с другой — функциями компонентов сами производны от функций и, главное, целей системы, так как они есть суть действия, направленные на достижение их (целей).

Как мы уже упоминали ранее, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации большое значение придается развитию экономики. Поэтому сегодня можно говорить о формировании концепции экономической безопасности и ее правовом закреплении. Важной задачей при формировании такой концепции видится усвоение методологических подходов к выявлению причинно-следственных связей в совокупности обстоятельств, определяющих экономическую безопасность. Практической задачей является анализ примеров и ситуаций, складывающихся в отношениях хозяйствующих субъектов. Пути решения включают идентификацию угроз и потерь, позволяющую предлагать меры по их преодолению, адекватные социальным и силовым способам обеспечения экономической безопасности.

До недавних пор в России отсутствовала целостная система обеспечения экономической безопасности. Прогнозы и модели дальнейшего социально-экономического развития страны в значительной степени основывались на международных программах, разработанных Международным банком реконструкции и развития (МБРР) и Международным валютным фондом (МВФ). Отсутствие исследований по проблемам безопасности компенсировалось общими или заимствованными представлениями о деятельности субъектов хозяйствования. Практическая их интерпретация указывала на то, что даже концептуальные положения не должны быть абстрактными, не связанными с уровнем развития общественных отношений. Это означает, что при создании концепции необходимо основываться на объективной оценке реального состояния в экономике, прогнозе тенденций ее развития. Весьма существенным в данном случае считается использование такого обязательного элемента социальной системы, как ответственность.

Ответственность в широком смысле слова является инструментом государства и общества по обеспечению поведения, регламентированного правовыми предписаниями различного порядка или предусмотренного общепринятыми традициями. Как философско-социальное понятие, ответственность отражает объективный, исторически конкретный характер взаимоотношений между личностью, коллективом, обще-

ством с точки зрения сознательного удовлетворения предъявляемых к ним взаимных требований: юридических, моральных, политических.

С позиции социального управления, ответственность — это объективно необходимый институт, обеспечивающий поддержание соответствующего уровня дисциплины. Данный институт следует отличать от субъективного восприятия его человеком, т.е. чувства ответственности. Применительно к системе безопасности ответственность целесообразно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, следует рассуждать об ответственности любого лица за действия, которые могут повлечь нарушения в системе безопасности. Это — основной аспект, так как он раскрывает направленность на достижение цели системы безопасности. С другой стороны, нельзя забывать об ответственности лиц, принимающих участие в деятельности по обеспечению безопасности, в том числе дисциплинарную. Причем данный вид ответственности имеет даже превалирующий характер, хотя большей частью и регламентируется ведомственными нормативными актами.

Целостное концептуальное видение проблемы экономической безопасности предполагает выделение тех или иных сторон, определяющих совокупность условий, критериев и показателей, организационных форм и механизмов защиты национальной экономики от различного рода угроз и ущербов системе национально-государственных интересов. Последние фиксируют и выражают то общее, что объединяет цели различных субъектов экономики. Именно через категорию национально-государственных интересов сплетаются воедино проблемы экономического потенциала и экономической мощи государства; состояние генофонда нации, предпосылки и условия ее физического здоровья и социально-культурного процветания; геополитические и геоэкономические позиции в современном мире.

Абстрактные характеристики экономических интересов получают свое конкретное значение. Принципиально важно описать «безопасную» экономику через определенные параметры и критерии, на основе измерения которых можно судить о тенденциях формирования хозяйственных ситуаций.

В политическом плане важно целенаправленное отслеживание параметров состояния экономической безопасности, тем более что достаточно много влиятельных политических сил противодействуют «высвечиванию» реального состояния экономической безопасности в стране. Поэтому, помимо теоретического понимания необходимости такой деятельности, нужна и политическая воля. Отсюда актуальной является проблема выработки концепции экономического развития России и определения его приоритетов, учитывающих масштаб и динамику экономики, эффективность использования ее потенциала, степень развития рыночной инфраструктуры и финансовой системы, открытость экономики, состояние интеллектуального потенциала, уровень инновационности, социально-политическую стабильность и степень государственного воздействия на социально-экономический процесс.

Концепция должна фокусировать в себе такие цели и задачи обеспечения экономической безопасности, пути и методы их достижения, которые соответствовали бы историческому месту и предназначению России в мировом сообществе, ее роли в современных условиях и в перспективе. Она должна обеспечивать координацию общегосударственных, общенародных действий в данной области на национальном, региональном и глобальном уровнях, организацию внутри- и межгосударственного взаимодействия при решении экстренных и долгосрочных задач безопасности.

В Концепции необходимо закрепить широкий комплекс административно-правовых мер (включая чрезвычайные) применительно к каждой из подсистем

обеспечения экономической безопасности страны и с учетом участия в решении относящихся к ним задач государственных структур различного уровня (высшие органы государства, органы отраслевого управления, правоохранительные органы, спецслужбы и др.).

Вообще, следует отметить, что Концепция национальной экономической безопасности — принципиально новый документ в практической деятельности государств. Его назначение и использование можно трактовать по-разному. Поэтому содержание такого документа должно предусматривать корректировку по мере изменения обстоятельств во внутри- и межгосударственных отношениях, уточнения приоритетов в национальных интересах, полномочий и предметов ведения различных органов государственной власти федерального уровня и уровня субъектов федерации, их должностных лиц.

Концептуальной основой национальной безопасности провозглашается способность государства противостоять внутренним и внешним угрозам. Следовательно, концепция экономической безопасности должна содержать всесторонний анализ и классификацию существующих и потенциальных угроз в данной сфере, отправные моменты для создания и эффективного функционирования внешних и внутренних механизмов как превентивного, так и оперативного предотвращения и отражения этих угроз. Она должна воплощать совокупность официально принятых взглядов на формы, способы, силы и средства обеспечения безопасности личности, общества, государства, т.е. своего рода стратегию безопасности.

Концепция представляется системой совершенно ясных, четких и определенных представлений о жизненно важных национальных, региональных и глобальных экономических интересах России — великой державы с многотрудной историей и уникальной ролью в судьбе мирового сообщества. Отсюда — необходимость разработки научно обоснованных, всесторонне выверенных критериев определения таких интересов, методологии выявления и процедуры утверждения.

Концепция экономической безопасности должна учитывать реальные возможности государства, предусматривая рациональное использование ресурсов и взаимодействие с внутри- и внешнеполитическими, социально-экономическими, научно-техническими, информационными и всеми другими аспектами жизни и деятельности народа и государства.

Механизм подготовки и реализации концепции представляется как система органически связанных звеньев и направлений: законодательная база; основополагающие доктрины безопасности; институциональные формы и процедуры принятия решений; организация их исполнения и контроля на всех уровнях государственного регулирования и управления по вертикали и горизонтали; формы и методы использования, привлекаемых для обеспечения экономической безопасности сил и средств, т.е. требование определения механизма административно-правового обеспечения экономической безопасности государства и личности — веление времени.

На основе концептуальных положений разрабатывается стратегия, представляющая собой программу действий, набор правовых технологий, предназначенных для осуществления провозглашенных идей, достижения поставленных целей. Реализация программы действий с регламентацией организационных, процессуальных и временных активностей является выражением проводимой административной политики, подтверждением необходимости совершенствования административно-правового регулирования деятельности органов государственного управления в рассматриваемой важнейшей сфере.

Разработка стратегии экономической безопасности началась с распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. № 311, со-

гласно которому Министерству экономики России с участием федеральных органов исполнительной власти и совместно с межведомственной комиссией Совета Безопасности по экономической безопасности поручалось разработать «Основные положения государственной стратегии в области обеспечения экономической безопасности Российской Федерации», определяющие национальные интересы в области экономики, критерии экономической безопасности и предъявляемые к ней требования, а также механизм обеспечения экономической безопасности Российской Федерации. Названный проект был подготовлен 29 сентября 1994 г. и опубликован в журнале «Вопросы экономики» [6]. В этом же году Правительством Российской Федерации были одобрены основы стратегии экономической безопасности, а несколько позднее, 29 апреля 1996 г., был подписан Указ Президента Российской Федерации «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [7]. Здесь экономическая безопасность определяется как возможность и готовность экономики обеспечить достойные условия жизни, военно-политическую стабильность общества и целостность государства, противостоять влиянию внутренних и внешних негативных факторов и быть материальной основой национальной безопасности. Из смысла этого документа также ясно, что экономическая безопасность, проявляясь в сферах влияния других видов национальной безопасности, проникая в них и взаимодействуя с ними, аккумулирует в себе их воздействие, оставаясь при этом основой (базисом) национальной безопасности и занимая ключевое место в системе национальной безопасности России.

Таким образом, преодолевается узкий подход, ограничивающий обеспечение экономической безопасности лишь противодействием каким-либо угрозам. Ранее считалось, что экономическая безопасность — прерогатива органов госбезопасности. Бесспорно, правоохранительные органы, спецслужбы — важное звено ее обеспечения. Однако не следует переоценивать их роль. Если сама структура экономики не обеспечивает безопасности, то вряд ли специальная надстройка над ней способна ее реализовать [8].

Задача Государственной стратегии экономической безопасности, с нашей точки зрения, заключается в разработке административных механизмов, с помощью которых федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов федерации на основе постоянного мониторинга социально-экономической сферы смогут вырабатывать меры по развитию позитивных процессов, с одной стороны, и преодолению негативных — с другой.

Реализация стратегии экономической безопасности должна создать материальные и финансовые условия для достижения общих целей национальной безопасности, защиты жизненно важных интересов страны и в перспективе обеспечить России: уровень и условия жизни населения, исключая возможность возникновения социальных, трудовых, межнациональных и других конфликтов, угрожающих безопасности страны; целостность государственного устройства в рамках существующих границ, устойчивость экономического и социального положения, сохранение и укрепление демократического общественного строя России; нормальное функционирование наиболее значимых отраслей производственной и социальной сфер; неуязвимость и устойчивость экономики в случаях возникновения внешних и внутренних угроз экономической безопасности России; состояние научно-производственного потенциала, позволяющее обеспечить обороноспособность государства на должном уровне; решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов и не допуская давления извне; активное



влияние на процессы в мире, затрагивающие ее национальные интересы, а также недопущение принятия другими державами или их сообществами решений, противоречащих этим интересам.

Целью государственной стратегии экономической безопасности, по нашему убеждению, является обеспечение такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества, сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

Государственная экономическая стратегия должна включать:

1. Характеристику внешних и внутренних угроз экономической безопасности Российской Федерации как совокупности условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства, т. е. мониторинг и анализ факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы государства.
2. Определение критериев и параметров, характеризующих национальные интересы в области экономики и отвечающих требованиям экономической безопасности России.
3. Формирование экономической политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов, которые устраняют или смягчают воздействие факторов, подрывающих устойчивость национальной экономики.

Реализация Государственной экономической стратегии должна осуществляться через систему конкретных мер, реализуемых на основе качественных индикаторов и количественных показателей — макроэкономических, демографических, внешнеэкономических, экологических, технологических и др.

Перечень мер по предотвращению угроз экономической безопасности приведен в упомянутом нами Постановлении Правительства РФ «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности РФ». В их числе: сокращение имущественной дифференциации населения в целях обеспечения относительного баланса социальных интересов; предотвращение дальнейшего деформирования структуры российской экономики и, прежде всего, снижения уровня неравномерности социально-экономического развития регионов; выявление и устранение причин, приводящих к криминализации общества и хозяйственной деятельности.

Если обратиться к истории, то среди документов подобного рода наиболее известным является периодически обновляемая Стратегия национальной безопасности США. Она появилась в государственной практике этой страны сравнительно недавно в связи с нелинейным расширением границ сферы национальных интересов США, принявших ныне глобальный характер. Стратегия представляет собой правительственную политическую декларацию по вопросам безопасности, задающую вектор усилий государства во внешнеполитических отношениях. Хотя этот документ и не является нормативным, на деле же реальная внешняя политика США строится в основном в очерченных им рамках.

Указ Президента РФ «О государственной стратегии экономической безопасности (Основных положениях)» стал значительным шагом на пути осознания в России проблемы экономической безопасности, выявления ее угроз и активизации государственной деятельности по их устранению. В этом документе принята попытка создать правовые основы деятельности государства и его органов по формированию механизма обеспечения экономической безопасности и принятию государственных мер, направленных на выявление, нейтрализацию и устранение угроз в данной сфере.



Реализация Государственной экономической стратегии должна создать необходимые условия для достижения общих целей национальной безопасности, в частности, обеспечить: защиту гражданских прав населения, уровень и качество его жизни, гарантирующие социальный мир в стране и спокойствие в обществе; эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России.

Однако при всей значимости и необходимости Государственной стратегии экономической безопасности в ней содержится ряд недостатков, а именно: отсутствует понятие экономической безопасности, что делает предмет регулирования недостаточно определенным; документ такого уровня имеет важное значение для экономической, социальной, политической и других сфер существования и развития личности, общества и государства и поэтому должен быть принят не Указом Президента, а федеральным законом; не определен государственный орган, ответственный за создание системы экономической безопасности и организацию деятельности государственных органов по реализации требований Государственной стратегии экономической безопасности, в результате за несколько лет ее действия формирование указанной системы остается незавершенным; применен выборочный подход к выделению угроз экономической безопасности. При этом отсутствуют указания на такие опасные реалии сегодняшней действительности, как утрата управляемости экономикой, лишь вскользь упоминается о подрыве научно-технического потенциала, причем он связывается со «снижением результативности, разрушением технологического единства научных исследований и разработок, распадом сложившихся научных коллективов», и ничего не говорится об истинной причине — беспрецедентном свертывании государственной поддержки этой сферы.

В этой связи представляется, что выделение приоритетов экономической безопасности должно быть независимым от политической ситуации и отражать остроту реальных проблем, их значение для выживания страны, обосновывать их место в экономическом курсе государства. При этом отнюдь не обязательно, чтобы данные приоритеты охватывали все сферы экономического развития.

Формирование предложений по корректировке методов реализации экономической политики, институциональных преобразований и необходимых механизмов устранения или смягчения факторов, подрывающих устойчивость хозяйственной деятельности, должно опираться на представления о путях, способах, методах обеспечения экономической безопасности, активное, эффективное использование административно-правовых методов, средств, способов регламентации управленческой деятельности.

Стратегия экономической безопасности и государственная экономическая политика, представляя собой категории и инструменты государственного регулирования экономики, должны находиться во взаимозависимости и взаимодействии друг с другом. С одной стороны, стратегия экономической безопасности является частью экономической политики, отражает ее стратегические целевые ориентиры, желаемое качество регулируемой макроэкономической системы. С другой стороны, оценки количественных параметров, характеризующих желаемое состояние экономики, определяют ограничения на использование тех методов проведения экономической политики, возможные результаты применения которых способны ухудшить (снизить) уровень экономической безопасности.

Практическая реализация государственной стратегии экономической безопасности осуществляется через систему конкретных мер и механизмов, использующих

качественные и количественные характеристики, экономические, административно-правовые, технологические, информационные и т. п.

Изменения в отношениях к собственности и экономической политике породили всплески предпринимательства и экономической преступности, способствовали как позитивной, так и противоправной активности граждан. Усиливающаяся криминализация и проявления противоправных деяний в сфере экономики (финансовые пирамиды, лжепредпринимательство, отмывание денег) требуют адекватного реагирования властных структур.

Реакция на происходящее на мировом рынке (борьба за рынки сбыта, достижение определенных политических целей) предпочтительна в форме так называемой деловой ограничительной практики, т. е. предупреждении по сути дела нанесения ущерба экономике с помощью протекционистских либо иных мер. Деловая ограничительная практика осуществляется по экономически и юридически мотивированным соображениям в интересах определенных фирм, корпораций, хозяйствующих субъектов.

Пересмотр отношений по многим сторонам хозяйственной жизни позволил трансформировать взгляды на перспективы развития экономики, ее устойчивость и безопасность. В этой связи представляется возможным сформулировать основные принципы обеспечения экономической безопасности как составной части национальной безопасности: противодействие интересам источников потенциальной экономической опасности; мониторинг и индикативный анализ состояния экономики; технологическое совершенствование как условие прогресса и устойчивого развития экономики; целевое управление во внешнеэкономической деятельности; взаимодействие федеральных органов власти в ходе реализации стратегии экономической безопасности; ориентиры инвестиционной политики.

Господствовавший долгое время принцип обеспечения национальной безопасности использованием силовых мер и методов или угрозы их применения в современном мире при парадигме интересов уступает по своей результативности административно-правовым методам, средствам и способам.

Постановка и достижение цели экономической безопасности будут загружены без конкретизации соответствующих задач и мер по ее осуществлению, без их использования, применения. При этом еще раз обратим внимание, что принимаемые меры должны охватить все сферы экономики. В их число входит создание эффективного механизма контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, усиление государственного административно-правового регулирования в экономике.

В условиях рыночной экономики резко сужается роль государства, его предприятий в сфере производства товаров и услуг. В то же время его роль как создателя правовых норм хозяйствования, арбитра при разрешении споров возрастает, усиливается значение надзорных и контрольных функций за своевременным и точным исполнением принятых законов.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что основной составляющей национальной безопасности является экономическая. Поэтому стратегия экономической безопасности России должна разрабатываться на основе Концепции экономической безопасности, реализовываться аппаратом законодательной и исполнительной власти через систему нормативных актов Президента, Правительства, Федерального Собрания. Концептуальные и стратегические интересы обеспечения экономической безопасности должны иметь адекватное правовое регулирование, учитываться при подготовке проектов федеральных бюджетов, законодательных предложений и основополагающих решений хозяйственной деятельности в области финансово-кредитной и денежной политики.

## Литература

1. Российская газета. 2000. 18 января.
2. Шуберт Т. Э. Нормативно-правовое регулирование вопросов безопасности // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 24–29.
3. Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2000. № 4.
4. Гончаренко А. Н. Прогнозирование в системе «национальной безопасности» и внешне-политической практике США: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Киев, 1988.
5. Матрусов Н. Д. О необходимости создания целостной системы национальной безопасности России: основные принципы, подходы, элементы // Безопасность. Информационный сборник. 1966. № 3–4.
6. Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 115–125.
7. Российская газета. 1996. 14 мая.
8. Демин В. А. Экономическая безопасность в руках спецслужб // Безопасность. Достоверность. Информация. 1995. № 3.

УДК 342.7

С. М. Сокол, М. Н. Марченко

## Правозащитные правоотношения: сущность, содержание

*S. M. Sokol, M. N. Marchenko. Human rights legal relationships:  
the essence and content*

Статья посвящена представлению понятия, сущности и содержания правозащитных правоотношений, их состава и особенностей. Авторы рассматривают значимость для становления и совершенствования механизма государственного управления принципов государственной службы, закрепленных в федеральном законодательстве. Совершенствование механизма организации и осуществления государственного управления не только служит упрочению целостности страны, но и постепенно создает условия для построения правового государства, в котором общественные отношения будут строиться на предписаниях законов и подзаконных актов с учетом приоритета прав и свобод граждан.

*Ключевые слова:* законы, правоотношения, правозащитные правоотношения, государственное управление, правоспособность, дееспособность, ответственность.

The article is devoted to the presenting of conception, essence and content of human rights legal relationships, its structure and peculiarities. The authors consider the importance for the establishment and improvement of the mechanism of government public service principles enshrined in federal law. Improving the mechanism of the organization and implementation of government is not only a consolidation of the country's integrity, but also gradually creates the conditions for the construction of rule of law, in which social relationships will be based on the requirements of laws and regulations with the account of priority of the rights and citizens freedoms.

*Keywords:* Laws, human rights, human rights legal relationships, governance, capacity, responsibility.

*Святослав Михайлович Сокол* — депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

*Михаил Николаевич Марченко* — президент Ассоциации юридических вузов России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

© С. М. Сокол, М. Н. Марченко, 2012.

*Контактные данные:* С. М. Сокол: 103265, Москва, ул. Охотный Ряд, д. 1; (495) 629-65-04 | М. Н. Марченко: 119899, Москва, Воробьевы горы, МГУ, Юридический факультет; (495) 939-53-24.

*Contact details:* S.M. Sokol 103265, Moscow, Okhotnyy ryad, 1; (495) 629-65-04 | M.N. Marchenko: 119899, Moscow, Vorob'evy gory, MSU, Law department; (495) 939-53-24.

Управление во все века существования общества, государства, граждан доставляло им много проблем, вызывало большие нарекания и постоянно их не удовлетворяло. В чем дело, почему столь велико внимание к данному институту? Дело в том, что без организации, без определения возможностей, способностей смоделировать, спроектировать какую-либо деятельность, деталь, кроме абсурда, нагромождений, путного не получить. Возьмем любую живую особь (летающую, ползающую, плавающую, бегающую), и мы сразу либо по прошествии незначительного времени увидим, что без организации (примитивной, удивительно взвешенной) она не живет либо живет, но не очень долго и с большими сложностями.

В самом общем виде управление можно представить как функцию, совокупность мер, направленных на достижение конкретного результата (сохранение стада, структуры, племени, государства, какого-либо вида, подвида и т. д.). Даже в самом слове «управление» можно найти ответ относительно его предназначения. Это слово — сложное, состоящее из двух частей, а именно: из управления и права правления, т. е. деятельность через право, правление, через конкретные нормы поведения, признания, обычаи, традиции, чувства, инстинкты. Управлять — значит устанавливать, организовывать, конкретизировать, исправлять, воздействовать, решать, принимать и применять. Настоящие рассуждения наверняка не всем придутся по вкусу, и это не вызывает у автора отрицательных эмоций, ибо сколько специалистов, столько и подходов, точек зрения. Главное, чтобы они подкреплялись результатами, а не одними лишь поучениями и наущениями. Подтверждением этому являются утихшие страсти относительно замены управления денежным (рыночным) «регулированием», что позволило обеспечить бесконтрольность в целях перехвата властных полномочий и пользования на их основе материальными ресурсами. Из вышесказанного следует, что управление является социальным, ибо его конечная цель — создать условия для упорядочения соответствующих общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности.

Признаками социальной предназначенности управления, с нашей точки зрения, следует считать: *потребность, необходимость регламентировать* деятельность людей, общества; *упорядочение, нивелирование поведения* участников такой деятельности; *соподчинение воли участников* управленческих взаимоотношений; *власть урегулирования законами и подзаконными актами; огосударствление общественных отношений*, складывающихся в сфере управления.

Последний признак социальности управления, да и в различной степени оставшиеся четыре, свидетельствуют о том, что социальное управление есть синоним государственного управления. В силу этого возникает необходимость разграничения понятий: управление и государственное управление. Выше было сказано, что управление — это совокупность деяний (действие и/или бездействие), урегулированных законами и подзаконными актами, на основе которых реализуются властные полномочия одних субъектов управленческой деятельности в отношении других. *Основным, стержневым показателем, признаком управления следует признать целенаправленное законопредписание, ограниченное должностными полномочиями управляющего субъекта,*

*обязательное для неукоснительного исполнения* подчиняющимся элементам управленческой системы.

Что же следует понимать под государственным управлением? В самом общем, широком смысле — это специальный вид государственной деятельности, урегулированный принципами и нормами административного права. Несмотря на то, что разработчики Конституции России 1993 г. изъяли данное понятие, оно есть и будет, ибо без государственного воздействия на соответствующие общественные отношения исчезнет само государство, превратившись в разрозненные, плохо управляемые составные части, постоянно стремящиеся доказывать свое право на существование. Фактически эта тенденция уже не только проявляется, но и укрепляется, ширится во многих субъектах РФ.

От государственного управления не отказалось еще ни одно государство, и вряд ли имеются для этого какие-либо основания. Другое дело, что наряду с государственным управлением вправе уживаться иным видам (общественному, законодательному, судебному, светскому, религиозному и т. д.). Должное место государственному управлению, его постоянному совершенствованию уделяется в США, Великобритании, Германии, Франции (кстати, она считается родоначальницей административного права и термина «государственное управление»), Китае, Индии, Италии и в других государствах.

Такое положение роли и места государственного управления в жизни общества, государства, человека не случайно, ибо оно позволяет:

- осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства;
- контролировать и своевременно исправлять допущенные сбои в управлении, заменять отставшие от жизни элементы, составные части на новые, отвечающие происходящим изменениям;
- своевременно внедрять передовой опыт управления, учитывать специфические особенности применения властных решений в конкретных ситуациях (чрезвычайных, военных);
- обучать, готовить квалифицированные управленческие кадры, без наличия которых надежд на бесперебойное, надлежащее управление рассчитывать не приходится;
- прогнозировать, планировать управленческую деятельность и принимать адекватные ситуации меры. Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности своими специфическими чертами, функциями, методами, формами и, конечно, принципами. К числу основных специфических черт государственного управления следует отнести: подзаконность, подконтрольность и властность.

*Подзаконность* означает, что государственное управление базируется и осуществляется на базе действующего российского законодательства. Подзаконность означает, что деятельность субъектов государственного управления строится в строгом соответствии с их функциональными обязанностями и объемами властных полномочий, т. е. речь в какой-то части может вестись о наличии субординации, о вертикальной и горизонтальной линии самоуправления.

*Подконтрольность*, в свою очередь, требует соподчинения, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления, нижестоящими, т. е. подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Кроме того, контрольная функция решает еще и такую задачу, как проверка верности отданного и исполненного властного предписания. В целом в любом управлении, в государственном в том числе, обязано соблюдаться золотое правило, а именно:



всякое предписание следует отдавать только в целях достижения конкретного результата. При этом чем быстрее оно будет отдано, тем больше надежд на его эффективность. При наличии возможностей (в зависимости от ситуации) предписание необходимо отдавать непосредственно отдающим принимающему. Только отсутствие таких условий обязывает начальника, руководителя обратиться к изготовлению распоряжения, предписания в письменном виде. Однако любое предписание потому таковым и называется, что оно должно быть выполнено, проведено в жизнь. Для этих целей и существует контрольная функция, с тем чтобы удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение, и какая от него последовала отдача, польза.

*Властность* обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных полномочий, не злоупотребляя служебным положением и не допуская халатности при участии в управленческих правоотношениях.

*Функциями государственного управления* признаются три группы, категории: общие, обеспечивающие и специальные. В свою очередь, *к общим функциям относятся*: организация, координация, планирование, прогнозирование, информация, регулирование и контроль. *К обеспечивающим функциям* государственного управления следует прежде всего отнести те из них, которые не прямо, а опосредованно способствуют достижению целей и решению задач, преследуемых и ставящихся перед ним (материально-техническое снабжение; доставка и распределение ресурсов; множительные, редакционные работы; различные виды обслуживания; подготовки и переподготовки кадров и т. д.).

*Специальными функциями государственного управления*, с нашей точки зрения, следует считать: правотворческую; регулятивно-управленческую; обеспечивающую социально-правовую защиту прав и свобод граждан и государственных служащих; охранную (поддержание общественного порядка); оперативно-исполнительскую и административно-процессуальную (юрисдикционную).

Приведенные три группы категории функций государственного управления в полной либо частичной мере признаются в США, Великобритании, Франции, Германии и Китае. Однако следует акцентировать внимание на том, что каждая из трех групп функций понимается и оценивается по-разному, к тому же имеют место несовпадения как по числу, так и по назначению.

*Основными методами государственного управления*, согласно действующему российскому законодательству и практике государственно-управленческой деятельности, можно считать: убеждение, принуждение, согласование, оказание помощи, предписание, проверки и государственные заказы. Перечисленные методы можно объединить в три группы: а) административные; б) экономические; в) социально-психологические. С нашей точки зрения, к административным методам относятся: принуждение, предписание и проверки (контроль и надзор); к экономическим — государственные заказы и материальные виды воздействий (материальная ответственность, гражданско-правовая ответственность, ограничения при применении мер материального поощрения); к социально-психологическим — убеждение, согласование и оказание помощи. Кроме того, и с этим следует согласиться, отдельные ученые [1] к административным методам относят такие виды, как: административно-правовые, административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные. Однако, как нам представляется, указанные виды административных методов есть производные от ранее приведенных (принуждения, предписания и проверок).



В административном праве так же не однозначно [там же, с. 68.] понимаются экономические методы. Отдельные авторы, кроме тех, которые были поименованы выше, относят к ним еще и прибыль, премии, кредит, налогообложение. Думается, что как позиция, точка зрения, такой подход возможен, но вряд ли они способны претендовать на имеющие важное значение в системе государственного управления. Если только их признавать вспомогательными, опосредованными к основным.

*Формами государственного управления* принято считать: регистрацию, лицензирование, аттестацию, государственные договоры и государственные программы, концепции и доктрины. Каждый из видов форм имеет свои особенности, механизм применения. Формы государственного управления по способу применения, использования подразделяются на: целенаправленные для внутренних и внешних нужд, задач; организационные, материально-технические, правотворческие, правоприменительные, регулятивные, правоохранительные, письменные, устные и конклюдентные (молчаливо исполняемые, применяемые).

Исследование сущности, содержания и назначения института государственного управления в системе социальных отношений позволяет сделать следующие выводы и предложения:

- государственное управление в системе социальных отношений занимает главенствующее место и служит упрочению государства, стабилизации общественных отношений, надежной защите государственных как внутри его, так и за пределами;
- государственное управление есть эффективное средство проведения в жизнь внутренней, внешней, экономической и оборонной политики;
- государственное управление представляет собой главный регулятор в борьбе за поддержание законности, правопорядка, обеспечение социальной справедливости и социально-правовой защиты прав и интересов граждан, юридических лиц и общественных объединений;
- государственное управление в целях бесперебойности и эффективности действия требует наличия подготовленного кадрового состава, а также неукоснительного соблюдения государственными служащими предписаний Федерального закона РФ «Об основах государственной службы РФ»;
- используемые в системе государственного управления методы и формы в принципе себя оправдали, однако они требуют уточнения, координации с учетом уже происшедших изменений во взаимоотношениях федеральных органов власти и субъектов РФ;
- государственное управление способно достигать целей и задач, ставящихся перед ним, только при условии проведения в жизнь присущих ему функций и наличия надлежащего контроля за их неукоснительным исполнением;
- государственное управление, имея свои специфические черты, существенно отличается от иных видов регламентации общественных отношений, что требует их учета, развития и совершенствования. Зарубежная управленческая практика свидетельствует о том, что отдельные элементы, составные части системы социально-управленческой деятельности различных зарубежных государств, как то: Франции, Германии, Китая, Италии, могут быть использованы в отечественном управлении, конечно, с учетом российской специфики;
- эффективность, конкретность и действенность механизма организации и осуществления государственного управления возможны только при наличии специализированных центров, постоянно действующих семинаров, в которых

государственные служащие, особенно руководители различных ведомств, служб, комиссий, осваивали бы методику управления коллективами.

Итак, бесперебойность действия системы государственного управления зависит от многих факторов и условий. К ним следует отнести: надлежаще подготовленный кадровый состав; умело выбранные формы и методы управления; должным образом учтенные специфические черты управленческой деятельности; доведенные до логического завершения функции государственно-управленческой деятельности; дальнейшее совершенствование правовой базы, на которой строится и осуществляется регламентация общественных отношений в сфере социального управления.

Под принципами права традиционно понимаются основополагающие идеи, руководящие начала, характеризующие единство и основные тенденции развития конкретных правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений. В нашем случае — ту их часть, которая складывается в системе государственного управления. Общая теория права признает наличие трех уровней правовых принципов: общеправовых, межотраслевых и отраслевых. Общеправовые принципы преломляются в отраслевые и реализуются через нормы отрасли. К общеправовым принципам практически все ученые относят: принцип равноправия граждан (в том числе относительно участия в государственном управлении); принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан; принцип социального государства; принцип светского государства и принцип гуманизма и справедливости. Все они являются конституционными и имеющими прямое отношение к государственному управлению.

*К межотраслевым принципам права*, с нашей точки зрения, следует отнести: универсальность, общедоступность, всесторонность, взаимответственность. Межотраслевые принципы также имеют прямое отношение к механизму государственного управления. Анализ сущности и содержания механизма государственно-управленческой деятельности дает возможность из перечисленных выше принципов выделить, вычленив более конкретные, имеющие непосредственное отношение к социальному управлению. При этом их можно разделить на две группы:

- социально-правовые или общие;
- организационные или специальные.

*Социально-правовые принципы*, в свою очередь, делятся на принципы: законности; эффективности; объективности; конкретности; дисциплинированности; доступности и гласности.

*К организационным принципам управления* относятся принципы: сочетание единоначалия и коллегиальности; двойного подчинения; оперативности; территориальности; рациональности и функциональности.

Важно также подчеркнуть, что к государственному управлению следует отнести еще и принципы государственной службы, такие как:

- принцип верховенства Конституции России и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами;
- принцип приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты;
- принцип единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения между Россией и ее субъектами;
- принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- принцип обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам;

- принцип внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений;
- принцип единства требований, предъявляемых к государственной службе;
- принцип профессионализма и компетентности государственных служащих;
- принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Теперь попытаемся подробнее остановиться на отдельных *специальных принципах государственного управления* и определить их место и роль в совершенствовании его механизма организации и осуществления властных полномочий.

*Ведущим принципом*, как и везде, в государственном управлении признается принцип законности. Он предписывает, чтобы с момента формирования соответствующей структуры, входящей в систему государственного управления, и до прекращения ее функционирования все виды деятельности основывались бы на предписании законов и подзаконных действий. Принцип законности обязывает государственные органы и их должностных лиц строго следовать в своей деятельности законопредписаниям, с тем чтобы не допускались: превышение власти, злоупотребление властью, халатное отношение к ней. Принцип законности государственного управления стоит на страже прав и законных интересов всех участников государственно-управленческой деятельности. Указанный принцип также обязывает органы и их должностных лиц, входящих в систему социального управления, руководствоваться презумпцией невиновности и не перелаживать бремя доказывания своей невиновности на граждан.

Исходя из вышеизложенных качеств, принцип законности государственного управления позволяет сделать некоторые выводы и предложения:

- *во-первых*, в этом принципе, как в зеркале, усматривается существо, содержание управления, все его положительные и отрицательные качества;
- *во-вторых*, он является мерилем эффективности взаимоотношений участников государственно-управленческой деятельности, от которой во многом, если не полностью, зависят стабильность и благополучие государства, личности, общества;
- *в-третьих*, через него прослеживаются недостатки правовой системы и намечаются пути их устранения;
- *в-четвертых*, срабатывание принципа законности непосредственно сказывается на имидже государства, надежности его внешней, внутренней и оборонной политики;
- *в-пятых*, принцип законности государственного управления обязан служить эффективным средством борьбы с проявлениями бюрократизма, чванства, коррупции в деятельности управленческой системы. Без этого вовлечь в процесс управления широкие массы населения не удастся, а следовательно, и рассчитывать на должную поддержку населением проводимой внутренней и внешней политики не приходится;
- *в-шестых*, принцип законности государственного управления оказывает существенное воздействие на становление демократических начал и гласности в государстве, а без них расчеты на построение правового государства абсолютно беспочвенны.

Остальные принципы государственного управления как из группы социально-правовых, так и из организационных, специальных вряд ли требуют особых комментариев, ибо их назначение, место и роль в системе управленческой деятельности определяется по самому названию, как то: принципы эффективности, объективности, конкретности, дисциплинированности, доступности. Корни на-

званий принципов указывают на их функциональное предназначение, а следовательно, и на их роль и место в управлении, конечно, в том случае, если они проводятся в жизнь последовательно и пунктуально.

Особую значимость для становления, совершенствования механизма государственного управления, как нам представляется, имеют принципы государственной службы, закрепленные Федеральным законом РФ «Об основах государственной службы РФ» № 119 от 31 июля 1995 г.

Так, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами означает, что:

- а) в процессе государственного управления не допускается противопоставление, противостояние между Конституцией и федеральными законами, с одной стороны, и издаваемыми субъектами управленческой деятельности нормативными актами — с другой;
- б) осуществляя государственное управление, государственные органы и их должностные лица обязаны обеспечивать пунктуальное исполнение от всех участников управленческой деятельности предписаний Конституции России и ее федеральных законов;
- в) в деятельности государственных органов и их должностных лиц не должно быть иных начальников, кроме законов и подзаконных актов.

*Принцип приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты* обязывает все структуры, входящие в систему государственного управления, и их должностных лиц помнить о том, что в случае отступления от его сути и содержания вступает в силу Закон России «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Данный принцип по своему содержанию и назначению есть перспективное средство приближения системы социального управления к потребностям будущего правового государства.

*Принцип единства системы государственного управления* и разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами означает, что главным условием управляемости общественных отношений в России должны быть единство, неразрывная связь между всеми элементами государственно-управленческой деятельности при одновременном продуманном, четко ограниченном соответствующими законами разграничением предметов ведения не только между Россией и ее субъектами, но и между конкретными подсистемами федерального уровня и субъектов Федерации.

*Особое место в системе государственного управления занимает принцип обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам.* Его особенность прослеживается, во-первых, в том, что его соблюдение способно избавить Россию от сепаратизации, злоупотреблений властью, превышения служебных полномочий. Во-вторых, сделает государственных служащих более свободными от телефонного и указного права.

*Принцип внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений* имеет особое значение в силу того, что ныне в России сотни партий и религиозных объединений. Отсутствие такого принципа способно было бы превратить любую управленческую структуру в целом, и по частям тоже в постоянные заседания, собрания и «разборки». Партийные и религиозные пристрастия должны оставаться за пределами службы и служебных полномочий. Данный принцип также избавит от осложнений в урегулировании общественных отношений в целом, ибо реализация сути ст. 13 Конституции России слишком далека от действительности, и партии и общественные объединения еще не скоро станут фактически равными.

*Важное место в системе государственного управления занимает принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Его важность состоит, во-первых, в том, что он постоянно напоминает о необходимости добросовестно исполнять свои обязанности, уважать права, свободы и интересы обращающихся к ним на законных основаниях с вопросами, разрешение которых вменено им согласно должностным обязанностям. Во-вторых, настоящий принцип дисциплинирует должностных лиц, совершенствует их отношения с гражданами и юридическими лицами. В-третьих, он способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, ибо предусматривает наступление различных видов юридической ответственности как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.*

Таким образом, совершенствование механизма организации и осуществления государственного управления служит не только делу упрочения целостности России, но и постепенно создает условия для построения правового государства, в котором общественные отношения будут строиться на основе предписаний законов и подзаконных актов, учета приоритета прав и свобод граждан.

#### Литература

1. Корнев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право. Альбом схем. М., 1996.

УДК 35.08:342.7

**Б. П. Белозеров**

## **Квалификационные требования к профессиональным знаниям должностных лиц — важное направление эффективности правозащитной деятельности**

***V. P. Beloseroov. Eligibility requirements to professional knowledge of officials as an important direction of strengthening human rights activity***

В статье рассматриваются квалификационные требования к профессиональным знаниям должностных лиц как одно из важнейших направлений эффективности правозащитной деятельности. Рассматриваются требования к различным категориям руководителей и иным лицам, исполняющим должностные обязанности по должностям федеральной государственной гражданской службы, их профессиональные знания и про-

The article deals with the eligibility requirements to professional knowledge of officials as one of the most important direction of strengthening human rights activity. It considers requirements to different categories of managers and other persons acting by a federal civil service, their professional knowledge and skills in the field of management. The author examines the development of administrative regulations, the questions

---

**Борис Петрович Белозеров** — профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, член-корреспондент Международной академии наук высшей школы, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор.

© Б. П. Белозеров, 2012.



фессиональные навыки в области организационно-управленческой деятельности. Автор рассматривает вопросы разработки административных регламентов, а также вопросы присвоения, изменения и лишения классной квалификации военнослужащих в соответствии с действующим законодательством.

*Ключевые слова:* государственная служба, государственные органы, государственный корпус гражданских служащих, административный регламент, квалификационные требования, профессиональные знания.

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

of appropriation, amendment and deprivation of classroom serviceman qualification according to the applicable legislation.

*Keywords:* government service, public authorities, state corps of civil servants, administrative regulations, eligibility requirements, skills.

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

Создавая государственный корпус гражданских служащих и понимая, насколько важна и ответственна их служба в Российской Федерации, а следовательно, профессиональные и моральные качества работников государственных органов, была сделана серьезная попытка привести весь подбор и подготовку соответствующих кадров в русло требований Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [1]. Вслед за законом были изданы указы Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. «О реестре должностей Федеральной Государственной гражданской службы» [2], от 27 сентября 2005 г. № 113 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» [3]. Уже это предполагало вооружение государственных служащих, и не только гражданских, всей суммой организационно-правовых знаний, лежащих в основе правозащитной деятельности.

Однако руководители ведомств «неторопливо» подходили к разработке административного регламента, «примеряясь», что в него следует включить. Первые регламенты появились в 2010 г. Существенным нововведением в них являлись понятия, касающиеся навыков, обязательных для профессионала и тем более руководителя: «знать», «уметь», «владеть». Несомненно, только понимание и знание назначения государственного института, его функций в области управления позволят руководителям и гражданским служащим, занимающим соответствующие должности в этом учреждении, с высокой степенью ответственности относиться к своим функциональным обязанностям. Следует особо отметить, что пример в этом подало Управление делами Президента Российской Федерации. В квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими данного Управления, указывается категория «руководители» высшей группы должностей.

Профессиональные знания: Конституции Российской Федерации, Федеральных конституционных законов, Федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов и служебных документов, регулирующих соответствующую сферу деятельности применительно к исполнению конкретных должностных обязанностей; основ управления и организации труда и делопроизводства, процесса прохождения государственной гражданской службы; норм делового

общения; правовых аспектов в области информационно-коммуникационных технологий (далее ИКТ); программных документов и приоритетов государственной политики в области ИКТ; аппаратного и программного обеспечения возможностей и особенностей применения современных ИКТ в государственных органах, включая использование возможностей междуведомственного документооборота, общих вопросов в области обеспечения информационной безопасности; порядка работы со служебной и секретной информацией; правил охраны труда и пожарной безопасности» [4]. Все это направлялось на вооружение должностных лиц основами правозащитной деятельности.

Другой блок требований к должностным обязанностям «руководителя» определяется профессиональными навыками. Квалификационные требования к ним относят: «...руководство самостоятельным подразделением, оперативное принятие и реализация управленческих решений, осуществление экспертизы проектов нормативных правовых актов, организация работы по взаимодействию с государственными органами, ведомствами и организациями, планирование работы, контроль, анализ и прогнозирование последствий принимаемых решений, стимулирование достижения результатов, требовательности, подбора и расстановки кадров, своевременное выявление и разрешение проблемных ситуаций, приводящих к конфликту интересов, ведение деловых переговоров, публичные выступления, пользование оргтехникой и программными продуктами, стратегическое планирование и управление групповой деятельностью с учетом возможностей и особенностей применения современных ИКТ в государственных органах, работа с внутренними и периферийными устройствами компьютера, с информационно-телекоммуникационными сетями, в операционной системе, в текстовом редакторе, с базами данных, управление электронной почтой» [там же].

Содержание этой группы навыков представляет не только умение организовать управленческую деятельность, но и системно анализировать, предвидеть общественные, социальные и иные события, используя в полной мере средства вычислительной техники.

Аналогично этому кругу профессиональных знаний, но в меньшем объеме, соответствуют и знания руководителей низших звеньев в ранге помощников и специалистов.

31 июля 2012 г. были утверждены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей по должностям федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федеральной таможенной службы (ФТС) России, в представительствах таможенной службы Российской Федерации за рубежом и таможенных органах Российской Федерации [5]. Квалификационные требования предусматривают знания: «Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, Федеральных конституционных законов, таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности ФТС России, структуры и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации» [там же].

Руководители, помощники (советники) главной ведущей группы должностей обязаны иметь следующие навыки: руководство структурным подразделением, оперативного принятия и реализации управленческих решений; организации и обеспечения выполнения задач; ведения деловых переговоров, публичного вы-

ступления, организации работы по эффективному взаимодействию с государственными органами; квалифицированного и эффективного планирования служебного времени, систематизации информации, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений; работы со служебными документами, практического применения нормативных правовых актов; эффективной и последовательной организации работы по контролю за деятельностью подчиненных; работы с информационно-телекоммуникационными сетями, в том числе сетью Интернет, работы с базами данных [там же].

В этих требованиях просматривается не просто копирование по шаблону уже имеющихся документов, а относящиеся непосредственно к данной государственной службе — таможенной, что позволяет судить о научно-творческом подходе к подготовке данного документа.

21 сентября 2012 г. Министерство юстиции Российской Федерации зарегистрировало Приказ министра обороны Российской Федерации «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2011 г. № 1198 «О присвоении, изменении и лишении классной квалификации военнослужащих» [6]. В соответствии с требованиями данного постановления министром обороны были утверждены «квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам военнослужащих, необходимым для исполнения обязанностей по воинским должностям, подлежащим замещению высшими, старшими, младшими офицерами, солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации». Эти квалификационные требования, весь профессиональный регламент имеют особую значимость для милитаризованных государственных органов. Казалось бы, что здесь вся жизнь построена на уставах, строго регламентирована и каждое должностное лицо знает свои функциональные обязанности. Но, к сожалению, проводимая ныне реформа армии вызвала непонимание задуманного, неразбериху в воинской структуре и многое другое. Произошел массовый отток офицерских кадров, породило неверие в будущность армии. Все это делает воинские уставы малозначимыми, они заменяются инструкциями. Не все благополучно с материально-медицинским обслуживанием личного состава. Воинские преступления сильно затронули значительную часть высшего командного состава. Главный военный прокурор — заместитель Генерального прокурора России С. Н. Фридинский прямо указывает, что «Для военных прокуроров на первый план вышла борьба с экономическими преступлениями в армии... корыстный мотив стал доминирующим в большей части таких деяний, как мздоимство. Оно возросло почти вдвое. Ущерб государству увеличился более чем в 2,5 раза и превысил 3 млрд рублей. По-прежнему, распространены посягательства на государственное имущество и бюджетные средства, и, в первую очередь, — выделенные на гособоронзаказ. Только в нынешнем году наши сотрудники выявили почти 3 тыс. нарушений, связанных с нецелевым и неэффективным расходованием бюджетных денег, злоупотреблениями при проведении конкурсов и аукционов, заключении и выполнении контрактов. Эти действия нанесли государству ущерб на сумму свыше 400 млн рублей. С помощью органов военной прокуратуры было возвращено почти четверть миллиарда рублей» [7].

Финансовые махинации не только поразили военное ведомство, но и другие милитаризованные структуры. Начальники силовых ведомств, и прежде всего МВД, свои должности превратили в крышевание преступной деятельности незаконных предпринимателей [8]. В некоторых органах МВД происходит массовое сокрытие информации сотрудниками своих левых доходов. Так, прокуратурой Башкирии были выявлены около 700 нарушений, связанных с соблюдением за-

конодательства «О противодействии коррупции». Прокуратура потребовала уволить около 200 сотрудников МВД, скрывших информацию о доходах, например: 84 — скрыли доходы от продаж, 51 — не указали имеющиеся транспортные средства, 7 — доходы от банковских вкладов; 26 полицейских, владеющих ценными бумагами, решили, что данное обстоятельство вовсе не является поводом для возникновения возможного конфликта интересов в ходе их служебной деятельности; 8 полицейских не посчитали нужным поставить в известность свое руководство о том, что являются учредителями коммерческих организаций [9].

Из года в год в этом же ведомстве (МВД) не уменьшается, а, наоборот, увеличивается число дорожно-транспортных происшествий. К концу 2012 г., видимо, эта цифра подойдет к 40 тыс. только со смертельным исходом, не считая покалеченных. Ежегодно, не в боях с врагом, а на наших российских дорогах по вине преступных водителей (в том числе и сотрудников МВД) погибает и тяжело увечится целая армия с приданными ей средствами. И это в мирное время. Стало дозволенным ездить без правил, без документов, имея уже не одно, а десятки административных наказаний за нарушения ПДД, лица, которые выбирают новые жертвы на погост или в инвалидный дом. Эта ситуация усложнилась тем, что к рулю общественного транспорта были допущены гастарбайтеры. Проведенная совместная ФМС и ГИБДД проверка порядка использования труда иностранных работников в общественном транспорте в 2012 г. показала, что в числе проверенных свыше 180 тыс. единиц автотранспорта, около 7 тыс. мест стоянок, две с лишним тысячи автостанций были выявлены: а) более тысячи несанкционированных пунктов прибытия и отправления автобусов; б) свыше трех тысяч работодателей используют труд нелегалов; в) около 9 тыс. водителей — незаконные мигранты, из которых более 4 тыс. не имели прав; г) почти 4 тыс. автобусов и маршрутов вдвое превышают положенные нормы перевозки, выпускаются на линию без регистрации; д) были задержаны свыше 3 тыс. водителей-гастарбайтеров в состоянии алкогольного опьянения и т. д. [10]. Продолжают расти и автомобильные кражи отечественных и зарубежных марок. Хорошо организованные, прекрасно крышуемые преступные группы угоняют и перегоняют тысячи машин, лишая владельцев их собственности. В чем же причина этого? Где же законная деятельность сотрудников полиции по защите прав российских граждан и их имущества? Что-то здесь не так!

Рядовые российские граждане хорошо понимают, почему кто-то, попав во власть, не расстаётся с бизнесом. Общественное мнение давно прониклось убеждением, что наличие чиновничьего или депутатского мандата обязательно конвертируется в капитал. «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой и замкнутую и подчеркнута надменную касту, — отмечал в одном из своих ежегодных посланий Федеральному Собранию В. В. Путин, — понимающую государственную службу как разновидность бизнеса» [11]. По его словам, «наша недобросовестная часть бюрократии, как федеральной, так и местной, научилась потреблять достигнутую стабильность в своих корыстных интересах» [там же].

Нельзя сказать, что в высших эшелонах государственной власти не придается должного внимания этому виду преступной деятельности. Член Совета Федерации Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор А. Н. Савенков заявляет: «Как это все по-нашему: взять и одним махом покончить с коррупцией, ставшей частью повседневной жизни общества. Ее можно победить только путем системных мер, внедрением в сознание общества антикоррупционной правовой культуры» [12]. И он продолжает, что для эффективной работы должна быть создана структура, условно говоря, Главное управление, включающее в себя не-

большое следственное подразделение СКР, максимум до 100 человек, представителей Росфинмониторинга, налоговой службы и лучших специалистов в области банковских компьютерных программ [там же].

Бывший главный военный прокурор и первый заместитель министра юстиции А. Н. Савенков заявляет, что для чиновника и коммерсанта в случае, когда коммерсант дает взятку чиновнику, для того чтобы обойти конкурента в битве за бюджетные деньги, наказание должно быть одно — лишение свободы, а никакие штрафы, даже миллионные или миллиардные. Только наказание — реальное лишение свободы. Это должна быть не судебная практика, а норма закона, исключающая любую другую возможность. Плюс к тому — обязательное лишение права занимать любую руководящую должность как на госслужбе, так и в коммерческих структурах [там же].

К концу 2012 г. завершится принятие квалификационных требований к профессиональным знаниям должностных лиц всех государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Это позволит более целенаправленно выстраивать единую политику всей государственной исполнительной системы, опираясь на интеллект высшего руководящего состава, его профессиональные знания и навыки. Несомненно, это должно повысить личное понимание своего предназначения каждым должностным лицом и осознание им всей персональной ответственности за состояние руководимой государственно-хозяйственной отрасли.

Безусловно, квалификационные требования являются шагом вперед в системе государственного управления. Можно надеяться на то, что должностные лица всех рангов будут руководствоваться Конституцией Российской Федерации, государственными законами и нормативно-правовыми актами. Но, к сожалению, наличие в стране 5 млн чиновников [13], видимо, не позволит четко организовать эту работу. Пять миллионов чиновников — это огромный отряд тех, кто связан с властью, кто питается от власти, кто держит эту власть при себе, используя в своих интересах, так называемый административный ресурс. Они используют этот ресурс во всем, и прежде всего в улучшении своего и так завидного благополучия. Ежедневно средства массовой информации сообщают о фактах хищения, взяточничества и разного рода преступных деяний, совершаемых теми или иными чиновниками государственной службы. Проводимые социологические опросы показывают, что коррупция парализовала общество, и 59% граждан заявляют об этом. И еще опросы показывают, что некоторые законы будто бы нарочно написаны так, чтобы их можно было трактовать по-разному, система правосудия нечестная, справедливости не найдешь.

Россия ждет новое поколение юристов, хорошо образованное, думающее, способное к анализу уже имеющегося законодательства, выявлению и разработке необходимого правового обоснования возникающих общественных отношений, рождаемых временем.

#### Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 10. Ст. 1151; № 16. Ст. 1828; № 49. Ст. 6070; 2008. № 13. Ст. 1186; № 30. Ч. 2. Ст. 3616; № 52. Ч. 1. Ст. 6235; 2009. № 29. Ст. 3597, 3624; № 48. Ст. 5719; № 51. Ст. 6150, 6159; 2010. № 5. Ст. 459; № 7. Ст. 704; № 49. Ст. 6413; 2011. № 1. Ст. 31; № 27. Ст. 3866; № 29. Ст. 4295; № 48. Ст. 6730; № 50. Ст. 7337.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 118; № 10. Ст. 1091; № 13. Ст. 1361; № 38. Ст. 3975; № 43. Ст. 4480; 2007. № 13. Ст. 1539; № 14. Ст. 1664.



3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 40. Ст. 4017; 2008. № 31. Ст. 3700.
4. Российская газета. 2012. 25 июля.
5. Российская газета. 2012. 26 сентября.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. Ст. 208; № 12. Ст. 1410.
7. Откат дает не только пушка // Российская газета. 2012. 3 сентября.
8. Ломбард под «крышей» // Российская газета. 2012. 19 июля.
9. Российская газета. 2012. 10 октября.
10. Фалалеев М. «Стоп» маршрутке // Российская газета. 2012. 10 октября.
11. Российская газета. 2012. 19 октября.
12. Ямианов Б. Взятка с занесением // Российская газета. 2012. 28 сентября.
13. Российская газета. 2012. 21 сентября.

УДК 375

*Ю. В. Коновалова*

## **Институт академической мобильности в документах Болонского процесса: история и современность**

*Y. V. Konovalova. Institute of academic mobility at the documents  
of Bologna Process: Past and Present*

Статья посвящена исследованию проблемы закрепления института академической мобильности в документах Болонского процесса в связи с вхождением России в Европейское пространство высшего образования. Автор приходит к выводу о том, что нарастающие тенденции глобализации высшего образования требуют закрепления института академической мобильности как во внутригосударственном праве, так и в международном праве. При этом в настоящее время на международном уровне данные процессы находят отражение не в правовых актах, а в документах политического характера.

*Ключевые слова:* академическая мобильность, Болонский процесс, международное сотрудничество, глобализация, образовательное право.

*Контактные данные:* 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-02-41; yulia.v.konovalova@gmail.com.

The article deals with the problem fixing institute of academic mobility in the Bologna process in connection with Russia's entry into the European Higher Education Area. The author comes to the conclusion that the growing trend of globalization of higher education requires fixing Institute academic mobility as in domestic law and international law. In the present, at the international level, these processes are not reflected in the legislation, and policy documents.

*Keywords:* academic mobility, the Bologna process, international cooperation, globalization, education law.

*Contact details:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 313-02-41; yulia.v.konovalova@gmail.com.

*Юлия Викторовна Коновалова* — начальник юридического отдела Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© Ю. В. Коновалова, 2012.

Процессы глобализации, т. е. усиление процессов взаимозависимости, взаимопроникновения и взаимообусловленности экономических, политических, правовых, идеологических, культурных компонентов мирового сообщества, проявляются в области высшего образования в формировании единого мирового образовательного пространства. Единое образовательное пространство подразумевает развитие академической мобильности студентов и преподавателей с целью интеграции российской образовательной системы в мировое образовательное пространство. Развитие академической мобильности как одно из проявлений глобализации в высшем образовании влияет не только на качество образовательных услуг, но также оказывает существенное воздействие на развитие дружественных отношений между нациями для поддержания мира и безопасности.

Деятельность государств Европы, направленная на формирование единого пространства высшего образования, определяется в научной литературе как Болонский процесс.

Мобильность студентов, преподавателей, научных сотрудников и административного персонала во всех странах-участницах является одной из главных целей Болонского процесса [1].

Базовыми документами Болонского процесса принято считать Сорбонскую и Болонскую декларации.

Министрами образования Франции, Германии, Италии и Соединенного Королевства в Сорбонне (Париж) 25 мая 1998 г. была подписана Совместная декларация по гармонизации европейской системы высшего образования [2] (Сорбонская декларация), которая призывает другие европейские страны объединиться с целью создания европейского пространства высшего образования. Необходимость в этом вызвана мобильностью граждан Европы и необходимостью признания их документов об образовании. Именно в этой декларации впервые закрепляется рекомендация студентам провести по крайней мере один семестр в университетах за пределами своей страны.

В Болонье министрами образования европейских стран 19 июня 1999 г. была подписана совместная декларация европейских министров образования: «Европейское пространство высшего образования» [там же, с. 172] (Болонская декларация). В качестве первостепенных целей для создания пространства европейского высшего образования и продвижения европейской системы высшего образования по всему миру декларация определяла шесть приоритетных направлений деятельности: принятие системы четких и сопоставимых степеней, в том числе, путем внедрения приложения к диплому, в целях расширения возможностей для трудоустройства европейских граждан, а также повышения конкурентоспособности европейской системы высшего образования; принятие системы, в основе которой лежат два цикла высшего образования: дипломный и последипломный; внедрение Европейской системы переводных зачетных единиц (ECTS) как инструмента, необходимого для всемерного расширения студенческой мобильности; расширение академической мобильности путем преодоления ныне существующих преград свободному передвижению, в первую очередь для студентов, которым должен быть открыт доступ к учебным программам и сопутствующим услугам; для преподавателей, научных сотрудников, и административного аппарата с признанием и оценкой значимости периодов, проведенных ими в других странах, т. е. научной деятельности, преподавания и стажировки, без ущемления их законных прав; осуществление европейского сотрудничества в обеспечении качества образования, разработка системы сопоставимых критериев и методологий; развитие и внедрение необходимых европейских измерений в области высшего об-

разования, особенно в отношении формирования учебных программ, межвузовского сотрудничества, схем академической мобильности, интегрированных программ обучения, подготовки кадров и проведения научных исследований.

Для решения перечисленных задач были разработаны соответствующие механизмы. Одним из последствий принятия декларации явилось возникновение международного форума в форме рабочих групп, семинаров и конференций, а также органов по практическому осуществлению процесса (например, сеть информационных центров признания квалификаций NARIC/ENIC). Также были сформированы новые образовательные программы, такие как «настройка образовательных структур», «создание совместных (двойных) дипломов», «формирование культуры качества» и др.; создание национальных информационных центров по академическому признанию и мобильности, общеевропейской информационной сети EURYDICE.

Исследованию правового статуса Болонской декларации в научной литературе не уделяется достаточного внимания. Наиболее подробно данный вопрос исследован в диссертации А. В. Кондратюк. С ее точки зрения, «несмотря на то, что по ряду характеристик (наименование, обязательства, цели, форма, порядок принятия и др.) Болонская декларация схожа с международными договорами, все же этот международный документ нельзя назвать международным договором ввиду отсутствия воли государств, направленной на придание Болонской декларации силы договора. Рассматриваемый документ можно определить как международную договоренность, фиксирующую намерение государств координировать свою политику в сфере образования» [3]. Болонская декларация не была зарегистрирована в Секретариате ООН в соответствии со ст. 102 Устава ООН.

Правовой основой развивающегося Болонского процесса в научной литературе принято считать Лиссабонскую конвенцию, документы Болонского процесса содержат ссылку на эту конвенцию, признавая ее в качестве правовой основы, а также призывая участников Болонского процесса, еще не ратифицировавших ее, сделать это. Совместная (Совета Европы и ЮНЕСКО) конвенция «О признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе» (ЕТС 165) была подписана 11 апреля 1997 г. в Лиссабоне. Из текста преамбулы Конвенции следует, что «признание учебных курсов, свидетельств, дипломов и степеней, полученных в какой-либо другой стране европейского региона, представляет собой важную меру, направленную на содействие расширению академической мобильности» [4]. Российская Федерация ратифицировала Лиссабонскую конвенцию 25 мая 2000 г. [5]. В последующие годы были приняты документы, дополняющие Лиссабонскую конвенцию, наиболее важными в свете регулирования академической мобильности представляются Кодекс профессиональной практики при предоставлении транснационального образования, а также рекомендации по признанию совместных степеней.

После подписания Болонской декларации каждые два года проводились общеевропейские конференции, на которых подвергались анализу достигнутые результаты и были поставлены новые задачи. К ранее сформулированным прибавились введение аспирантуры в общую систему высшего образования (в качестве третьего уровня); придание «европейского измерения» высшему образованию (его ориентация на общеевропейские ценности) и повышение привлекательности, конкурентоспособности европейского образования; реализация социальной роли образования, его доступность; развитие системы дополнительного образования (так называемое обучение в течение жизни).

Во всех документах Болонского процесса подчеркивается приоритетность мобильности студентов, преподавательского состава и административного персона-

ла, закрепляется, что академическая мобильность является основой для создания европейского пространства высшего образования, содержится призыв к изменению национальных законодательств стран — участниц Болонской декларации с целью закрепления положений Болонской декларации.

Так, на Конференции министров образования, состоявшейся в мае 2001 г. в Праге, было принято коммюнике «К европейскому пространству высшего образования», в котором отмечается, что «следует продолжить усилия по развитию мобильности, дающей студентам, преподавателям, научным и административным работникам возможность приобщиться к богатствам европейского пространства высшего образования, включая его демократические ценности, многообразие культур, языков и систем высшего образования» [6].

В коммюнике Конференции министров, ответственных за высшее образование, которая состоялась в Берлине 19 сентября 2003 г. [7], подчеркивается значимость для целей принятия системы легко понимаемых и сопоставимых степеней выдачи европейскими вузами приложения к диплому (образец которого разработан Европейской комиссией, Советом Европы и ЮНЕСКО-СЕПЕС) автоматически и бесплатно на распространенном европейском языке. Кроме того, поддерживается разработка программ для получения совместных степеней и предлагается заложить в программы для получения совместной степени существенный период времени для обучения за рубежом. Министры подчеркнули значимость Лиссабонской конвенции и дополняющих ее материалов для европейского пространства высшего образования. На Берлинской конференции Российская Федерация заявила о намерении стать участником Болонского процесса, и это заявление было поддержано другими его участниками. Именно с этого момента Россия вступила в реализацию Болонского процесса.

Кроме того, 4 июля 2003 г. в г. Лювен была подписана декларация Ассоциации европейских университетов «После Берлинской конференции: роль университетов» (Грацская конференция), в которой заявляется, что «правительства, университеты и студенты должны быть преданы долгосрочной цели создания Европы, основанной на знании». В отношении мобильности в декларации отмечается, что мобильность студентов сама по себе способствует качеству образования. Она позволяет использовать преимущества национального и культурного многообразия, повышая качество преподавания и научных исследований путем сравнительного и дифференциального подходов к обучению. В декларации также даются рекомендации правительствам государств для развития мобильности, в частности, предлагается сделать мобильной систему кредитования на обучение, совершенствовать медицинское обслуживание, социальную поддержку и систему разрешений на получение работы, обеспечение консультирования по академическим и профессиональным аспектам, обеспечение лингвистической подготовки и признание квалификаций, использование мобильных инструментов, таких как европейская система зачетных единиц и приложение к диплому. Также ассоциация университетов призывает правительства устранить правовые препятствия, мешающие выдаче и признанию совместных степеней.

В коммюнике Конференции министров, ответственных за высшее образование (г. Берген, 2005 г.) [8], все национальные органы призываются к признанию совместных степеней, присвоенных в двух или более странах в европейском пространстве высшего образования, и в первую очередь к закреплению признания совместных степеней на уровне национальных законодательств.

В Лондонском коммюнике министров, ответственных за высшее образование, «На пути к европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира» (18.05.2007 г.) [9], отмечается, что «препятствия для раз-

вития мобильности включают в себя вопросы, связанные с иммиграцией, признанием, недостаточностью финансовых стимулов и негибкостью пенсионных схем».

В Левенском коммюнике министров, ответственных за высшее образование (28–29 апреля 2009 г.) [10], говорится: «Мы считаем, что мобильность студентов, начинающих исследователей и сотрудников высшей школы повышает качество программ и научных исследований. Она усиливает академическую и культурную интернационализацию европейского высшего образования. Мобильность имеет важное значение для развития личности и для трудоустраиваемости, формирует уважение к многообразию и способность понимать другие культуры. Она побуждает к языковому плюрализму, закладывая тем самым основу для многоязычной традиции европейского пространства высшего образования, и расширяет сотрудничество и конкуренцию между высшими учебными заведениями. Вот почему мобильность должна быть отличительной чертой европейского пространства высшего образования. Мы призываем все страны к расширению мобильности, к обеспечению ее высокого качества и к диверсификации ее типов и масштаба. В 2020 г. по крайней мере 20% выпускников в европейском пространстве высшего образования должны пройти обучение или провести научные исследования за рубежом. В рамках каждого из трех циклов возможность для мобильности должна быть создана в структуре программ на получение степени. Совместные степени и программы, а также мобильность должны стать более распространенной практикой. Кроме того, политика в области мобильности должна быть основана на ряде практических мер в области финансирования мобильности: признание имеющейся инфраструктуры, уставов и правил принятия на работу. Гибкое исследование путей обучения и активная политика в области информации, полное признание достижений исследований, поддержка исследований и полная мобильность грантов и займов, необходимых требований к обучению. Мобильность должна также привести к более сбалансированному потоку входящих и исходящих студентов по всему пространству европейского высшего образования, и мы стремимся к улучшению участия обучаемых из различных групп».

В Левенском коммюнике министров, ответственных за высшее образование, также отмечается, что «Транснациональное образование должно регулироваться европейскими стандартами и принципами обеспечения качества, применяемыми в европейском пространстве высшего образования, и осуществляться в соответствии с принципами обеспечения качества в трансграничном высшем образовании ЮНЕСКО/ОЭСР» [там же].

Декларация «О создании европейского пространства высшего образования» (Будапешт, Вена) была подписана 11 марта 2010 г., в ней констатируется открытие европейского пространства высшего образования [11].

В Бухарестском коммюнике министров, ответственных за высшее образование (26–27 апреля 2012 г.) [12], в качестве приоритетных направлений деятельности на 2012–2015 гг. для реализации целей европейского пространства высшего образования в коммюнике установлены усиление политики расширения доступа к образованию, создание условий, способствующие развитию личностно-ориентированного, инновационного методов обучения и вдохновляющей рабочей и учебной среды, привлечение студентов и ППС в структуры управления на всех уровнях, разрешить агентствам по обеспечению качества, зарегистрированным в Европейском реестре по обеспечению качества высшего образования, осуществлять свою деятельность через европейское пространство высшего образования в соответствии с национальными требованиями; работать над увеличением трудоустройства, непрерывного образования, предпринимательских способностей через развитие сотрудничества с работо-



дателями; обеспечить внедрение квалификационных рамок, ECTS, и приложения к диплому.

Кроме того, в Бухаресте было подписано соглашение Третьего форума политики Болонского процесса «Болонский процесс: создание и подключение национальных, региональных и глобальных пространств высшего образования» (27 апреля 2012 г.) [13], которое «сосредоточено на создании и соединении национального, регионального и глобального пространства высшего образования». В качестве одного из приоритетов для достижения данной цели обозначается «глобальная академическая мобильность».

Отдельного рассмотрения требует документ, который принят в качестве приложения к соглашению Форума политики Болонского процесса и имеет ключевое значение для развития академической мобильности на территории ЕПВО до 2020 г., — «Мобильность для совершенствования обучения. Стратегия мобильности ЕПВО 2020 г.» [14]. Цели академической мобильности дополнены следующими: измеряется физическая мобильность во всех трех циклах, в целевой индикатор мобильности включены периоды обучения за рубежом в течение любого из трех циклов (кредитная мобильность не менее 15 кредитных пунктов или три месяца), а также пребывание за рубежом с получением степени (мобильность ученой степени). В документе подчеркивается необходимость стремиться к сбалансированной мобильности, чему способствуют совместные учебные программы, многосторонние летние школы и региональные формы сотрудничества в высшем образовании. Также высказывается намерение стран работать над созданием единой системы обеспечения качества образования, одной аккредитационной процедуры, цель которой — сократить бюрократические процессы по развитию совместных программ. В Стратегии организации высшего образования призывается: утвердить и внедрить их собственную стратегию по интернационализации и продвижению мобильности в соответствии с их профилем с участием заинтересованных сторон (в особенности студентов, начинающих исследователей, преподавателей и др. сотрудников высшего образования); обратить внимание на мобильность и международное соответствие их сотрудников; создать структуры для мобильности и рамочные условия для мобильности за рубежом; разработать другие возможности для мобильности, такие как виртуальная мобильность, и позволить немобильным студентам получить «международный опыт дома».

По мнению П. П. Кенсовского, «принципы, закрепленные в документах Болонского процесса, не являются общепризнанными, так как не выступают в роли основополагающих императивных норм международного права, принимаемых и признаваемых международным сообществом государств в целом; по своей сути принципы Болонского процесса — это региональные принципы, сформировавшиеся в конкретном географическом регионе, которые лишь формулируют и провозглашают ряд важнейших общих целей и задач, достижение которых будет способствовать формированию единого общеевропейского пространства высшего образования; основная функция принципов заключается в гармонизации образовательных систем и подходов к развитию высшего образования в европейском регионе; принципы Болонского процесса побуждают государства-участников к реформированию национальной образовательной системы; большинство документов Болонского процесса не имеют общеобязательной силы, так как не являются международными договорами, а лишь выступают в роли международных актов, не содержащих юридически обязывающих положений; принципы Болонского процесса нуждаются в официальном толковании как с точки зрения международного права, так и с точки зрения юридической науки.

Таким образом, применительно к Российской Федерации принципы Болонского процесса должны быть имплементированы в национальную правовую систему путем принятия соответствующего государственного, правительственного или ведомственного решения (нормативно-правового акта либо комплекса актов), регламентирующего их правовую природу, устанавливающего четкий механизм реализации этих принципов и критерии юридической ответственности за деликт» [15].

По результатам исследования можно сделать вывод, что нарастающие тенденции глобализации высшего образования требуют закрепления института академической мобильности как во внутрис государственном, так и в международном праве. В настоящее время на международном уровне данные процессы, в основном, находят отражение не в правовых актах, а в документах, которые имеют политический характер.

### Литература

1. Чистохвалов В. Н., Филиппов В. М. Состояние, тенденции и проблемы академической мобильности в европейском пространстве высшего образования: учеб. пособие. М.: РУДН, 2008. С. 5.
2. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство: от Лиссабонской конвенции о признании до Болонского процесса / под ред. Г. А. Лукичева. М.: Готика, 2004. С. 169.
3. Кондратюк А. В. Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в сфере образования: дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2007. С. 153.
4. Бюллетень международных договоров. 2000. № 11. С. 6–21.
5. Россия подписала Конвенцию 07.05.1999 г. (Постановление Правительства РФ от 06.04.1999 г. № 384), ратифицировала (Федеральный закон от 04.05.2000 г. № 65). Ратификационная грамота передана на депонирование Генеральному секретарю Совета Европы 25.05.2000 г. Конвенция вступила в силу для России 01.07.2000 г.
6. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th 2001 Towards the european higher education area. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE\\_COMMUNIQUE.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf).
7. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003 “Realising the European Higher Education Area”. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Berlin_Communique1.pdf).
8. The European Higher Education Area — Achieving the Goals Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19–20 May 2005. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Bergen\\_Communique1.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Bergen_Communique1.pdf).
9. London Communiqué Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world? 18 may 2007. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London\\_Communique18May2007.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/London_Communique18May2007.pdf).
10. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique%20%20April\\_2009.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Declarations/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%20%20April_2009.pdf).
11. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area March 12, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20BPF%20Statement.pdf>.
12. Bucharest Communiqué, 28–27 April 2012 “Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area”. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf>.

13. Beyond the Bologna Process: Creating and connecting national, regional and global higher education areas Statement of the Third Bologna Policy Forum Bucharest, April 27th, 2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20BPF%20Statement.pdf>.
14. Mobility for Better Learning. Mobility strategy 2020 for the European Higher Education Area (EHEA). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/2012%20EHEA%20Mobility%20Strategy.pdf>.
15. Кенсовский П. П. Общеправовой анализ принципов Болонского процесса // Общество и право. 2010. № 2. С. 254.

УДК 342.72/.73

*М. Н. Пригон*

## О некоторых вопросах защиты конституционного права на охрану здоровья в сфере жилищных правоотношений

*M. N. Prigon. Some questions about protection of constitutional rights to health in housing relationship*

В статье рассмотрены особенности защиты конституционного права гражданина на охрану здоровья, соотношение гарантий права на охрану здоровья, права собственности и права на жилище. Определены границы осуществления и защиты права на охрану здоровья в сфере жилищных правоотношений. На основании анализа нормативной базы и практики правоприменения сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования.

*Ключевые слова:* конституционное право на охрану здоровья, право собственности, жилищные права, комната в коммунальной квартире, тяжелое заболевание, гарантии конституционных прав.

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

The article describes the protection features of the constitutional rights of citizens to health care, the ratio guarantees the right to health, law of property and the right to housing. Defined the limits of the exercise and protection of the right to health in housing legal. Based on analysis of the regulatory framework and enforcement practices formulated proposals to improve regulation.

*Keywords:* constitutional right to health, law of property, right to housing, a room in a communal apartment, serious illness, the guarantees of constitutional rights.

*Contact details:* 190103, Saint-Petersburg, Lermontovsky Pr., 44; (812) 332-02-73; [urfac\\_ime@rambler.ru](mailto:urfac_ime@rambler.ru).

Конституционное право человека и гражданина на охрану здоровья установлено в ст. 41 Конституции Российской Федерации. Раскрывая право на охрану здоровья, ч. 1 ст. 41 Конституции определяет гарантию оказания гражданам

---

*Максим Николаевич Пригон* — доцент кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат юридических наук, доцент.

© М. Н. Пригон, 2012.

медицинской помощи в государственных и медицинских учреждениях здравоохранения, предусматривает бесплатность такой помощи для граждан и оплату расходов на нее за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений [1].

Защита права граждан на охрану здоровья шире, чем область оказания медицинской помощи, и может потребоваться в других сферах общественных отношений. При этом реализация права одного гражданина на охрану здоровья может вступить во взаимодействие с другими конституционными правами, в том числе с правом на жилище, правом собственности, а гарантии права на охрану здоровья — с правовыми гарантиями иных конституционных прав.

В настоящей статье рассмотрены отдельные вопросы реализации и защиты права гражданина на охрану здоровья в сфере жилищных правоотношений. Определены особенности охраны здоровья и возможности защиты данного права в области правоотношений, осложненных социально неблагоприятными условиями совместного проживания граждан в коммунальных квартирах.

Актуальность темы статьи подтверждается социальными проблемами граждан, проживающих в коммунальных квартирах в Санкт-Петербурге. Несмотря на усилия органов власти Санкт-Петербурга, закрепленные в законе механизмы признания нуждающимся в улучшении жилищных условий, процедуры предоставления жилищных субсидий, граждане продолжают жить в коммунальных квартирах, долгие годы находясь в очередях на улучшение условий проживания, не имея финансовых возможностей самостоятельно приобрести жилье.

Проблема проживания в коммунальных квартирах усугубляется также высоким спросом на дешевое жилье со стороны трудовых мигрантов, приезжающих в Санкт-Петербург на заработки, не требовательных к условиям проживания и согласных жить в перенаселенных комнатах.

Согласно адвокатской практике автора статьи, основная часть проблем в коммунальных квартирах связана с предоставлением собственниками своих комнат в аренду. Жилищный кодекс содержит четкое регулирование правоотношений, связанных с поднаемом помещений, предоставляемых по социальному найму, в то время как отношения по аренде помещений в коммунальной квартире, находящихся в собственности, уделено меньше внимания. Так, в отношении комнаты, находящейся в собственности, отсутствует явное определение случаев, когда передача помещения в аренду не допускается.

Похожая ситуация складывается в вопросе регулирования обмена жилыми помещениями. В случае социального найма, согласно п. 6 ст. 73 Жилищного кодекса России, обмен жилыми помещениями не допускается, если в результате обмена в коммунальную квартиру вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний. В отношении договора мены комнат, находящихся в собственности, такого явно определенного правила в кодексе не установлено.

Правовое регулирование защиты прав гражданина, проживающего в коммунальной квартире, в которой собственник одной из комнат сдал ее в аренду тяжело больному жильцу, также недостаточно четко прописано в Жилищном кодексе. В то же время защита интересов такого гражданина, если помещение, в которое заселен тяжело больной жилец, предоставлено по договору социального найма осуществляется проще, так как есть детальная регламентация гарантий в п. 4 ст. 76 Жилищного кодекса, запрещающей поднаем в указанном случае.

Рассмотрим правовое значение охраны здоровья в числе других прав и свобод, гарантий правового статуса человека и гражданина в России, обратившись к тек-

сту Конституции, федеральных конституционных и федеральных законов. Значимость охраны здоровья подтверждается включением положений об охране здоровья граждан в Основы конституционного строя (гл. 1 Конституции).

Положения ст. 7 Конституции включают охрану здоровья в институт социального государства. Согласно указанной статье, политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В ч. 2 ст. 7 Конституции охрана здоровья людей отнесена к гарантиям социальной защиты.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства. Следовательно, охрана здоровья рассматривается как одна из важнейших составляющих правового статуса человека и гражданина.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы, при этом если международным договором предусмотрены иные правила, чем определенные законом, то применяются правила международного договора. Положения ст. 26 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) определяют, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Понятие жизненного уровня не упоминается в Декларации прав и свобод человека и гражданина (утверждено Постановлением ВС РСФСР от 22.11.1991 г. № 1920-1). В соответствии со ст. 25 указанной декларации каждый имеет право на квалифицированную медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения, а также введена обязанность государства принимать меры, направленные на развитие всех форм оказания медицинских услуг, включая бесплатное и платное медицинское обслуживание, поощрять деятельность, способствующую укреплению здоровья каждого.

Таким образом, развивая право на медицинскую помощь, предусмотренное во Всеобщей декларации прав человека и Декларации прав и свобод человека и гражданина, в ст. 41 Конституции России введено особое право каждого на охрану здоровья.

Следовательно, кроме права на охрану своего здоровья, принимая во внимание применение в России положений Всеобщей декларации прав человека, обязанностью нашего государства является обеспечение жизненного уровня, который необходим для поддержания здоровья. При этом такая обязанность важна как отдельная самостоятельная обязанность.

Причина особого значения обеспечения жизненного уровня в том, что установленные в ч. 2 ст. 41 Конституции гарантии предусматривают финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию систем здравоохранения, а также поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, но четко сформулированной обязанности государства по обеспечению жизненного уровня не содержат.

Право на охрану здоровья может быть ограничено в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом, так как право



на охрану здоровья не включено в состав не подлежащих ограничению прав и свобод (ч. 3 ст. 56 Конституции).

Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, определены в гл. 3 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 г. № 3, в ред. от 07.03.2005 г. «О чрезвычайном положении»). Перечисленные в ст. 11–14 данного закона временные ограничения, в основном, ограничивают право граждан на получение медицинской помощи (например, в результате ограничения передвижения может быть затруднена доступность медицинской помощи), а непосредственно ограничения именно права на охрану здоровья федеральным конституционным законом не предусмотрено.

Правовые и организационные особенности охраны здоровья граждан, права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав, регулируются Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 323 (ред. от 25.06.2012 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Указанным законом устанавливаются полномочия и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья.

Содержание понятия охраны здоровья граждан, согласно закону, представляет собой систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами (ст. 2 Федерального закона № 323). Целевое назначение таких мер — профилактика заболеваний, сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи.

На первом месте среди основных принципов охраны здоровья в законе указано соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий (ст. 4 Федерального закона № 323). В соответствии со ст. 29 указанного федерального закона, организация охраны здоровья осуществляется, в том числе, путем государственного регулирования в сфере охраны здоровья, нормативного правового регулирования, а также разработки и осуществления мероприятий по профилактике возникновения и распространения заболеваний, включая ряд социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и мероприятий по формированию здорового образа жизни населения.

Государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, возраста, национальности, языка, наличия заболеваний, состояний, происхождения, имущественного и должностного положения, и иных обстоятельств (ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 323). Кроме того, гражданам гарантируется отсутствие какой-либо дискриминации, обусловленной наличием какого-либо заболевания.

Мероприятия, обеспечивающие право на охрану здоровья, определены законом и включают, в том числе, охрану окружающей среды, создание безопасных условий труда, благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производство и реализацию продуктов питания соответствующих стандартов, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказание доступной и квалифицированной медицинской помощи (ч. 2 ст. 18 Федерального закона № 323).

Одним из основных условий реализации прав граждан на охрану здоровья и, одновременно, одним из путей организации охраны здоровья, является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Правовое регулирование отношений в указанной области осуществляется Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52, в ред. от 25.06.2012 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения представляет собой состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности (ст. 1 Федерального закона № 52). К числу факторов среды обитания закон относит, в том числе, биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), а также социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха), которые оказывают или могут оказывать действие на здоровье человека или на состояние здоровья будущих поколений.

Права граждан в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения включают право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека, право получать информацию в государственных и муниципальных органах, у юридических лиц о санитарно-эпидемиологической обстановке, обращаться в уполномоченные государственные органы по осуществлению санитарно-эпидемиологического надзора (ст. 8 Федерального закона № 52). Законом установлены также и обязанности граждан выполнять требования санитарного законодательства, предписания уполномоченных государственных органов в области санитарно-эпидемиологического надзора, заботиться о состоянии здоровья своих детей и не совершать действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания (ст. 10 Федерального закона № 52).

Гарантии по охране здоровья в жилищно-правовой сфере определены в Жилищном кодексе. При этом детально прописаны гарантии в отношении граждан, проживающих в помещениях, предоставленных по договору социального найма (например, п. 4 ч. 1 ст. 51, п. 3 ч. 2 ст. 57, ч. 2 ст. 58 Жилищного кодекса). Гарантиям охраны здоровья граждан, в связи с реализацией собственниками прав в отношении принадлежащих им комнат в коммунальных квартирах, законодатель уделил меньше внимания.

Рассмотрим гарантии, обеспечивающие охрану здоровья граждан в сфере жилищных правоотношений. Вначале обратимся к субаренде (поднайму) комнаты в коммунальной квартире.

Правила поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, определены в ст. 76 Жилищного кодекса. В соответствии с ч. 4 указанной статьи, передача жилого помещения в поднаем не допускается, если в этом жилом помещении проживает или в него вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний, согласно утвержденному перечню. Перечень таких заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержден Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 г. № 378.

Указанный перечень заболеваний применяется и в других случаях. Так, обмен жилыми помещениями между нанимателями данных помещений по договорам социального найма не допускается, если в результате обмена в коммунальную квартиру вселяется гражданин, страдающий одной из форм заболеваний, согласно утвержденному перечню (ст. 73 Жилищного кодекса).

Кроме того, Жилищный кодекс определяет особое основание признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса). Согласно положениям п. 4 ч. 1 ст. 51 Жилищного кодекса, нуждающимися признаются как наниматели по договорам соцнайма, члены их семей, так и собственники помещений и члены их семей, которые проживают в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи есть больной, страдающий одной из форм заболеваний из утвержденного перечня, при условии, что у таких граждан нет иного жилого помещения по социальному найму или в собственности.

Действующее законодательство определяет ряд случаев предоставления безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья. Присвоение статуса нуждающегося в жилом помещении, либо статуса нуждающегося в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий, предоставляет гражданину право на безвозмездные субсидии на строительство или приобретение жилья за счет средств бюджета Санкт-Петербурга (ст. 18 Закона Санкт-Петербурга от 05.05.2006 г. № 221-32, в ред. от 06.06.2012 г. «О жилищной политике Санкт-Петербурга»). Порядок и условия предоставления гражданам безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья устанавливаются законом Санкт-Петербурга.

Вместе с тем для отдельных категорий граждан предусмотрены дополнительные гарантии охраны здоровья. Так, сотруднику внутренних дел, согласно специальному федеральному закону, предоставляется единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения (Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 247, в ред. от 30.11.2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Аналогичная социальная выплата предусмотрена также и для сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств (см. п. 2 Постановления Правительства РФ от 06.09.2011 г. № 747 «Об утверждении Правил предоставления сотрудникам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ единовременной социальной выплаты на приобретение жилого помещения»). Субсидия предоставляется также федеральным государственным служащим в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 27.01.2009 г. № 63 (ред. от 17.12.2010 г.) «О предоставлении федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения» (см. п. 2 указанного Постановления).

Проживание в квартире гражданина с одной из форм тяжелых заболеваний из перечня является основанием признания судей судов общей юрисдикции нуждающимися в улучшении жилищных условий (см. п. 2.1 Положения, утвержденного Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 07.06.2012 г. № 122).

Меры по оказанию социальной поддержки граждан включают не только в федеральные нормативно-правовые акты, но и в законодательство субъектов Российской Федерации. К примеру, Закон Санкт-Петербурга от 28.07.2004 г. № 409-61 (ред. от 06.06.2012 г.) «О содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий граждан» предусматривает различные формы содействия в зависимости от социального статуса гражданина. В отношении ветеранов предоставление безвозмездных субсидий на приобретение жилья определено в ст. 23.2 Федерального закона от 12.01.1995 г. № 5 (ред. от 16.11.2011 г.) «О ветеранах».

В соответствии с п. 1.2 Постановления правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 г. № 312 (ред. от 21.02.2012 г.), гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или на учете, нуждающихся в содействии Санкт-Петербурга в улучшении жилищных условий, безвозмездные субсидии предоставляются за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Перечень заболеваний, на который ссылается ст. 51 Жилищного кодекса в связи с признанием гражданина нуждающимся в жилом помещении, применяется при признании нуждающимися в жилых помещениях не только малоимущих, но и других граждан, указанных в федеральных законах, указах Президента РФ и законах субъектов Российской Федерации.

Кроме Перечня заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире (утв. Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 г. № 378), имеются также другие списки опасных заболеваний, однако Жилищный кодекс не содержит прямых отсылок на эти нормативные акты. Так, Правительством РФ утверждены перечень социально значимых заболеваний и перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих (Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. № 715, в ред. от 13.07.2012 г.). Конечно, в наименованиях заболеваний отдельные позиции перечней пересекаются, но, тем не менее, формально Жилищный кодекс ссылается только на первый перечень.

Правовое регулирование использования комнат в коммунальных квартирах осложняется возможностью приватизации отдельной комнаты, в то время как остальные комнаты продолжают находиться в социальном найме. Права собственника на владение, пользование и распоряжение своей комнатой могут вступить в конфликт с правами остальных жильцов в квартире.

Одним из подходов к решению социальных проблем в коммунальных квартирах является подробное регулирование прав собственника отдельной комнаты, устранение диспропорции между гарантиями прав граждан, проживающих по социальному найму, и гарантиями прав граждан, проживающих в комнате собственника по договору аренды. Такой подход юридически реализуем, потребуются обобщить социальные проблемы и сформулировать поправки в Жилищный кодекс и, возможно, в Гражданский кодекс.

Что касается поправок в Жилищный кодекс, представляется достаточным дополнить п. 2 ст. 30, устанавливающей права собственника жилого помещения следующим положением: «В отношении передачи комнаты в коммунальной квартире в аренду применяются ограничения, установленные для помещений, предоставляемых по социальному найму (п. 4 ст. 76 настоящего Кодекса)». Такое ограничение позволит предотвратить вселение жильцов с тяжелыми заболеваниями в комнату собственника, обеспечив гарантию прав остальных жильцов на охрану здоровья.

Тем не менее такого ограничения недостаточно, так как, кроме сдачи в аренду, собственник вправе осуществить сделки по отчуждению своего помещения (купля-продажа, мена, иные гражданско-правовые сделки). Кроме того, собственник также вправе завещать свое помещение иному лицу, страдающему каким-либо тяжелым заболеванием.

В заключение настоящей статьи рассмотрим вкратце основные проблемы, которые потребуются разрешить в отношении урегулирования социальных проблем, возникающих в связи с распоряжением собственником своей комнатой. Ограничение права собственника сложнее оформить, чем установить правило сдачи в аренду.

Формулировка изменения в Жилищный кодекс должна быть способна «выдержать» судебную проверку, в том числе и обращение собственников в Консти-

туционный Суд о признании не соответствующими Конституции ограничения права собственности. Следовательно, изменения должны реализовать конституционные положения, более значимые, чем право собственности, включая, например, пределы использования гражданских прав, установленные в Конституции Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц. Кроме того, сформулированное ограничение прав собственника должно очевидным образом воплощать конституционные гарантии прав других лиц, проживающих в квартире (собственников других комнат и жильцов по социальному найму). Среди таких защищаемых прав других лиц, во-первых, право на охрану здоровья (ст. 41 Конституции), а во-вторых, право каждого на жилище (ч. 2 ст. 40 Конституции).

Также, ограничение права собственника не должно быть общим, иными словами, собственник имеет конституционное право в полном объеме распорядиться своим имуществом, но с целью обеспечения гарантий прав других граждан, более значимых, чем право собственности, законом устанавливаются ограничения.

Точная формулировка изменений для ограничения права собственника комнаты выходит за пределы настоящей статьи и требует дополнительной проработки. Тем не менее предварительный вариант может быть следующим: «Отчуждение собственником комнаты в коммунальной квартире допускается при условии, что в результате такой сделки в комнату не вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний, указанных в предусмотренном п. 4 ч. 1 ст. 51 настоящего Кодекса перечне».

Изменение формулировок статей закона — только один из возможных путей осуществления гарантий по охране здоровья. Одна из обязанностей государства, включенная в число основ конституционного строя, — осуществление политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Маловероятно, что современные федеральные и региональные депутаты имеют личный опыт проживания в коммунальной квартире, скорее всего, впечатление об этой социальной проблеме сложилось из телевизионных сериалов и криминальной хроники. Юридическая техника и новое правовое регулирование сделок в отношении комнат не устранил самой главной проблемы — социальной несправедливости коммунальной квартиры как таковой.

Достойная жизнь и свободное развитие человека не может складываться в стесненных условиях вынужденного совместного проживания граждан, не имеющих реальных финансовых возможностей улучшить условия проживания.

На основании изложенного можно сформулировать вывод, что самым лучшим решением реализации права граждан на охрану здоровья в области жилищных правоотношений в коммунальных квартирах, социальных проблем коммунальных квартир является строительство доступного жилья для граждан и окончательное исключение этого явления из нашего общества. Такими мерами государство сможет фактически реализовать свою конституционную обязанность, предусмотренную ч. 3 ст. 40 Конституции, согласно которой жилище предоставляется малоимущим и иным указанным в законе гражданам бесплатно или за доступную плату.

#### Литература

1. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6 и от 30 декабря 2008 г. № 7) // Российская газета. 2009. 21 января.



*С. В. Стеценко*

## **Присоединение России к Всемирной торговой организации — благо или проблемы для защиты российских граждан**

*S. V. Stetsenko. Russian connection to the World Trade Organization — good or problems to defend Russian citizens*

Статья представляет собой аналитико-правовой обзор положительных и отрицательных сторон и перспектив вступления России во Всемирную торговую организацию. В статье приведены статистические данные и мнения специалистов в рассматриваемой области.

*Ключевые слова:* внешнеэкономическая деятельность, таможенно-тарифная политика, ВТО, защитные правовые механизмы.

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

The article presents an analytical and legal review of positive and negative aspects and the prospects for Russia's entry into the World Trade Organization. The paper presents statistical data and expert opinion in this area.

*Keywords:* foreign trade, customs and tariff policy, WTO, legal protection mechanisms.

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

Протокол о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО) рассмотрен на пленарном заседании Госдумы 4 июля 2012 г. Ратификация пакета документов о вступлении в ВТО завершена Россией в текущем году.

О полноценном членстве России в этой организации можно будет говорить только при условии ратификации подписанного 16 декабря 2011 г. в рамках министерской конференции протокола о присоединении нашей страны к ВТО. Он также устанавливает правовые основы для обеспечения выполнения РФ своих обязательств в рамках ВТО. К нему прилагаются перечни обязательств по товарам и услугам, согласованные в ходе переговорного процесса. Одновременно с протоколом был утвержден сопутствующий пакет документов, включая обязательства по доступу на рынок товаров и услуг. Таким образом, Россия официально была принята в ВТО, членства в которой добивалась с 1993 г. Рекорд в этом вопросе принадлежит Алжиру, ведущему переговоры о присоединении с 1987 г.

Президент РФ Владимир Путин заявил, что «мы вступаем в ВТО на более выгодных условиях, чем в свое время Украина, и наш уровень таможенной защиты, даже после присоединения к ВТО, будет гораздо выше, чем в Украине. Нас это больше беспокоит, чем сам факт присоединения к ВТО. Кроме того, в некоторых секторах будет применяться переходный период, и введение норм ВТО будет происходить постепенно. Таможенный союз и Единое экономическое пространство создаются полностью на принципах ВТО. Более того,

---

*Светлана Владимировна Стеценко* — доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат юридических наук.

© С. В. Стеценко, 2012.



ции с пришедшими на отечественный рынок иностранными компаниями. Хотя уже сегодня независимые эксперты говорят о том, что после вступления России в ВТО для нашего агропромышленного комплекса наступят нелегкие времена, поскольку произойдет существенное снижение уровня таможенно-тарифной защиты рынка мяса, зерна, молока, а также сельхозмашиностроения. Это неминуемо приведет к резкому росту импорта, что, в свою очередь, выльется в сокращение отечественного производства, снижение поголовья скота и сокращение рабочих мест.

Чтобы такого не произошло, предлагается утвердить столь любимые нашими чиновниками государственные программы развития той или иной отрасли экономики. Под их реализацию, естественно, будут выделены очередные миллиарды рублей, а затем, как уже неоднократно было, полностью ни одну из них не выполнят, но при этом средства в части проведения различного рода исследований рынка, экспертиз, консультаций и т. д. успешно освою. Так, поддержать отечественного сельхозпроизводителя предполагается через стимулирование спроса на внутреннем и внешнем рынках. Для этого следует создать агентство по продвижению российской продукции на внешние рынки, которое сможет принимать оперативные решения в случае недобросовестной конкуренции со стороны других участников ВТО и осуществлять закупки сельскохозяйственной продукции исключительно у отечественных производителей. Как говорится, комментарии излишни.

С приближением момента нашего вступления в ВТО как снежный ком растет число различного рода экспертных оценок, аналитических обзоров о последствиях этого шага для отечественной экономики. Как водится, зачастую по одному и тому же вопросу авторы высказывают диаметрально противоположные мнения. Вполне естественно, что появляются желающие воспользоваться нынешней до конца не определенной ситуацией и, как говорится, половить рыбку в мутной воде.

Как уточнил главный российский переговорщик с ВТО — руководитель Департамента торговых переговоров Минэкономразвития Максим Медведков, анализ последствий показал, что риски могут возникнуть только из-за снижения уровня тарифной защиты и по ограниченному числу товаров [3].

Системные обязательства, в том числе в сфере субсидий и других форм господдержки, не создают проблем, не ведут к ним и обязательства по доступу на рынок услуг, реализация которых, наоборот, создаст позитивные условия, в том числе для занятости. Меры борьбы с рисками в товарной сфере определены. Компании заявляют о готовности работать в условиях ВТО при условии снижения внутренних барьеров, таможенных, административных, и поддержки экспортных программ. Наши условия содержат особые правила для Калининграда и Магадана, где действуют не соответствующие нормам ВТО свободные экономические зоны, но им дан переходный период.

В то же время специалист пояснил, что «по условиям присоединения к ВТО у нас есть беспрецедентные возможности расширения на ближайшие годы существующих программ поддержки в рамках „желтой корзины“. По истечении переходного периода мы вернемся примерно к существующим объемам. Поддержка по „зеленой корзине“ вообще не ограничена. При желании туда можно направить весь федеральный бюджет. Есть множество способов помочь фермерам, не нарушая обязательств по ВТО. Так, она не запрещает ограничивать импорт, если он растет и наносит ущерб промышленности, — но в рамках транспарентной процедуры при участии иностранных государств, при предъявлении понятных доказательств ущерба. Не всем это нравится, но таковы правила».

Вместе с тем, по мнению министра экономического развития Андрея Белоусова [4], «вступление России в ВТО не окажет серьезного негативного влияния на макроэкономические показатели РФ. В то же время имеются серьезные оценки со стороны Организации экономического сотрудничества и развития и Всемирного банка возможных положительных эффектов, которые говорят о плюсах, и нет ни одного, в том числе у критически настроенных экспертов, которые бы показывали соответствующие вычеты. Так, правила ВТО в области таможенных процедур приводят к их существенной оптимизации и снижению издержек экономических операторов в этой области примерно в 2 раза, что в масштабах мировой торговли означает снижение издержек бизнеса на 900 млрд долларов. Есть оценки, что только из-за изменения таможенных правил и их более эффективно правоприменения издержки российского бизнеса сократятся примерно на 10–15–18 млрд долларов. По оценке Всемирного банка, присоединение России к ВТО в краткосрочной перспективе приведет к росту ВВП порядка 3% в год».

Уровень готовности страны к новым условиям торговли вызывает сомнения в эффективной защите российского бизнеса — таков вердикт критически настроенных аналитиков. Они утверждают, что за 20 лет переговоров о вступлении в ВТО Россия так и не подготовилась к членству в этой организации. Отметим, что, согласно принятым обязательствам, средневзвешенные импортные пошлины снизятся с 9,5 до 7,8%, причем средний тариф на промышленные товары — с 9,5 до 7,3%, на сельскохозяйственные товары — с 13,2 до 10,8%. При этом в основном бизнес оказался неподготовленным к ВТО, достигнутые договоренности для многих компаний неприемлемы как по уровню снижения пошлин, так и по срокам переходного периода. Чтобы успокоить бизнес, в последнее время поступали предложения об усилении защиты и отсрочке присоединения до проведения общероссийского референдума о вступлении России в ВТО. Правительство одновременно с разработкой программы поддержки для чувствительных отраслей лишь сейчас начало информирование о правилах ВТО представителей различных отраслей, для них организуют встречи, выпускают информационные материалы. Ответ на вопрос, кто и что мешало это сделать раньше, оставим за скобками.

Больше других беспокоятся сельскохозяйственные производители, которые ожидают существенного роста импорта и просят дополнительной поддержки государства. Дело в том, что пошлины на молочные продукты постепенно снизятся с 19,8 до 14,9%, средний тариф на зерновые товары — с 15,1 до 10%. Импортная свинина внутри квоты будет ввозиться беспошлинно, при этом произойдет снижение пошлин за пределами действующей квоты, а с 2020 г. квоты будут заменены 25%-ным плоским тарифом. В итоге политика последних лет по самообеспечению страны свининой может закончиться неудачно (доля импорта в секторе, по данным аналитиков, рискует достичь прежних 35–45%, а срок окупаемости инвестиционных проектов может увеличиться с 8 до 12 лет).

Производители опасаются возврата к показателям прошлых лет, что неизбежно приведет к снижению цен и сокращению отечественных производств. Импортные пошлины на свежую, охлажденную и замороженную говядину внутри квоты с нынешних 50% снизятся до 15%. При этом на замороженную говядину импортная квота в 530 тыс. тонн остается без изменений, а на свежую и охлажденную говядину она увеличится с 30 до 40 тыс. тонн. За ввоз сверх квоты будут взиматься пошлины в размере 55%. Производители красного мяса уже запросили у государства ежегодное увеличение поддержки на 17 млрд рублей.

Птицеводческий сектор, переживающий бум производства, просит составить программу в поддержку экспорта. В данном секторе до 2020 г. пошлина внутри квоты сохранится на уровне 25% при квоте в 250 тыс. тонн, а на импорт сверх

квоты она снизится с 95 до 80%. Однако в рамках обязательств по ВТО поддержка экспорта в форме субсидий запрещена.

Напомним, что при этом Россия приняла на себя обязательства по ограничению мер поддержки сельского хозяйства. Государственная поддержка в рамках «янтарной корзины» к 2018 г. не должна превышать 4,4 млрд долларов, постепенно снижаясь с уровня 9 млрд в 2012 г. Сейчас правительство рассматривает подготовленную Министерством сельского хозяйства программу адаптации отрасли к условиям ВТО, которая направлена на максимальное снижение негативного эффекта в отрасли от присоединения к ВТО.

По оценкам ассоциации производителей сельхозтехники «Росагромаш», к 2020 г. доля российских производителей на рынке может снизиться с нынешних 50 до 15–20%. Максимальный переходный период в отрасли составит 4 года, импортные пошлины на отдельные виды техники уменьшатся с 15 до 5%. По этой причине вместе с сокращением господдержки многим предприятиям отрасли грозит серьезная реорганизация и сокращение производства.

Снижение импортных пошлин на гражданские самолеты ставит под угрозу развитие российского авиастроения. При этом в отношении российских авиакомпаний уже принят ряд мер, направленных на развитие отрасли. Так, государство компенсирует часть затрат при лизинге новых отечественных самолетов. Российские авиаперевозчики смогут пополнить парк техники за счет уменьшения импортных пошлин. К примеру, в течение 7 лет на широкофюзеляжные дальнемагистральные самолеты они снизятся с 20 до 7,5%, на остальные самолеты, за исключением легких, — с 20 до 12%. В условиях жесткой конкуренции без выработки дополнительных программ развития отечественный авиапром, оставаясь еще в очень тяжелом положении, вскоре может оказаться перед настоящей угрозой выживания. Союз авиастроителей России не смог оценить эффект от присоединения к ВТО, сославшись на отсутствие переведенной информации о российских обязательствах.

В 2011 г. Центр по изучению вопросов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования провел исследование «Инструменты защиты во внешней торговле в условиях присоединения России к ВТО» [5]. В нем говорится, что конечный уровень связывания (т. е. допустимый уровень ставок) ввозных таможенных пошлин не отражает интересы 80% опрошенных компаний. Среди основных угроз присоединения они отметили возможное сокращение доли отечественного производителя на внутреннем рынке, снижение использования таможенного тарифа в качестве инструмента защиты отрасли, возможное снижение ставок ввозных таможенных пошлин на основную продукцию отрасли.

Главные преимущества от присоединения компании видят в снижении или отмене пошлин на высокотехнологичное оборудование и комплектующие. Мерами защиты должно стать использование антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных мер. Здесь следует напомнить, что в ВТО существуют высокоэффективные средства борьбы против ограничения торговли товарами. Большинство спорных вопросов решают с помощью применения антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных мер. Для улучшения условий торговли для своей страны участники зачастую прибегают к процедуре разрешения споров ВТО. Однако, несмотря на то, что страны при должном подходе могут приходиться к нужному решению, дела рассматриваются в рамках жестко регламентированной процедуры, соблюдение которой требует высокой концентрации, значительных материальных и трудовых затрат. В этих условиях победителями в спорах зачастую оказываются страны, обладающие базой хорошо подготовленных юристов и экономистов.



Как уже отмечалось, уровень подготовки России к условиям ВТО вызывает беспокойство и ставит под сомнение возможность эффективной защиты отечественного бизнеса и влияния на условия торговли для российских предприятий. Успешное присоединение к ВТО потребует значительных усилий со стороны государства и бизнеса. Должна увеличиться роль отечественного бизнеса в формировании благоприятных условий развития, что в конечном итоге позволит качественно изменить содержание российского экспорта.

Предполагается, что в 2013 г. Минфину придется закрывать еще одну финансовую брешь в бюджете. Причина ее появления — вступление России в ВТО, которое уже в следующем году сократит доходы казны за счет снижения импортных пошлин примерно на 9 млрд долларов, что в пересчете на рубли по нынешнему курсу составит порядка 310 млрд. Эксперты тут же подсчитали и сообщили, что это почти равно сумме не распределенных на сегодня расходов в бюджете следующего года. Тем самым, по их мнению, стало ясно, почему Минфин пока не торопится их распределять. Официально размер приведенных выше бюджетных потерь прописан во внесенном правительством в Госдуму финансово-экономическом обосновании проекта закона о присоединении России к ВТО [6]. При этом почти в 113 млрд рублей эксперты дополнительно оценили потери других источников пополнения бюджета — снижение вывозных пошлин, уменьшение поступлений от НДС.

Чтобы компенсировать предполагаемые потери, не увеличивая дефицит бюджета, Минфин решил урезать часть расходов. Для этого полностью или частично откажутся от условно утвержденных расходов, предусмотренных в действующем бюджете на 2013–2014 гг., — 343,3 млрд и 833,6 млрд рублей соответственно. В случае необходимости на эти цели пойдут средства, которые по бюджетному правилу должны направляться в резервный фонд. Если и этих денег не хватит, будет задействован такой инструмент, как резервирование части расходов без доведения их в виде лимитов до основных распорядителей бюджетных средств. В этом году они не были доведены на сумму 200 млрд рублей. По ведомствам они разошлись только в мае, когда в правительстве решили, что угроз для исполнения текущего бюджета нет.

Однако официальные оценки потерь от ВТО вызывают у экспертов сомнения. Ведущий научный сотрудник Института торговой политики ГУ ВШЭ, директор Информационного бюро по присоединению России к ВТО А. В. Портанский утверждает, что в первый год после ратификации соглашения мало какие пошлины у нас будут снижаться. Уменьшатся только те пошлины, которые были временно введены в 2009 г. в качестве антикризисных мер. Так, сборы на новые импортные автомобили с нынешних 30% вернуться на докризисные 25%. При этом, по мнению специалиста, при подсчетах будущих потерь следует учитывать неизбежное увеличение собираемости пошлин и рост внешнеторгового оборота.

Вместе с тем мировая история доказала, что интеграционные экономические объединения в большинстве выгодны.

#### Литература

1. Таможенные новости. 2012. № 6. С. 17.
2. Таможня. 2012. № 16. С. 10.
3. Таможенные новости. 2012. № 6. С. 6.
4. Таможня. 2012. № 12. С. 16.
5. Информационно-правовая база «Гарант». Раздел «Проекты».
6. Таможня. 2012. № 6. С. 18.

*К. В. Насущенко, А. А. Лутовинов*

## **Конституционное право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь: проблемы реализации и защиты**

*K. V. Nasushchenko, A. A. Lutovinov. Constitutional right to health care  
and medical aid: problems of implementation and protection*

Статья посвящена показу механизма реализации гражданами конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В ней представлены: правовая база, правовой статус субъектов правоотношений, действующих в системе здравоохранения, история зарождения института правового регулирования здравоохранения и механизм обеспечения реализации и защиты прав граждан на эффективную охрану здоровья, оказание им надлежащей качественной медицинской помощи.

*Ключевые слова:* охрана здоровья, права на охрану здоровья, право на медицинскую помощь, государственные органы власти, регулирование деятельности органов системы здравоохранения, полномочия субъектов здравоохранительных отношений, механизм реализации.

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

The article is devoted to showing the mechanism of the implementation of citizens' constitutional right to health care and medical aid. It presents the legal framework, the legal status of legal entities operating in the health care system, the birth history of the Institute of Health care legal regulation, the mechanism to ensure the implementation and protection of citizens' rights to effective health care, the render to the citizens appropriate quality care.

*Keywords:* legislation, legal relationship, health care, the right to medical care, public authorities, legal regulation of the activities of the health care system, subject's authority of health care system, legal liability, principles of government health care system activity, mechanism of realization the citizen's right to health care and medical aid.

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

Формула «здоровье — общественное богатство» относится не только к личному, но и к так называемому общественному здоровью. Эта формула означает также, что здоровье можно считать даром природы, но и от человека, и от общества зависит, сохранится, умножится или растратится этот бесценный дар.

В настоящее время, по данным Минздравсоцразвития России, эпидемиологическая ситуация в РФ приобретает все более напряженный характер. Экономическая и социальная нестабильность в обществе влечет за собой неумолимый рост числа заболеваний. Некоторые стали социально значимыми. Среди них: туберкулез, инфекции, передающиеся половым путем, гепатиты В и С, ВИЧ, онкологические заболевания, сахарный диабет, болезни системы кровообращения. Сегодня практически по всем основным показателям, характеризующим состояние

---

*Кирилл Валерьевич Насущенко* — аспирант кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

*Александр Алексеевич Лутовинов* — студент Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© К. В. Насущенко, А. А. Лутовинов, 2012.

здоровья населения, мы сильно уступаем развитым и очень многим развивающимся странам. Например: в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) смертность от болезней системы кровообращения составляет 265 случаев на 100 тыс., а в России — 753. Это главная причина смерти в нашей стране (55,5% всех смертей), а экономический ущерб от болезней системы кровообращения оценивается в триллион рублей в год. Поэтому если общество располагает значительным объемом знаний в области прав граждан на охрану здоровья, то может оказать большую помощь в борьбе и профилактике различных заболеваний.

Конституция СССР 1977 г. впервые закрепила и обеспечила рядом гарантий право граждан на охрану здоровья. В эту систему гарантий вошла и гарантия предоставления бесплатной медицинской помощи. Медицинские ресурсы в подавляющем большинстве были исключительной собственностью государства, врачи — государственными служащими. Финансирование здравоохранения осуществлялось из государственного бюджета, также являющегося исключительной собственностью государства.

Проблема сущности и содержания права на медицинскую помощь обсуждалась вплоть до 1990-х гг., когда перед обществом возникла необходимость перехода к рыночной экономике, формирования новых для российского общества рыночно-медицинских отношений. Конституция Российской Федерации 1993 г. основной задачей социального государства, находящегося в центре гражданского общества, провозгласила служение личности и обществу. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции).

Из буквального смысла приведенной нормы следует, что охрана жизни и здоровья людей входит в число основных направлений деятельности, т. е. функций, Российской Федерации как социального государства, составляющих основы конституционного строя.

В соответствии со ст. 17 Конституции РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Среди конституционных прав и свобод человека названы: право на жизнь (ст. 20), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на охрану достоинства личности (ст. 21), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23) [1].

В соответствии со ст. 41 Конституции каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Содержание конституционного права на медицинскую помощь предопределяется принципами охраны здоровья и оказания медицинской помощи гражданам в Российской Федерации. Содержание права на медицинскую помощь не следует раскрывать через перечисление ее отдельных видов или форм, так как это характеризует не столько содержание юридического права, сколько многообразие медицинской помощи. Оно должно раскрываться через правовые возможности гражданина на получение бесплатной медицинской помощи в соответствии с ми-

нимальной программой на получение гарантированной государством качественной (в соответствии с современным уровнем развития медицины и других наук) и доступной медицинской помощи.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах с учетом Лимбургских принципов на каждое участвующее в пакте государство возлагается обязанность (как в индивидуальном порядке, так и в порядке международной помощи и сотрудничества) принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в пакте прав всеми надлежащими способами, в том числе путем принятия законодательных мер. Лимбургские принципы разъясняют, что постепенное осуществление (в частности, права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья) может зависеть не только от увеличения ресурсов, но и от развития социальных возможностей, необходимых для реализации каждым прав, признаваемых в пакте. В п. 25 и 27 Лимбургских принципов речь идет об обязанности государств обеспечить уважение минимума жизненно важных для всех прав, о справедливом и эффективном использовании имеющихся ресурсов и доступа к ним.

История здравоохранения России начинается с прехристианской эры (Крещение Руси произошло в 988 г.), когда лечение производилось целителями, посредством растительных лекарственных средств и ритуальных действ. Значительных изменений медицины не происходило и в течение татаро-монгольского ига в XIII–XV вв. Три крупные эпидемии чумы в 1365, 1425 и в 1498 гг., имевшие место в Москве, унесли десятки тысяч человеческих жизней. В 1551 г. церковь совместно с членами двора провозгласила необходимость доступного лечения для больных и престарелых. С XV в. в России доминировали иностранные, преимущественно европейские врачи. Первым русским врачом, получившим европейское медицинское образование, считается Петер Постников, который отправился в Италию в 1694 г. В XVIII в. Петр I способствовал приезду еще большего числа европейских врачей. Русские врачи на тот момент времени преимущественно занимались лечением бедных слоев населения. В 1755 г. царевна Елизавета основала Московский университет, и в 1764 г. при нем был открыт медицинский факультет. Впоследствии в России открывалось множество новых больниц, в 1833 г. была открыта первая городская больница, где из 400 коек 100 предназначались для бедных и содержались за счет государства.

В 1917–1921 гг. после Великой Октябрьской революции, экономического спада, Гражданской войны, голода, эпидемии тифа и т. д. Всероссийский союз работников здравоохранения заменил профессиональные ассоциации. Контроль эпидемий и военная медицина получили наибольшее развитие. В 1921–1928 гг. в период новой экономической политики (НЭП) отмечалось улучшение экономических показателей, эпидемический контроль оставался успешным. В начале 1930-х гг. медицинское образование было полностью переведено на финансирование и под прямой контроль Министерства здравоохранения. В 1936 г. была создана Академия медицинских наук, которая должна была координировать все вопросы, связанные с медицинскими исследованиями. Академия медицинских наук имела монопольные права на исследования и находилась под контролем коммунистической партии, что приводило порой к политизации науки и сдерживанию прогресса. В частности, именно слишком пристальный контроль и политизация науки привели к отвержению генетики.

С 1937 г. финансовые средства, которые до этого шли непосредственно от трудящихся в бюджет Министерства здравоохранения, поступали в общий бюджет, а оттуда распределялись между всеми министерствами. Хотя подобный

способ финансирования системы здравоохранения применяется в других странах, например в Англии, необходимо отметить, что здоровье общества всегда было приоритетным направлением для Англичан. В СССР же финансирование из общего бюджета привело к тому, что здравоохранение недополучало необходимые средства, финансировалось по остаточному принципу. Несмотря на некоторые отрицательно сказавшиеся на здоровье и здравоохранении решения и катаклизмы, в целом достижения в области медицины, контроля заболеваемости были монументальны. Огромным достижением являлось, в частности, развитие разветвленной сети медицинских учреждений, сохранение бесплатности услуг, хорошее функционирование профилактических служб.

Провозглашение права на бесплатное медицинское обслуживание вскоре после революции привело к тому, что здравоохранение полностью перешло в руки государства и сделало врачей государственными служащими. Скрытой страховой схемы не существовало, государству полностью принадлежала система здравоохранения. Медицинских ассоциаций, способных воздействовать на принимаемые решения, не существовало. Министерство здравоохранения управляло системой, министр здравоохранения назначался Президиумом Верховного совета. Министерство представляло из себя крупную, разветвленную иерархическую структуру с подразделениями на различных уровнях. Доступ к услугам системы здравоохранения определялся либо местожительством, либо местом работы, через поликлиники. Выбор врача для большинства простых граждан не был предусмотрен. Члены определенных организаций, высокопоставленные начальники имели доступ к разветвленной сети элитных клиник, таким образом, провозглашенный принцип равноправия нарушался.

Существует множество классификаций систем здравоохранения. Обычно, классифицируя их, европейские эксперты ограничиваются тремя основными моделями: Бисмарка (немецкая), Семашко (советская) и Бевериджа (английская).

Прежде чем перейти к описанию специфических характеристик систем различных стран, необходимо остановиться на причинах зарождения национальных служб здравоохранения и систем страхования здоровья. Так, первая из зародившихся в новейшей истории систем здравоохранения, созданная канцлером Германии Отто фон Бисмарком в 1881 г., служила целям укрепления здоровья простых рабочих, так как они являлись потенциальными военнослужащими. В конце XIX в. и тем более сегодня, когда количество дорогих лекарств и высокотехнологичных приборов, применяемых в медицине, увеличивается каждый день, немало людей, нуждающихся в медицинской помощи, оказываются не в состоянии самостоятельно оплатить ее. Страховые и национальные системы здравоохранения — это не только учреждения и ведомства, это еще и финансовые потоки, применяемые для повышения доступности (и эффективности) медицины.

Как было упомянуто выше, первая из зародившихся в новейшей истории национальных систем здравоохранения была создана канцлером Германии Отто фон Бисмарком в 1881 г. Она представляла собой программу страхования рабочих и их семей и базировалась на уже действовавших в то время законах о компенсациях работникам железной дороги (1838) и законе о шахтерских обществах (1954). Больничные кассы позднее сменили изначально созданные фонды социального страхования, оплачивавшие, помимо расходов на лечение, пособия по безработице, пенсии и т. д. Кассы получали две трети своих взносов от работников и треть от работодателя. Эта система служила и служит моделью для систем медицинского страхования большинства государств.

В мире принято критиковать страховую систему сегодняшней Германии. Однако многие из тех, кто берется ее критиковать, забывают о принципе «пригод-



ности», возможно, богатая страна имеет другие приоритеты, нежели сдерживание цен на содержание системы здравоохранения. Притом что Германия расходует значительно больший процент от валового внутреннего продукта (ВВП), чем их давний политический конкурент Англия (10,5 против 6,9%) при приблизительно одинаковом состоянии здоровья нации, Германия по большинству показателей здравоохранения, а также по уровню жизни, доступности образования, социальной помощи превосходит Великобританию.

Другой объект критики — метод оплаты врачей за услугу (гонорарный принцип, или *fee for service*). Такой метод обычно стимулирует назначение излишних, дорогостоящих процедур. Применяемый в Германии более прогрессивный метод оплаты за услуги «баллами». В конце года в зависимости от общего количества заработанных всеми врачами «баллов» устанавливается стоимость одного «балла». Это позволяет, во-первых, регулировать расходы на здравоохранение посредством изменения суммы выплачиваемой врачам за каждый заработанный «балл», во-вторых, регулировать деятельность врачей, давая большее или меньшее количество баллов за определенные процедуры или в зависимости от исхода лечения.

Критике часто подвергается и тот факт, что гражданам предоставляется возможность застраховаться по государственной схеме, заплатив определенный процент от своей заработной платы (в этом случае работодатель оплачивает половину страхового взноса), и получить доступ к государственным больницам и преимущественно к частной поликлинической службе. Другой способ — застраховаться частным образом, заплатив взнос в соответствии с риском (пол, возраст, наличие каких-либо заболеваний). Действительно, такое положение дел способствует тому, что около 10% наиболее богатых немцев не вносят свой вклад в государственную систему здравоохранения, таким образом нарушая принцип страхования: богатые платят за бедных, здоровые за больных. Однако и частная, и государственная системы процветают, а право выбора, на наш взгляд, создает еще более жесткую конкуренцию между страховыми кассами. Необходимо отметить, что жесткой конкуренции способствует также значительное (более 100) число больничных касс.

Хотя советское здравоохранение подвергается критике, в большинстве случаев обоснованно и справедливо, изначально, в первые годы после революции, система Семашко соответствовала времени и действительно была передовой. Под системой Семашко принято понимать то устройство системы здравоохранения, которое просуществовало в течение 70 лет советской власти.

С 1911 г. в Англии существовала система страхования здоровья рабочих, охватывавшая около 1/3 населения. Эта система, введенная премьер-министром Великобритании Дэвидом Ллойд-Джорджем, имела важную отличительную особенность, которая сохранилась по настоящее время. Оплата врачей общей практики подушевым методом (капитация, *per capita payment*) — это метод оплаты, при котором бюджет, получаемый одной частной практикой, зависит в первую очередь от количества зарегистрированных на постоянной основе пациентов. Таким образом, основной принцип капитации — деньги следуют за пациентом, пациенты в этом случае имеют возможность отчасти регулировать спрос по законам свободного рынка, так как обладают правом свободного выбора врача. Сегодня ежегодно получаемая врачом общей практики в Великобритании сумма зависит от количества пациентов, которые зарегистрировались как его пациенты, от их пола и возраста и социального статуса.

На престарелых и детей до четырех лет и на женщин фертильного возраста, на жителей более бедных районов подушевые выплаты выше. Подушевая выплата включает в себя средства, предназначенные для лечения в стационарах по

ряду нозологий. Таким образом, врач общей практики способен предотвратить госпитализацию в случае, когда это эффективнее и дешевле. Также бюджет такой практики включает в себя средства на так называемую домашнюю реабилитацию, что делает возможной более раннюю выписку госпитализированных больных. Такой метод оплаты врача первичного звена имеет значительные достоинства, так как стимулирует врача общей практики использовать ресурсы наиболее эффективным образом, вести профилактическую деятельность в случаях, когда это дешевле, чем лечить впоследствии, бороться за пациентов.

Система страхования рабочих развивалась, покрывая все больший процент населения, однако система Бевериджа сложилась лишь в 1948 г. Уильям Беверидж во время Второй мировой войны по поручению Уинстона Черчилля разработал программу послевоенной социальной реконструкции. Отчет Бевериджа 1942 г. лег в основу будущей национальной службы здравоохранения, поставив здравоохранение в структуру общей социальной политики. Таким образом, правительство лейбористов в 1948 г. учредило всеобъемлющую, всеобщую, бесплатную службу здравоохранения. В первые годы молодая служба столкнулась со значительными трудностями. Проблема морального вреда (*moral hazard*) была особенно яркой.

Врачи общей практики, оплачиваемые по принципу капитации государством, порой без малейшего повода вызывались пациентами на дом. Так как пациенты не должны были больше платить за свое лечение, их требования к системе возросли. Специалисты же получили возможность определять и спрос и предложения в абсолютно нерегулируемых условиях, в результате порой у людей со здоровыми зубами оказывались запломбированными до 20 зубов, люди без нарушения зрения получали очки, аппендэктомии производились при незначительных болях в животе. Расчет Уильяма Бевериджа, что бесплатная медицина позволит вылечить все болезни и в результате приведет к снижению расходов на здравоохранение, оказался утопическим. Расходы на здравоохранение увеличились за 10 лет в несколько раз, что потребовало привлечения средств, которые ранее шли на образование, социальное развитие, строительство, развитие дорог — факторы, влияние которых на здоровье по меньшей мере сравнимо с влиянием медицины.

Наличие «морального вреда» со стороны как пациентов, так и врачей привело к введению регуляторных мер. Были введены соплатежи, т. е. пациент выплачивал часть стоимости лечения. Регулирующая роль врача общей практики или «функция вратаря» (*goalkeeper*) позволила снизить количество обращений к специалистам, плановых госпитализаций. Просвещение пациентов позволило дать им возможность участвовать в процессе принятия решений, связанных с лечением. Вообще декларации и защита прав пациентов и врачей способствовали становлению того баланса в системе здравоохранения, который, не смотря на недовольство и критику многих британских экспертов, является предметом зависти для ряда стран Европы и Америки.

Говоря о британской системе здравоохранения, нельзя не упомянуть реформы «железной леди» — Маргарет Тэтчер. Она провозгласила новую концепцию развития национальной службы — «внутренний рынок». Хотя вся система здравоохранения Англии строилась на рыночных отношениях, участие третьей стороны — плательщика — и малые размеры индивидуальных практик делали невозможным передачу ответственности врачам общей практики в полном объеме.

Именно такая структура позволяет Англии расходовать почти в два раза меньше средств в отношении к ВВП, по сравнению с другими высокоразвитыми странами, и в течение длительного времени оставаться единственным государством, которому удается эффективно сдерживать расходы на здравоохранение.

Вероятно, ни одну систему здравоохранения не подвергают таким шквалам критики, как американскую. Основная причина критики — высочайшие в мире расходы при довольно невысоких показателях здоровья. Действительно, при расходах, превышающих 14% от ВВП, продолжительность жизни чернокожих американцев сравнима со странами Восточной Европы, а у белого населения — позади большинства развитых стран. Также 15% населения практически не имеют возможности воспользоваться услугами, вне всякого сомнения, самой передовой медицины, а еще 15% застрахованы неадекватно.

Система здравоохранения США сложилась в условиях практически свободного рынка. Профессиональные медицинские ассоциации имели огромную власть, не позволяя государственного вмешательства. Хотя с 1965 г. существуют программы Медикер (Medicare), которая покрывает расходы по лечению большинства заболеваний у людей старше 65 лет, и Медикайд (Medicaid), программа, покрывающая неотложную медицинскую помощь для малоимущих в течение долгого времени. Значительная часть населения, не входившего в эти категории, не могла позволить себе медицинскую помощь в необходимом объеме. Начиная с 1960-х гг. все большее распространение получали организации по поддержанию здоровья. По сути, эти организации являются страховыми компаниями, работающими в условиях жесткой конкуренции по различным схемам. Интересной является новая концепция, по которой работают эти организации, — управляемая медицинская помощь (managed care).

Системы здравоохранения практически всех стран, проходя множество реформ, постоянно видоизменяются, заимствуя друг у друга идеи. Не исключением является и РФ. Например, описание положения дел в здравоохранении Англии годичной давности уже сегодня не соответствует действительности. Кроме того, три вышеуказанные системы строились на основе солидарной идеологии (от фр. — «единство»), суть которой состоит в том, что вклад гражданина в общественное благосостояние не должен определять его доступ к здравоохранению, а также к остальным услугам и продуктам, считающимся социально важными (образование, питание, минимальное жилье). Однако в современных условиях наблюдается обострение противоречий между ограниченными ресурсами здравоохранения и доступностью медицинской помощи. И хотя речь не идет об отказе от бесплатной медицинской помощи, тем не менее было подчеркнуто, что на осуществление всего объема медицинской помощи необходимого качества на сегодняшний день у Российской Федерации нет средств, а у СССР на почти 300 млн хватало. Соответственно развитие системы здравоохранения РФ необходимо вести посредством правильного менеджмента, значительно снижать расходы, проводить профилактику (в случаях, когда это затратно эффективно), лечение в амбулаторных условиях вместо стационарных, избегание неоправданных и неэффективных назначений. Реализация таких решений ведет за собой целую цепочку проблем. Начиная с момента подготовки медицинских кадров и совершенствования законодательства в сфере охраны здоровья, с последующей непосредственной реализацией гражданами своих прав на получение медицинской помощи при адекватной экономической поддержке.

#### Литература

1. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 января.

## **Требования к оформлению рукописей научных статей, публикуемых в журнале «Социология и право» Санкт-Петербургского университета управления и экономики**

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):

- социальные проблемы общества; право в жизни государства и личности; философия и социология; образование; научная деятельность высшей школы; научно-исследовательские работы студентов и аспирантов.

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) мнение автора(ов) об актуальности исследованной научной проблемы (задачи) и цели 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 сле-

дует 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 Test.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 краткой аннотации объемом 3–4 строки. Причем фамилия(и) автора(ов), название статьи и содержание аннотации должны быть 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.