

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

Редакционный совет:

- В. А. В о л о х, доктор политических наук, профессор (г. Москва, Россия);
П о л Д и з е н д о р ф, PhD (г. Каллоуи, США);
С. В. К о д а н, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (г. Екатеринбург, Россия);
Р а й м у н д К р е м е р, PhD (г. Потсдам, Германия);
В. А. К р ю к о в, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН (г. Новосибирск, Россия);
Ч. К. Л а м а ж а а, доктор философских наук, профессор (г. Москва, Россия);
И. П. М а л и н о в а, доктор философских наук, профессор (г. Екатеринбург, Россия);
Л. А. М о к р е ц о в а, доктор педагогических наук, профессор (г. Бийск, Россия);
В. И. М о л о д и н, доктор исторических наук, профессор, академик РАН (г. Новосибирск, Россия);
Р. А. Н у р т а з и н а, доктор политических наук, профессор (г. Астана, Казахстан);
Т. В. П о п л а в с к а я, доктор филологических наук, профессор (г. Минск, Белоруссия);
Ч е н г Ж у н ь ю, PhD (г. Шанхай, Китай)

Редакционная коллегия:

- И. Н. Г о м е р о в, доктор политических наук, профессор;
А. С. З у е в, доктор исторических наук, профессор;
И. В. К н я з е в а, доктор экономических наук, профессор;
И. А. К р а в е ц, доктор юридических наук, профессор;
Н. И. К р а с н я к о в, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Н о в о к р е щ ё н о в, доктор социологических наук, профессор;
В. Н. П а п е л о, доктор экономических наук, профессор;
Л. В. С а в и н о в, доктор политических наук, доцент;
О. В. С и м а г и н а, доктор экономических наук, доцент;
Т. Г. С к у р и х и н а, кандидат экономических наук, доцент

Точка зрения редакционной коллегии может не совпадать с точкой зрения авторов.

© ФГБОУ ВО «Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС»

*Ежеквартальный
научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.*

2016. № 2 (5)

*Quarterly
academic periodical
FOUNDED IN 2015*

*Учредитель
ФГБОУ ВО
«Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ»*

Журнал «Развитие территорий» —
информационный партнер отделения
Российского исторического общества
в г. Новосибирске

Главный редактор
Сергей Робертович Сверчков
доктор физико-математических наук

Заместитель главного редактора
Андрей Сергеевич Зуев
доктор исторических наук

Ответственный редактор
Николай Иванович Красняков
кандидат юридических наук

Ответственный секретарь
К. Ю. Андерс

*Адрес редакции:
630102, г. Новосибирск,
ул. Нижегородская, 6.*

Тел. +7 (383) 373-14-59
rasv_ter@siu.ranepa.ru

Редакторы:
*Т. В. Бородина
Н. А. Внукова*

Технический редактор *О. А. Гладунова*

Издательство СибАГС.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

Дата выхода в свет 16.05.2016.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 11,16. Уч.-изд. л. 11,04.
Тираж 500 экз. Заказ 34.

Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
*ПИ № ФС77-60235
от 17 декабря 2014 г.,*
выдано Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор).

Отпечатано
на полиграфической базе
Сибирского института управления —
филиала РАНХиГС.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ	5
А. П. Деревянко, М. В. Шуньков ДРЕВНЕЙШИЕ АРХЕОЛОГИЧЕСКИЕ ПАМЯТНИКИ АЛТАЯ И ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА СОВРЕМЕННОГО ТИПА	6
А. О. Геворгян К ВОПРОСУ О ЗАРОЖДЕНИИ КАРАБАХСКОГО КОНФЛИКТА	16
РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ	21
Э. С. Коложвари ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА НА 2015—2017 ГОДЫ»	22
О. Н. Бондаренко СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА ГОРОДА НОВОСИБИРСКА И ОБСЛУЖИВАНИЯ ПАССАЖИРОВ	27
Е. А. Винокурцева АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД ПЕТРОВСК-ЗАБАЙКАЛЬСКИЙ» ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ	32
К. Ч. Акберов, Б. В. Малозёмов ОПТИМИЗАЦИЯ ЗАТРАТ НА РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛОВ СЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	40
РАЗДЕЛ 3. ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА	45
И. Н. Гомеров ПОЛИТИЧЕСКАЯ СУБЪЕКТНОСТЬ РОССИИ	46
Р. И. Резванов РЕФОРМАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ ЕРМОЛАЯ-ЕРАЗМА: СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ АВТОНОМНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВА М. МАННА	59
К. А. Елгина РЕЛИГИЯ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ	65
РАЗДЕЛ 4. ЭКОНОМИКА И ПРАВО	69
А. М. Выжитович АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПЛАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОШЛИНЫ ЗА СОВЕРШЕНИЕ НОТАРИАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	70
О. Н. Дёрова КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	76
Т. П. Афонченко СУЩНОСТЬ ПОСТПЕНАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЖДЕННЫМИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМОСВЯЗИ С УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ	82
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	91
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ	92

CONTENTS

SECTION 1. HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES DEVELOPMENT	5
A. P. Derevianko, M. V. Shunkov ALTAI'S ANCIENT ARCHAEOLOGICAL SITES AND THE PROBLEM OF BECOMING OF MODERN HUMAN	6
A. O. Gevorgyan TO THE ISSUE OF THE BEGINNING THE KARABAKH CONFLICT	19
SECTION 2. STATE INSTITUTIONS AND SOCIO-TERRITORIAL SYSTEMS	21
E. S. Kolozhvari EFFECTIVENESS EVALUATION OF THE TARGET PROGRAM «DEVELOPMENT OF A MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM OF THE CITY OF NOVOSIBIRSK FOR 2015—2017» ...	26
O. N. Bondarenko IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC TRANSPORT IN NOVOSIBIRSK AND SERVICE OF THE PASSENGERS	27
E. A. Vinokurtseva ANALYSIS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF CITY DISTRICT «THE CITY OF PETROVSK-TRANSBAIKALKY» ZABAYKALSKY KRAI	39
K. C. Akberov, B. V. Malozemov COST OPTIMIZATION FOR POTENTIALS DEVELOPMENT OF THE RURAL MUNICIPALITY	43
SECTION 3. IDEOLOGY AND POLITICS	45
I. N. Gomerov POLITICAL SUBJECTIVITY OF RUSSIA	46
R. I. Rezvanov REFORMATION PROJECT OF ERMOLAI-ERAZMUS: THROUGH THE PRISM OF CONCEPT OF AUTONOMOUS POWER OF THE STATE	59
K. A. Elgina RELIGION AND SOCIAL CONTROL	65
SECTION 4. ECONOMY AND JURISPRUDENCE	69
A. M. Vyzhitovich CURRENT ISSUES OF PAYMENT STATE DUTY FOR COMMITTING NOTARY ACTION WITHIN THE JURISDICTION OF LOCAL GOVERNMENT	75
O. N. Dyorova CONSTITUTIONALLY-LEGAL RESPONSIBILITY OF THE HIGHEST OFFICIALS OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION	76
T. P. Afonchenco THE ESSENCE OF THE PREVENTIVE CONTROL FOR INMATES WITHIN THE CONTEXT OF THE CRIMINAL LIABILITY	82
AUTHOR AFFILIATIONS	91
INFORMATION FOR AUTHORS	92

**РАЗДЕЛ 1
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ**

**SECTION 1
HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES
DEVELOPMENT**

А. П. Дервянко

Новосибирский государственный университет (Новосибирск, Россия)

М. В. Шуньков

Институт археологии и этнографии СО РАН (Новосибирск, Россия)

ДРЕВНЕЙШИЕ АРХЕОЛОГИЧЕСКИЕ ПАМЯТНИКИ АЛТАЯ И ПРОБЛЕМА СТАНОВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА СОВРЕМЕННОГО ТИПА

В статье представлены наиболее интересные результаты в изучении древнейшей истории Алтая, полученные в ходе междисциплинарных исследований многослойных палеолитических памятников. В отложениях стоянки Карама, в пещерах Денисова, Чагырская, Окладникова и других объектов вместе с многочисленными археологическими находками зафиксированы массовые палеонтологические материалы, позволяющие проследить процесс формирования и развития древнейших культурных традиций и реконструировать условия обитания первобытного человека на различных палеогеографических этапах плейстоцена.

Ключевые слова: Алтай, палеолит, плейстоцен, палеоэкология, каменная индустрия, гоминины, неандерталец, денисовец.

В настоящее время на Алтае, расположенном на границе Северной и Центральной Азии, сосредоточены наиболее информативные археологические комплексы, характеризующие древнейшую историю огромного пространства от Урала до Тихого океана и от Монголии до Северного Ледовитого океана. Наиболее интересные результаты в изучении первобытной истории получены в северо-западной части Алтая по материалам междисциплинарного изучения многослойных палеолитических памятников в долине верхнего течения р. Ануй. В отложениях Денисовой пещеры, стоянок Карама, Усть-Каракол и других археологических объектов наряду с многочисленными артефактами зафиксированы массовые палеонтологические материалы, позволяющие проследить процесс развития палеолитической культуры и реконструировать условия обитания первобытного человека на различных палеогеографических этапах плейстоцена. Кроме того, новейшие антропологические открытия в этом районе дают новую информацию для дальнейшего изучения основных проблем происхождения и формирования человека современного физического облика.

Археологические и палеоэкологические данные. Наиболее древний этап проникновения палеолитического человека на территорию Алтая представляют архаичные галечные орудия, обнаруженные в отложениях нижнего неоплейстоцена на стоянке Карама. В толще пролювиально-аллювиальных осадков, вскрытых на участке пологого склона долины Ануй с отметками 50—

60 м над урезом реки, зафиксирована культурная последовательность из четырех горизонтов обитания раннепалеолитического человека.

Верхний уровень находок связан с толщей красноцветных осадков, представленных грубоокатанным валунно-глыбовым материалом с плохо сортированным суглинисто-песчаным заполнителем, обильно насыщенным гравием и дресвой. Среди крупнообломочного материала преобладают крупнозернистые гранитоиды и эффузивы с включениями глыб светло-серого гранита. Часть из них подверглась интенсивному выветриванию, а некоторые глыбы разложились до дресвы. Особенности гранулометрического состава указывают на пролювиальный генезис отложений, хотя в подошве толщи отмечены включения сильновыветрелого мелкогалечного и гравийного материала, прошедшего стадию аллювиального транзита.

Нижняя часть разреза, вмещающая три уровня раннепалеолитических находок, представлена толщей переслаивающихся субквальных супесчаных и глинистых осадков с линзами и прослоями выветрелого галечного и гравийного материала и с хорошо выраженным педокомплексом из двух горизонтов почв типа слитоземов. Почвы подобного типа формируются в условиях теплого климата со среднегодовой температурой 8—12 °С. Для плейстоценовых отложений Сибири ископаемые почвы семейства слитоземов не характерны, что косвенно подтверждает относительную древность этого педокомплекса.

Археологические материалы Карама представлены раннепалеолитическими индустриями галечного типа (рис. 1). В техническом отношении для них характерны приемы бессистемного

и параллельного скалывания заготовок. Среди продуктов первичного расщепления представлены обколотые гальки в виде нуклеусов с гладкими или грубо подправленными ударными площадками, а также сколы с субпараллельно ограниченным дорсалом и подготовленной площадкой. Самой представительной категорией инвентаря являются скребла на уплощенных гальках с естественным обушком и приостренным лезвием. К другой ведущей группе изделий относятся массивные гальки, обитые поперек длинной оси как

рубящие орудия — чопперы. Следующую по значению группу образуют зубчатые, выемчатые и клювовидные орудия, оформленные главным образом глубокими широкими выемками. Остальную часть инвентаря составляют галечные изделия с выделенным шиповидным выступом в виде носика, массивные острия с широкоугольным рабочим элементом, ножи на долечных сколах с обушком-гранью, нуклевидные скребки, сколы с локальной ретушью.

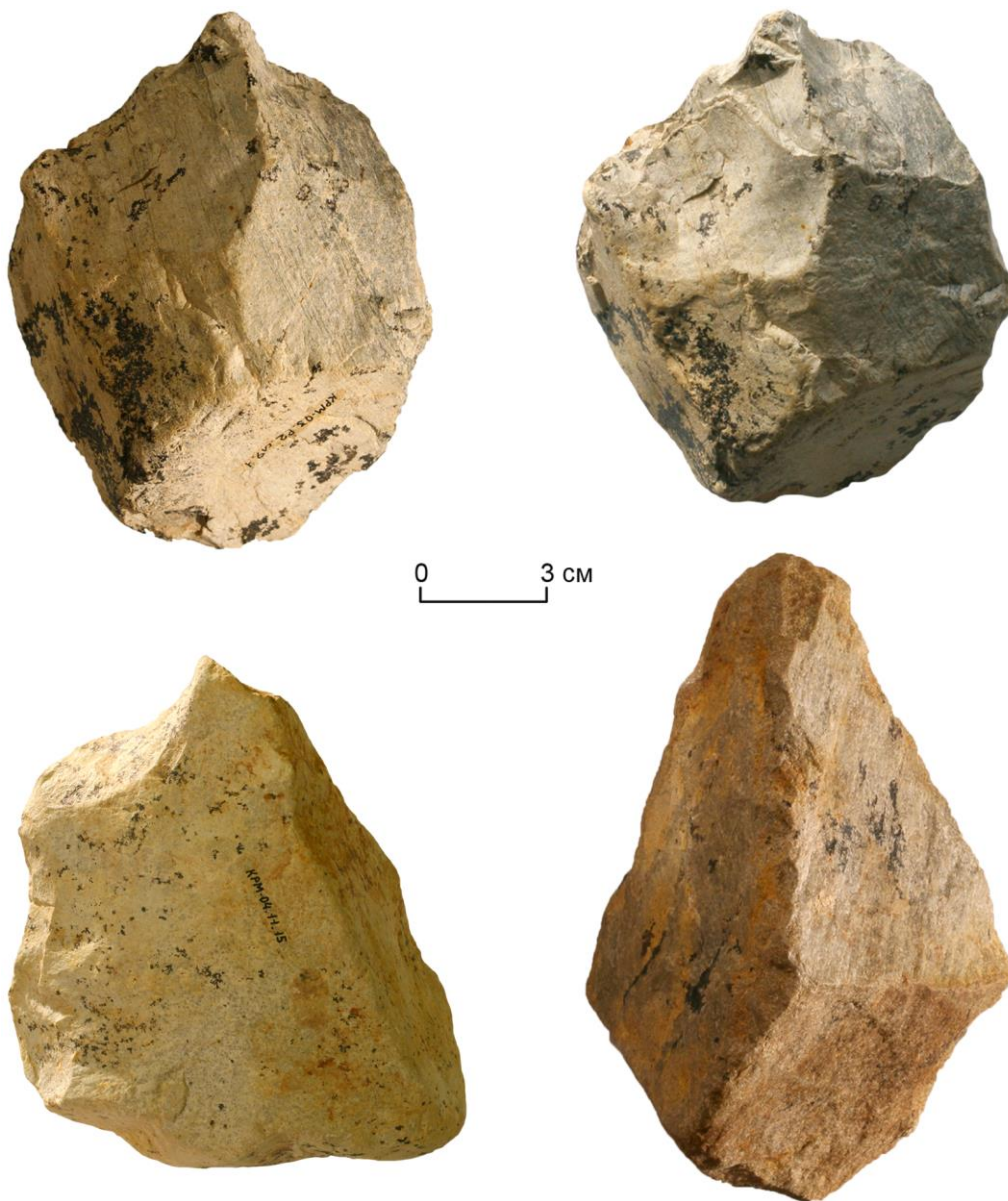


Рис. 1. Галечные орудия со стоянки Карамы

По результатам палинологического исследования установлено, что пыльцевые спектры из красноцветов и нижней части разреза Карамы содержат значительное число экзотических элементов дендрофлоры¹. В их числе неморальные

европейские и дальневосточные таксоны: граб сердцелистный *Carpinus cordata*, грабинник *S. orientalis*, хмелеграб *Ostrya sp.*, дуб черешчатый *Quercus robur*, липа сердцелистная *Tilia cordata*, липа амурская *T. amurensis* и липа маньчжурская *T. mandshurica*, вяз мелколистный *Ulmus pumila* и шелковица *Morus sp.* Наличие пыльцы этих растений и эколого-ценотические особенности обнаруженных экзотических таксонов позволяют

¹ См.: Болиховская Н. С., Шуньков М. В. Палеогеографические особенности развития растительности и климата Северо-Западного Алтая в плейстоцене // Археология, этнография и антропология Евразии. 2014. № 2. С. 2—17.

определить возраст вмещающих отложений не моложе раннего неоплейстоцена.

Согласно данным палеоботанических исследований, процесс первоначального заселения Алтая человеком проходил в благоприятных климатических условиях. В это время в окрестностях Карамы произрастали березовые и сосновые леса с участием темнохвойных пород и неморальных европейских и дальневосточных таксонов. Основной деятельностью древнейших обитателей стоянки являлись охота и собирательство. Охотились главным образом на мелких и средних млекопитающих, таких как барсук, сурок, суслик, заяц. Кроме того, раннепалеолитический человек постоянно промыслял сбором остатков добычи хищных животных: волка, гиены, медведя.

Результаты климатостратиграфического расчленения разреза и полученные палеоклиматические реконструкции свидетельствуют о формировании этих отложений во время четырех палеогеографических этапов раннего неоплейстоцена, отвечающих сменам двух теплых и двух холодных эпох межледникового и ледникового рангов¹. В совокупности материалы палинологического анализа и другие аналитические данные позволя-

ют предположить, что накопление этих отложений соответствует стадиям 16—19 изотопно-кислородной шкалы, т. е. определить их возраст в диапазоне 600—800 тыс. лет. В настоящее время это наиболее древние культуросодержащие слои с надежным литологическим и биостратиграфическим обоснованием, выявленные на территории Северной Азии.

Раннепалеолитическая галечная индустрия Карамы свидетельствует о заселении территории Алтая популяциями *Homo erectus*, пришедшими, скорее всего, с первой миграционной волной из Африки². Первая волна древнейших мигрантов двигалась в двух основных направлениях (рис. 2): первое — через Ближний Восток на юг Европы — на Кавказ и в районы Средиземноморья, второе — через западные районы Азии на восток. Предполагается, что на восток гоминиды двигались двумя путями. Один из них пролегал, видимо, южнее Гималаев и Тибетского нагорья через Индостан в Восточную и Юго-Восточную Азию. Другой — северный миграционный путь — проходил, скорее всего, через Переднеазиатские нагорья в Центральную и Северную Азию.

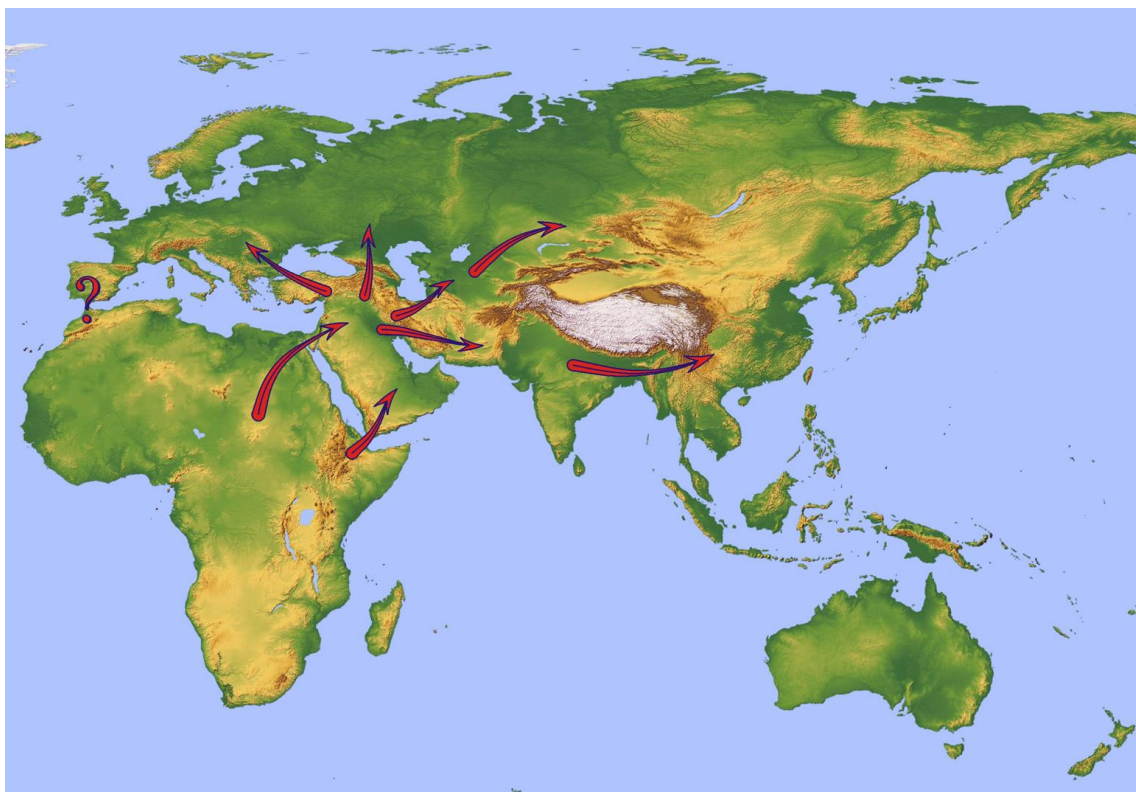


Рис. 2. Первая миграционная волна *Homo erectus* из Африки в Евразию

Хроностратиграфическая колонка Карамы свидетельствует, что представители первой миграционной волны обитали на Алтае на протяжении почти всей первой половины раннего не-

оплейстоцена. После холодного максимума, соответствующего изотопной стадии 16, в связи с общим ухудшением природной обстановки ранние гоминиды, скорее всего, ушли в районы с более умеренным климатом. Оставшаяся часть

¹ Bolikhovskaya N. S., Derevianko A. P., Shunkov M. V. The fossil palynoflora, geological age, and dimatostatigraphy of the earliest deposits of the Karama site (Early Paleolithic, Altai Mountains) // Paleontological Journal. 2006. Vol. 40. P. 558—566.

² См. об этом: Деревяно А. П. Древнейшие миграции человека в Евразии в раннем палеолите. Новосибирск : ИАЭТ СО РАН, 2009. 232 с.

популяции, видимо, не смогла адаптироваться к изменившимся ландшафтно-климатическим условиям и прекратила существование.

Следующий документированный период древнейшей истории Алтая представлен археологическими и палеонтологическими материалами из базальных отложений Денисовой пещеры

(рис. 3), а также из аллювиальных осадков, выполняющих основание разреза палеолитической стоянки Усть-Каракол. Физическими методами датирования возраст этих отложений определен в пределах 133—282 тыс. лет, что соответствует второй половине среднего плейстоцена.



Рис. 3. Раскопки в Денисовой пещере

В начальный период заселения пещеры в окружающих ландшафтах были широко развиты разнотравно-злаковые степи, служившие пастбищем для многочисленных копытных: бизонов, сайгаков, благородных оленей, лошадей. Стада этих животных являлись главным объектом охоты палеолитического человека. Нижнюю часть горных склонов покрывали смешанные сосново-березовые леса с примесью дуба, клена, липы и вяза. В этих местах паслись косуля, марал и медведь. Верхнюю часть крутых склонов занимали каменистые осыпи, прикрытые кустарником и травянистой растительностью. Здесь, у гребней хребтов, обитали архар и сибирский горный козел.

Главным технологическим завоеванием человека среднего палеолита стали особые приемы обработки камня, названные техникой леваллуа. С их помощью от специально подготовленного обломка исходного каменного сырья — нуклеуса откалывались крупные пластины и острия с симметричными острыми краями. Эти сколы, тонкие в сечении и очень удобные в работе, использовались в качестве орудий практически без дополнительной обработки. Технические достижения в расщеплении камня позволили значительно усовершенствовать форму и рабочие свойства двух основных типов орудий — остроконечника и скребла.

Из отложений среднего плейстоцена получены типологически устойчивые наборы каменных изделий, которые по морфологии соответствуют ранним этапам среднего палеолита. Для индустрий из нижних слоев Денисовой пещеры характерны признаки леваллуазского расщепления, преимущественное использование отщепов в качестве заготовок орудий, преобладание в орудийном наборе скребел и зубчато-выемчатых форм. В наиболее древней индустрии стоянки Усть-Каракол большинство сколов имеют признаки параллельного расщепления, в составе орудий присутствуют скребла с продольно и конвергентно расположенными лезвиями, шиповидные изделия и выемчатые формы.

Активное заселение Алтая среднепалеолитическим человеком относится к первой половине верхнего плейстоцена, в период 120—50 тыс. лет. Согласно палеогеографическим данным, на протяжении этого периода постепенно сокращались площади лесов и расширялись степные биотопы. В сообществах млекопитающих уменьшалась численность лесных полевок и древесных форм грызунов, а доля степных и луговых видов, напротив, возрастала. В свою очередь, с деградацией лесной растительности была тесно связана возросшая активность первобытного человека. Сокращение лесов, увеличение площади луговой и степной растительности с густым травянистым покровом привели к росту численности крупных травоядных животных, ставших основой охотничьего промысла древнего человека.

Развитие культурных традиций среднего палеолита на Алтае проходило в рамках нескольких индустриальных вариантов — кара-бомовского, денисовского и сибирячихинского¹.

К индустриям кара-бомовского варианта относятся материалы стоянок Кара-Бом, Усть-Каракол, Ануй-3, Усть-Канской пещеры и пещеры Страшная. Для первичной обработки камня в них использовалось главным образом леваллуазское расщепление, в основном техника пластинчатого скола. Типологический облик инвентаря определяли леваллуазские остроконечники и удлиненные сколы леваллуа, которые сочетались с разнообразными зубчато-выемчатыми формами и орудиями верхнепалеолитической группы. В рамках этого технического варианта важное место занимают среднепалеолитические индустрии многослойных стоянок Ануй-3 и Усть-Каракол, демонстрирующие хорошо развитую технику леваллуа и совершенство приемов бифасиальной обработки. Присутствие в составе инвентаря ярких образцов листовидных бифасов выделяет эти материалы в особый тип среднепалеолитической индустрии.

¹ См. об этом: Деревянко А. П., Шуньков М. В. Индустрии с листовидными бифасами в среднем палеолите Горного Алтая // Археология, этнография и антропология Евразии. 2002. № 1. С. 16—42; Деревянко А. П., Маркин С. В., Шуньков М. В. Сибирячихинский вариант среднего палеолита Алтая // Археология, этнография и антропология Евразии. 2013. № 1. С. 89—103.

Несколько иной технико-типологический характер имеют индустрии денисовского варианта. К ним относятся материалы Денисовой пещеры, а также коллекция местонахождения Тюмечин-1. В индустриях этой группы первичная обработка камня велась главным образом в традициях параллельного и радиального раскалывания. Леваллуазский метод расщепления представлен в достаточно развитом виде, хотя существенного влияния на технологический процесс он не оказал. Подавляющее большинство орудий изготовлено на средних и укороченных сколах. В составе типологически выраженного инвентаря преобладают скребла, в том числе диагональных и угловатых форм, а также зубчато-выемчатые орудия. Изделия леваллуа отличаются четкой морфологией, однако их удельный вес относительно невелик.

В отдельный технический вариант выделены среднепалеолитические материалы пещеры Окладникова и Чагырской пещеры. Они отличаются от других алтайских индустрий хорошо выраженной радиальной технологией расщепления, преобладанием орудий мустьерского облика и большим количеством угловатых скребел типа *dejeete* в составе инвентаря. Подобные формы скребел присутствуют также в материалах других среднепалеолитических памятников Алтая, но там они относительно малочисленны и не образуют устойчивых серий.

Жизнь среднепалеолитического человека в основном протекала на долговременных поселениях в пещерах и на сезонных охотничьих стойбищах. В сезонных лагерях изготавливался в основном специальный охотничий инвентарь в виде треугольных и листовидных остроконечников. В наборах орудий из пещер доминируют универсальные скобящие и режущие инструменты — скребла, а также орудия с выемками и зубчатыми лезвиями.

В период от 50 до 40 тыс. лет назад на территории Алтая на основе местных среднепалеолитических традиций происходит постепенное становление культурного комплекса верхнего палеолита. Начало этой эпохи отмечено общим смягчением климата, расширением площади лесов и лугов, высокой степенью мозаичности ландшафтов. На склонах речных долин в это время обитали животные разных экологических групп: архар, сайгак, дзерен и сибирский горный козел паслись по соседству с шерстистым носорогом, бизоном и маралом. В целом характер природной обстановки в эпоху верхнего палеолита был довольно неустойчивым, а его заключительный этап (24—12 тыс. лет назад) сопровождался прогрессирующим похолоданием, что привело к самому ощутимому за весь период плейстоцена ухудшению природных условий. В это время максимально возросла доля травянистых растений и кустарников, небольшие участки леса состояли в основном из темнохвойных пород. Среди животных преобладали обитатели скал и степей.

Становление верхнепалеолитических традиций на Алтае происходило по двум самостоятельным линиям развития — усть-каракольской и кара-

бомовской — на основе последовательной трансформации технокомплекса среднего палеолита¹.

Усть-каракольский вариант развития объединяет индустрии Усть-Каракола, Денисовой пещеры, Ануя-3, Тюмечина-4 и, видимо, пещеры Страшная. В системе первичного расщепления в этих индустриях начинают широко использоваться приемы серийного снятия удлиненных заготовок с призматических, конусовидных и торцовых нуклеусов, в том числе клиновидной формы. Прямым следствием прогрессивных технологических процессов явилось зарождение техники микропластинчатого расщепления, применявшейся как для получения собственно микропластин, так и для подготовки специальных форм верхнепалеолитических орудий. В типологических списках этих индустрий самую выразительную часть орудийного набора образуют так называемые ориньякские формы — концевые скребки на пластинах; скребки высокой формы типа карене, оформленные микропластинчатыми снятиями; срединные резцы, в том числе многофасеточные;

крупные пластины с регулярной ретушью по периметру, а также микропластины с притупленным краем. Характерным признаком этих индустрий служат орудия со следами двусторонней обработки, в первую очередь бифасиальные остроконечники листовидной формы.

Другой важной особенностью этого круга индустрий являются орудия и украшения из кости (рис. 4). В культурных слоях начальной стадии верхнего палеолита Денисовой пещеры найдены миниатюрные иглы с просверленным ушком, острия-проколки, пронизки с симметричными рядами глубоких кольцевых нарезок, бусины

и кольца из бивня мамонта, подвески из зубов марала и лисицы, плоские бусины-колечки из окаменевшей скорлупы яиц страуса. Дополняют коллекцию индивидуальных украшений раковины пресноводных моллюсков с просверленным отверстием в основании, подвески из мягкого поделочного камня, кольцо из белого мрамора и браслет из темно-зеленого хлоритолита (рис. 5).



Рис. 4. Костяные орудия и украшения ранней стадии верхнего палеолита из Денисовой пещеры

¹ См.: Деревянко А. П., Шуньков М. В. Становление верхнепалеолитических традиций на Алтае // Археология, этнография и антропология Евразии. 2004. № 3. С. 12—40.



Рис. 5. Украшения из поделочного камня ранней стадии верхнего палеолита из Денисовой пещеры

Трасологическое и технологическое изучение каменных украшений показало, что при их изготовлении использовались шлифовка на абразивах, полировка кожей и шкурой, а также уникальные для палеолитического времени технологии — скоростное станковое сверление и внутренняя расточка инструментом в виде рашпиля¹.

Кара-бомовский вариант развития ранней верхнепалеолитической традиции представлен индустриями стоянок Кара-Бом, Кара-Тенеш и, возможно, Малояломанской пещеры. Их технические особенности носят отчетливо выраженный пластинчатый характер. Большая часть нуклеусов имеет параллельную огранку и предназначена для получения удлиненных сколов, в том числе с помощью техники леваллуа. Вместе с тем отмечены новые технические приемы, характерные для скальвания микропластин, в том числе с торцовых разновидностей нуклеусов. Основным продуктом расщепления являются крупные пла-

стины, на которых оформлено более половины орудий. Ведущее положение в составе инвентаря занимают орудия верхнепалеолитической группы, оформленные главным образом на крупных пластинчатых заготовках: концевые скребки, срединные резцы, ножи с ретушированным обушком, удлиненные остроконечники с вентральным уплощением основания и пластины с ретушью продольных краев. В этих индустриях отмечены также единичные образцы бифасиальных изделий и украшений из зубов животных. В целом облик этой индустриальной традиции определяется серийным производством крупных пластин и орудий на их основе.

Относительно ранняя хронологическая позиция алтайских комплексов начальной поры верхнего палеолита позволяет предположить, что выделенные на Алтае технологические тенденции во многом предопределили основные пути развития верхнепалеолитических традиций в Северной и Восточной Азии. Кара-бомовская традиция тесно связана с распространением на этой территории пластинчатых индустрий. Усть-каракольский

¹ См.: Деревянко А. П., Шуньков М. В., Волков П. В. Палеолитический браслет из Денисовой пещеры // Археология, этнография и антропология Евразии. 2008. № 2. С. 13—25.

технический вариант стимулировал развитие в верхнем палеолите этих регионов индустрий с торцовым микрорасщеплением и производством листовидных бифасов.

Палеогенетические материалы. Комплексные исследования алтайского палеолита показали непрерывное развитие палеолитических традиций в течение как минимум 280 тыс. лет и автохтонное становление культуры верхнего палеолита на местной среднепалеолитической основе в хронологическом интервале 50—40 тыс. лет назад без заметных признаков внешних влияний. При этом наборы каменных и костяных орудий, а также предметы символической деятельности свидетельствуют о достаточно высоком уровне материальной и духовной культуры обитателей Алтая в начале верхнего палеолита.

В этой связи огромный интерес представляют результаты палеогенетических исследований антропологических находок из культурного слоя начальной стадии верхнего палеолита в Денисовой пещере, проведенных в Институте эволюционной антропологии Макса Планка в Лейпциге интернациональным коллективом ученых под руководством профессора С. Паабо¹. Расшифровка сначала митохондриальной, а затем и ядерной ДНК из костных образцов показала, что они принадлежат ранее неизвестному науке ископаемому гоминиду, который по месту обнаружения антропологических останков получил название человек алтайский *Homo sapiens altaiensis*, или денисовец. Анализ секвенированного генома представителей новой группы древних гоминидов показал их сестринскую близость неандертальцам, т. е. сначала ветвь их предков отделилась от общего с человеком современного физического вида эволюционного ствола, а потом произошло и их разделение.

Популяция денисовцев сосуществовала в северо-западной части Алтая вместе с наиболее восточной группой неандертальцев, установленной по данным анализа митохондриальной ДНК останков ископаемого человека из пещер Окладникова и Чагырской², т. е. в период 50—40 тыс.

лет назад на этой территории обитали по соседству две разные группы первобытных людей. При этом неандертальцы пришли сюда примерно 50 тыс. лет назад, скорее всего, с территории современного Узбекистана. А корни культуры, носителями которой были денисовцы, как уже упоминалось, прослеживаются в древнейших горизонтах Денисовой пещеры. Способы и приемы жизнедеятельности денисовцев не уступали, а в некоторых аспектах превосходили поведенческие характеристики человека современного физического облика, жившего в одно и то же время с ними на других территориях.

Новейшие палеогенетические данные показали также, что до 4 % генома современного человека «принадлежит» неандертальцам, что свидетельствует о возможном скрещивании этих двух видов на определенном эволюционном этапе. Что касается денисовцев, то 4—6 % их генома несут современные жители южного полушария: коренное население Австралии и островов Меланезии. Нужно отметить, что на протяжении плейстоцена уровень мирового океана значительно колебался, и острова Юго-Восточной Азии, Австралия и Папуа-Новая Гвинея периодически представляли собой части протоматериков Сунда и Сахул. Поэтому в период от 60 до 40 тыс. лет назад были этапы, когда человек мог передвигаться из Азии в южном направлении и заселять эти территории вплоть до Австралии, о чем и свидетельствуют современные генетические данные.

Таким образом, и неандертальцы, и денисовцы получили право войти в число предков современного человека. Эти открытия позволяют говорить о новой модели становления человека современного физического облика в противовес теории моноцентризма, согласно которой единственным очагом становления современного человека являлась Восточная Африка, откуда потом и произошло его расселение по территории Евразии.

Новая версия полицентризма, или мультирегиональной эволюции человека, основана прежде всего на данных археологии. Если бы коренное население везде замещалось человеком разумным, пришедшим из Африки, то и культурные проявления ранней стадии верхнего палеолита должны были быть достаточно однородными на территории всей первобытной ойкумены. Однако археологические материалы свидетельствуют, что это далеко не так — каменные индустрии начальной поры верхнего палеолита в Африке, в западной части Евразии, на юге Сибири и на востоке Азии принципиальным образом отличаются друг от друга, что подразумевает культурную и, следовательно, генетическую непрерывность у первобытного населения в каждом из этих регионов.

Наглядный пример мультирегиональной эволюции человека представляют палеолитические материалы из восточных регионов Азии, где *Homo erectus*, пришедший с первой миграционной волной, а затем его потомки в течение сотен тысяч лет развивали свои приемы обработки камня, отличные от технологий, характерных для

¹ Krause J., Fu Q., Good J., Viola B., Shunkov M. V., Derevianko A. P., Pääbo S. The complete mitochondrial DNA genome of an unknown hominin from southern Siberia // *Nature*. 2010. Vol. 464. P. 894—897; Reich D., Green R. E., Kircher M., Krause J., Patterson N., Durand E. Y., Viola B., Briggs A. W., Stenzel U., Johanson P. L. F., Maricic T., Good J. M., Marques-Bonet T., Alkan C., Fu Q., Mallick S., Li H., Meyer M., Eichler E. E., Stoneking M., Richards M., Talamo S., Shunkov M. V., Derevianko A. P., Hublin J.-J., Kelso J., Slatkin M., Pääbo S. Genetic history of an archaic hominin group from Denisova cave in Siberia // *Nature*. 2010. Vol. 468. P. 1053—1060; Meyer M., Kircher M., Gansauge M.-T., Li H., Racimo F., Mallick S., Schraiber J. G., Jay F., Prüfer K., de Filippo C., Sudmant P. H., Alkan C., Fu Q., Do R., Rohland N., Tandon A., Siebauer M., Green R. E., Bryc K., Briggs A. W., Stenzel U., Dabney J., Shendure J., Kitzman J., Hammer M. F., Shunkov M. V., Derevianko A. P., Patterson N., Andrés A. M., Eichler E. E., Slatkin M., Reich D., Kelso J., Pääbo S. A High-Coverage Genome Sequence from an Archaic Denisovan Individual // *Science*. 2012. Vol. 338. P. 222—226.

² Krause J., Orlando L., Serre D., Viola B., Prüfer K., Richards M. P., Hublin J. J., Männi C., Derevianko A. P., Pääbo S. Neanderthals in Central Asia and Siberia // *Nature*. 2007. Vol. 449. P. 902—904.

остальной части Евразии. Отсутствие внешних инноваций в каменных индустриях так называемой китайско-малайской зоны в период от 100 до 30 тыс. лет назад, когда в других областях первобытной ойкумены происходил переход от среднего к верхнему палеолиту, позволяет предположить, что миграционная волна людей современного типа из Африки не дошла до побережья Тихого океана. На этих территориях происходило автохтонное формирование человека современного физического типа путем эволюции азиатской формы *Homo erectus*. Кстати, это предположение подтверждается и новыми данными о возрасте некоторых палеоантропологических находок с сапиентными чертами в Китае, свидетельствующими, что анатомически современные люди появились здесь не позднее 100 тыс. лет назад¹.

Согласно археологическим, антропологическим и генетическим материалам из древнейших местонахождений Африки и Евразии можно говорить о том, что на земном шаре существовало несколько зон, в которых шел самостоятельный процесс эволюции популяций *Homo erectus* и развития технологий обработки камня². В каждой из этих зон складывались свои культурные традиции, свои модели перехода от среднего к верхнему палеолиту и происходило независимое становление ранних форм человека разумного: африканской — в Восточной и Южной Африке, ориентальной — в Восточной и Юго-Восточной Азии, неандертальской и алтайской — на территории остальной части Евразии (рис. 6), которые в разной степени внесли вклад в формирование анатомически современного человека.

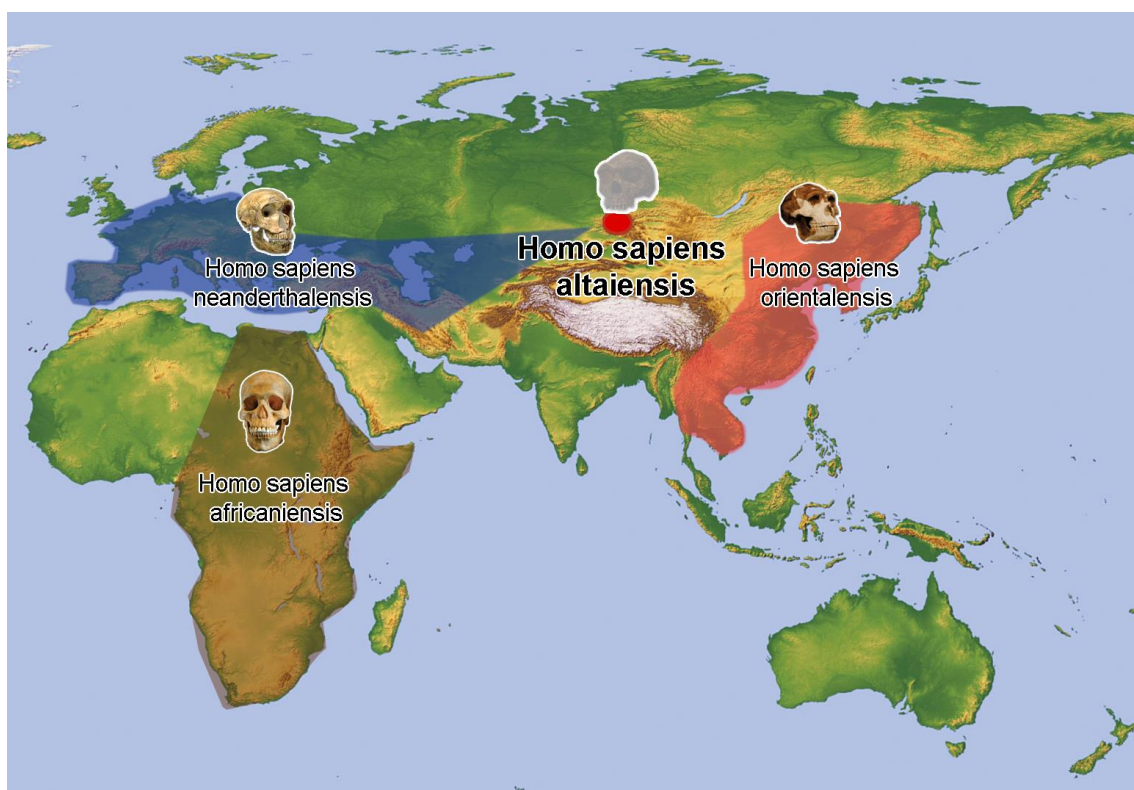


Рис. 6. Четыре зоны формирования верхнего палеолита и человека современного анатомического вида

Неоспоримым подтверждением правомерности этой концепции стали новейшие данные палеогенетических исследований, показавшие

наличие в генофонде современного человечества генетического материала, унаследованного как от неандертальцев, так и от денисовцев.

¹ Shen G., Michel V. Position chronologique des sites de l'homme moderne en Chine d'après la datation U-Th // L'Antropologie. 2007. № 111. P. 157—165.

² См.: Деревянко А. П. Верхний палеолит в Африке и Евразии и формирование человека современного анатомического типа. Новосибирск : ИАЭТ СО РАН, 2011. 560 с.

A. P. Derevianko, M. V. Shunkov

**ALTAI'S ANCIENT ARCHAEOLOGICAL SITES AND THE PROBLEM OF BECOMING
OF MODERN HUMAN**

The article presents most interesting results of the study of Altai's ancient history which was obtained during multidisciplinary research of multicomponent Paleolithic sites. The paleontological materials from Karma, Denisov Cave, Chagyrskaya Cave, Okladnikova Cave give a view about process of forming and developing ancient cultural tradition. It allows to reconstruct conditions of dwelling prehistoric man during different paleogeographic stages of Pleistocene.

Keywords: Altai, Paleolithic, Pleistocene, paleoecology, lithic industry, hominids, Neanderthal, Denisovan

А. О. Геворгян

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ — Воронежский филиал (Воронеж, Россия)

К ВОПРОСУ О ЗАРОЖДЕНИИ КАРАБАХСКОГО КОНФЛИКТА

В статье анализируются исторические предпосылки возникновения карабахского конфликта. Задается широкий исторический контекст, в рамках которого освещается конфликт интересов Российской и Британской империй в регионе Передней Азии, следствием чего стал передел территории. Выявляются дипломатические, военные, политические ошибки, которые привели к зарождению конфликта в Закавказье. Автор подчеркивает стратегическую важность решения карабахского конфликта для региональных и мировых держав.

Ключевые слова: карабахский конфликт, Российская империя, международные отношения.

Территория современного Нагорного Карабаха включает исторические области Армении — Сюник и Арцах, которые были заселены преимущественно армянами. Этот высокогорный район, входивший в состав Ирана с XVI в., имел привилегированную автономию и именовался карабахским меликством, который управлялся армянскими меликами, т. е. князьями. Для Ирана это меликство имело стратегическое значение, так как труднодоступная горная область была нелегкой задачей для любого рода войск, желавших вторгнуться на данную территорию.

Этот регион стал зоной столкновения интересов не только Турции и Ирана, но и таких ведущих держав XIX в., как Великобритания и Россия, проводившие политику исходя из своих имперских интересов. Английская дипломатия разрабатывала различные стратегии, согласно которым можно было идти навстречу как османам (для которых весь Кавказ был важен не меньше, чем для персов), так и персам, лишь бы не дать Российской империи продвинуться южнее. Однако с усилением Российской империи, фактически присоединившей Грузию в конце XVIII в., возникли опасения нарушения ирано-османского паритета в Передней Азии, что и произошло в начале XIX в., когда Закавказье вошло в состав Российской империи.

Имперское противостояние России и Великобритании в 20-х гг. XIX в. обострилось рядом исторических событий: наряду с революционным подъемом в Европе усилилось национально-освободительное движение поработенных народов Балкан в Османской империи и народов Закавказья в каджарском Иране. Российская общественность пристально следила за событиями на Балканах и была яркой сторонницей национально-освободительной борьбы, прежде всего греческих

повстанцев¹. Параллельно в российской дипломатии появляется новое, но не официальное направление, ориентированное на поддержку освободительного движения народов Закавказья и Балкан. Такого мнения придерживался видный русский дипломат А. С. Грибоедов. Однако идея освобождения Закавказья изначально в планы России не входила, так как каджарский Иран рассматривался как возможный союзник в борьбе с Османской империей. Император Александр I некоторое время не придавал особого значения новому направлению в российской дипломатии, желая сохранить консервативный блок «Священного Союза»¹. Однако, несмотря на то что российский император подписал декларацию трех монархов 12 мая 1821 г. о неизбежности «Священного Союза», уже через пару месяцев он резко изменил свою точку зрения, так как репрессии со стороны турецких чиновников коснулись русского купечества и черноморской торговли России².

28 июня 1821 г. Александр I через посла России в Константинополе Г. А. Строганова направил султану ультиматум. В целом содержание этой ноты протеста можно охарактеризовать как поддержку балканских христиан в Османской империи. Строганов предупредил османскую сторону, что будет ждать ответа в течение 8 дней. Но ответ не был получен, и 10 августа 1821 г. посол Строганов объявил о разрыве дипломатических отношений и выехал из Константинополя. Тем временем Англия, которая понимала, что ей необходимо сохранять превосходство в Евразии, просчитывала возможные потери в случае укрепления России на Балканах. В случае победы России над Османской империей балканские народы вполне могли бы перейти под протекторат России вместе с балканскими портами Средиземноморья,

¹ См.: *Балаян Б. П.* Кровь на алмазе «Шах»: Трагедия А. С. Грибоедова. Ереван. 1983. С. 9.

² См.: *Там же.* С. 10.

низовьями Дуная и Черноморскими проливами. Данная перспектива означала конец английской торговой монополии в мире. Английской дипломатии было необходимо сохранить не только целостность Османской империи, но и систему угнетения поработанных народов, чтобы удерживать Россию от стремления освоить новые территории и в дальнейшем получить контроль над торговыми путями османов¹.

В то же время России было необходимо не просто отвлечь османов от Балкан, но и сблизиться с Ираном после Гюлистанского мира. Между Ираном и Османской империей сохранялось напряжение, в частности на участке границы, который населяли преимущественно курдские объединения: Зилан, Милан, Шекак и Хархи. Курдские скотоводы не считались с государственной границей и неоднократно пересекали свои «этнические границы». Также сохранялась вражда персов и османов из-за Багдадского пашалыка, на который претендовал Иран. Кроме того, уже тогда возникли трения между шиитами и суннитами. Иранские купцы и паломники, ездившие на паломничество в Мекку и Кербалу, притеснялись на османской территории². Как пишет иранский историк Абдул Рази: «В Багдаде и Эрзурме велась злобная антишиитская пропаганда. Турция притесняла у себя шиитов — подданных шаха и предъявила претензии на Салмаст (северо-западный Иран), а начальник эрзрумского гарнизона угрожал убить иранского дипломата Садек-хана, а правитель Баязета Селим-паша, несмотря на протесты иранских властей, организовал переход на турецкую территорию двух иранских племен Хейдаранлу и Висибки»³.

После того, как в Тебризе узнали о российском ультиматуме и отъезде Строганова из Стамбула, А. С. Грибоедов и С. Мазарович встретились с наследным принцем Аббас-Мирзой и изложили ему свои соображения о тех выгодах, которые могла бы принести Ирану война с османами. По сообщению русского военного историка В. Потто, Аббас-Мирза с большой радостью объявил Грибоедову, что незамедлительно выставит против Турции иранскую армию. Реакция Лондона последовала тут же⁴. Премьер-министр Великобритании Каннинг вручил русскому послу в Великобритании Х. А. Ливену ноту протеста, осуждавшую деятельность русской миссии в Тебризе. Аббас-Мирза, по утверждению В. Потто в его письме генералу А. П. Ермолову, заявил, что на войну с Турцией его обязывают чувство негодования на жестокость османского правительства в отношении греческих христиан. После этого Аббас-Мирза отправился в Эчмиадзин и там попросил армянского католика Нерсеса Аштаракци освятить его меч на христианском алтаре⁴.

Однако, начиная войну с османами, Аббас-Мирза опасался, что в случае подавления восстания в Греции иранская армия окажется лицом к лицу с турецкой, и лишь вмешательство России могло бы устранить эту угрозу. Английский двор, в свою очередь, не устраивала ирано-турецкая война, так как это грозило волной революций в районе Средиземного моря и на Ионических островах, захваченных ими. При этом в России не спешили вступать в войну официально, так как Александр I по-прежнему не желал распада «Священного Союза». Кроме того, некоторые министры царя, в частности второй министр иностранных дел Российской империи граф К. Несельроде, были настроены проанглийски⁵. Начиная войну с Турцией, Каджары были заинтересованы в союзничестве с Россией, а в случае поражения рассчитывали на посредничество Англии.

Ирано-турецкая война была выгодна Каджарам, которые были не прочь восстановить свой престиж, поколебленный в глазах народа в результате поражения в 1813—1814 гг., и компенсировать за счет Турции территориальные потери Ирана в Закавказье. Но уже в самый разгар войны шах Аббас-Мирза попытался маневрировать между Россией и Великобританией в целях получения поддержки в войне с османами. В 1822 г. на пике ухудшения отношений между Англией и Ираном иранский правитель Фатх Али-шах обратился к англичанам с просьбой выдать ему 200 тыс. туманов, опираясь на VI статью Тегеранского договора, согласно которому если Иран будет воевать с какой-либо европейской страной (в своем обращении он имел в виду Россию, подчеркивая, что ирано-турецкая война — это результат деятельности русской миссии в Тебризе), с которой у Англии будут мирные отношения, король Англии обязан предоставить Ирану финансовую помощь или послать войска из Индии⁶. Данное обращение было отвергнуто. После отказа Аббас-Мирза обратился к генералу Ермолову в надежде получить заем размером в 100 тыс. туманов с переводом на лондонский банк для оплаты стоимости заказанного оружия и заявил, что не осмелится взять деньги у Ост-Индской компании⁷. Этот маневр был ему необходим, чтобы получить русский заем и пригрозить английскому правительству сближением с Россией для получения английской субсидии. Но, несмотря на меркантильность Каджаров, из-за прекращения экспорта товаров в Аравию и Индию и прекращения вывоза иранских товаров в Османскую империю, товарооборот между Россией и Ираном увеличился, а после того как министр финансов Гурьев предписал таможникам брать 5-процентную пошлину, масса ввозимых в Иран русских товаров увеличилась. Английские позиции резко

¹ См.: *Фадеев А. В.* Россия и Восточный кризис 20-х гг. XIX в. М., 1958. С. 45—46.

² См.: *Балаян Б. П.* Кровь на алмазе «Шах»... С. 12.

³ Цит. по: *Там же.* С. 13.

⁴ См.: *Потто В.* Кавказская война. СПб., 1887. Т. 3. С. 9.

⁵ См.: *Богданович М. И.* История царствования Александра I и России в его время. СПб., 1871. Т. 6. С. 37—38.

⁶ См.: *Балаян Б. П.* Международные отношения Ирана в 1813—1828 гг. Ереван, 1967. С. 20—21.

⁷ См.: *Махмуд М.* Политическая история англо-иранских отношений в XIX в. Тегеран, 1957. С. 175.

ослабили после запуска Ермоловым, Грибоедовым и французским консулом в Тифлисе Гамбой¹ проекта транзитной франко-русской торговли в Иране. Английская и турецкая торговля стали вытесняться из Ирана. Англии было необходимо предпринять оперативные действия и остановить ирано-турецкую войну.

В июле 1823 г. состоялись переговоры со статс-секретарем Аббас-Мирзы Мирзой-Салехом в присутствии турецкого посла в Лондоне. Англия согласилась оплатить купленное Ираном английское оружие и предоставить его иранской армии безвозмездно при условии, что шах откажется от русского займа и, сблизившись с султаном, выступит против России. 15 июля 1823 г. в Лондоне было заключено «политическое соглашение» с Мирзой-Салехом о прекращении турецкой войны и совместном выступлении Ирана и Турции в Закавказье.

28 июля 1823 г. по Эрзрумскому договору Иран вернул султану всех военнослужащих и все завоеванные города: Мосул, Баязет, Ахпат, Битлис и т. д. Однако по информации, которой располагал российский консул в Тебризе А. К. Амбургер, Эрзрумский договор имел секретную статью, предусматривающую помощь Турции Ирану против России. В частности, этот договор предусматривал 4-процентную пошлину на иранские товары, ввозимые в Османскую империю. Таким образом, Англия смогла отстоять свои торговые интересы на Ближнем Востоке, остановить российско-французскую торговую экспансию, а также сохранить союзничество с Османской империей и баланс сил между османами и персами в свою пользу. С точки зрения ряда геополитических теорий американской (англо-американской) и немецкой школ, актуальных по тем временам, Россию как мощную континентальную державу необходимо было сдерживать, чтобы не допустить ее доминирования на Евразийском континенте. Две ключевые задачи: остановить российскую экспансию в Иране, сохранить Османскую империю как политическую и военную силу — были выполнены. Однако Российское присутствие на Востоке сохранилось.

Надеясь на поддержку Англии, Каджары предприняли попытку наступления на российские позиции с целью возврата ранее утраченных территорий в Закавказье. Англия, в свою очередь, использовала эту войну как возможность отвлечь Россию от Балкан и дать возможность реорганизовать султанскую армию. От прямого вмешательства в войну англичане воздержались, так как согласно англо-иранскому договору 1814 г. Иран не имел право на поддержку со стороны Англии, в случае если совершит агрессию против какой-либо европейской страны².

В сентябре 1826 г. после победы в Шамхорском сражении царская армия под командованием

генерала армянского происхождения Мадатова перешла в контрнаступление, которое поставило новые задачи перед российским командованием. Главной целью стал Тебриз.

Англия была обеспокоена российской экспансией на Востоке. Иран, в свою очередь, надеялся заручиться поддержкой Османской империи и начать переговоры с Россией. Для этого шах направил в Петербург дипломата Давид-хана (Давид Шахназарян)³. Путь лежал через Константинополь и Варшаву, так как переходить линию фронта было крайне опасно, и генерал Ермолов не желал пропускать через Тифлис иранских дипломатов. Неожиданностью стало то, что султан, невзирая на свое обещание выступить против России и в Константинополе, подписал Аккерманскую конвенцию, в результате чего Иран потерял возможность султанской поддержки в войне против России. На переговоры был направлен другой иранский дипломат Мирза-Мамед-Али, на этот раз на линию фронта. Он был принят в Тифлисе Ермоловым. Переговоры длились с февраля по март 1827 г. Официальными требованиями России были присоединение к России Восточной Армении еще до того, как царская армия войдет в Ереван и Нахичеван, выплата контрибуции Ираном в размере 700 тыс. туманов, а также присоединение к России всех земель севернее реки Аракс⁴.

К осени 1827 г. Иран уже окончательно был сломлен. Однако и здесь был свой просчет, так как стратегический план по наступлению на Тебриз был отменен генералом И. Ф. Паскевичем, который в дальнейшем сделал ряд ошибок, не позволивших России ослабить английские позиции в Иране. В Англии уже открыто заявляли о необходимости вступить в войну против России. По утверждениям русского посла в Лондоне Ливена, на одном из заседаний акционеров английский полковник Стенхок заявил о необходимости призвать правительство принять меры, чтобы остановить Россию в Персии. Но шахская армия к тому времени уже была истощена⁵. В дальнейшем противостояние продолжилось в ходе переговоров в Дех-Харгане и Туркманчае. Англичане не желали, чтобы русские войска оставались на территории Ирана, что могло быть опасно в случае русско-турецкой войны, и в ходе переговоров английская дипломатия всячески старалась настоять на том, чтобы русская армия покинула иранскую территорию до заключения мирного договора. Российскую делегацию возглавлял генерал Паскевич. По мнению историка Б. Балаяна, Паскевич внес негативную лепту в переговоры между персами, русскими и англичанами⁶. Он отверг план Грибоедова по экономии-

¹ См.: Агаянц Ц. П. Вековая дружба народов Закавказья. Ереван. 1970. С. 150.

² См.: Игамбердыев М. А. Иран в международных отношениях первой трети XIX века. Самарканд. 1961. С. 284.

³ См.: Иоаннисян А. Р. Присоединение Закавказья к России и международные отношения в начале XIX столетия. Ереван. 1958. С. 441—446.

⁴ См.: Бина А. А. Политическая и дипломатическая история Ирана. Тегеран. 1978. С. 299.

⁵ См.: Балаян Б. П. Кровь на алмазе «Шах»... С. 54.

⁶ См.: Там же. С. 76—77.

ческому развитию Закавказья, которое могло бы нанести удар по английским экономическим позициям в Иране, отклонил ходатайство армян о присоединении к России Макинского магала — исторической армянской провинции, некогда захваченной иранскими войсками, принял спешное решение о быстром выводе основной части русских войск из Хойской области Ирана. В результате всех этих дипломатических ошибок Россия утратила возможность усилить свои позиции в этом регионе. Тем не менее поражение Персии в этой войне ознаменовалось концом персидской территориальной экспансии. Указом Николая I от 21 марта 1828 г. Правительствующему сенату в Восточной Армении была образована Армянская область: «Силою трактата, с Персией заключенного, присоединенные к России от Персии ханство Эриванское и ханство Нахичеванское повелеваем во всех делах именовать отныне областью Армянскою и включить оную в титул наш»¹. Указ был оглашен на заседании Сената 23 марта 1828 г. Таким образом, в 1826—1828 гг. Закавказье было полностью присоединено к России.

Позже католикос всех армян Нерсес Аштаракец и русский дипломат Александр Сергеевич Грибоедов занялись возвращением армян на родину в Восточную Армению из Ирана. Благодаря усилиям армянского католикоса и царского дипломата на родину возвратилось свыше 100 тыс. армян из Ирана и других стран. Французский историк Февриер назвал Нахиджеван и Ереван персидскими Эльзасом и Лотарингией.

Однако помимо армянской области существовало арцахское (карабахское) армянское меликство, в состав которого входили территории Сюникской армянской области и исторической армянской провинции Арцах². Арцахскому меликству автономия предоставлена не была. В дальнейшем в соответствии с административной реформой Николая I в 1840 г. армянская область была преобразована в Эриванскую губернию, территорию которой составило бывшее Ереванское ханство³. Фактически губернию составила территория нескольких уездов, включая Ереван и Нахиджеван без исторической области Арме-

нии Сюник, которая была включена в состав Армянской ССР только в 1936 г.

Таким образом, исходя из данного анализа, полученного методом изучения документов (контент-анализа) можно утверждать, что основу карабахского конфликта составила ошибка административно-территориальной политики царских властей. Действия по упразднению национальной области, вероятно, можно объяснить желанием царской власти подавить какие-либо тенденции к сепаратизму и нерушимости империи. Данный принцип сохранился и после упразднения Закавказской ССР, где Нагорно-Карабахская автономная область вошла в состав Азербайджанской ССР. Ошибкой можно назвать и то, что Армянская ССР, получив Сюник, была лишена Нахиджевана, который был передан Азербайджану и, получив статус республики, стал анклавной территорией. Нагорный Карабах, как автономная область, населенная армянами, представляла собой высокогорный анклав в составе АзССР. При этом интересы армянского населения не были учтены, не было проработано дальнейшей стратегии по интеграции и воссоединению с Арменией, и по причине приоритетности Азербайджанской ССР и губернского принципа был заложен фундамент конфликта, который уходит корнями в досоветские времена.

До сих пор Нагорно-Карабахская Арцахская республика остается зоной противостояния Армении и Азербайджана. Многие считают, что этот конфликт более глобален, чем кажется. В действительности по причине этого конфликта Турция не может полностью усилить свое влияние в Закавказье, сохраняя старый ирано-османский паритет, а Россия по-прежнему сохраняет роль официального арбитра в регионе. США и их традиционным союзникам было бы желательно видеть усиление в регионе Турции как партнера НАТО, именно поэтому не только в отношении Карабаха, но и в отношении Ирана и Сирии США и их союзники имеют значительное расхождение с Россией, что несет в себе угрозу утраты Россией важной буферной зоны на Юге.

А. О. Gevorgyan

TO THE ISSUE OF THE BEGINNING THE KARABAKH CONFLICT

In article is an analyzed historical prerequisite for the Karabakh conflict. It is given a broad historical context, in scope of it reviewed conflict of interests between Grate Britain and Russian Empier at the Anterior Asia, which consequence was redivision of territory. It is identified diplomatic, military, political mistakes that led to the beginning of conflict in the South Caucasus. Author underscores the strategic importance of Karabakh conflict resolution for regional and world powers.

Keywords: Karabakh conflict, Russian Empire, internationals relation

¹ Цит. по: *Балаян Б. П.* Кровь на алмазе «Шах»... С. 88.

² См.: *Гуайта Д.* 1700 лет Верности: история Армении и ее Церкви. М., 2002. С. 192.

³ См.: *Там же.* С. 199.

**РАЗДЕЛ 2
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ
И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
СИСТЕМЫ**

**SECTION 2
STATE INSTITUTIONS
AND SOCIO-TERRITORIAL SYSTEMS**

Э. С. Коложвари

Сибирская академия финансов и банковского дела (Новосибирск, Россия)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА НА 2015—2017 ГОДЫ»

В статье рассматриваются состав, структура муниципальной системы образования, анализируется ход исполнения целевой программы «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска на 2015—2017 годы», оценивается ее эффективность.

Ключевые слова: программно-целевой подход в управлении, муниципальная программа, целевые индикаторы, финансирование программы, эффективность программы.

Муниципальная система образования города Новосибирска одна из крупнейших в Российской Федерации. В настоящий момент она представляет собой целостный многовариативный образовательный комплекс, в котором каждый ребенок может получить образование в соответствии с потребностями, интересами и физическими возможностями.

Муниципальный образовательный комплекс города Новосибирска насчитывает 507 учреждений (208 бюджетных, 32 автономных, 267 казенных). Общеобразовательные учреждения включают 123 общеобразовательные школы, 16 гимназий, 20 лицеев, 18 школ с углубленным изучением отдельных предметов, 2 образовательных центра, 2 учреждения «Начальная школа — детский сад», 2 школы-интерната, 12 вечерних школ, 15 специальных коррекционных школ; 247 дошкольных образовательных учреждений, 44 учреждения дополнительного образования.

В Российской Федерации полным ходом идет реформа государственного и муниципального управления в части формирования бюджета, ориентированного на результат¹. На сегодняшний день доля расходов бюджета города Новосибирска на муниципальное образование составляет около 59 %. При этом, несмотря на дефицитность бюджета, статья не подвергается секвестру. Однако доля программного бюджета традиционно не превышает 20 %.

При этом в городе созрели условия для перехода муниципальной системы образования на программный принцип управления и бюджетиро-

вания, о чем мы писали ранее². В Новосибирске разработана целевая программа в сфере муниципального образования, при этом доля программных мероприятий в бюджете должна составить 96,2 %. Такое распределение бюджетных средств будет свидетельствовать «о приоритете программно-целевого метода управления в сфере образования на уровне муниципалитета»².

В городе была разработана муниципальная программа «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска на 2015—2017 годы», утвержденная постановлением мэрии города Новосибирска от 20 ноября 2014 г. № 10148 (в ред. постановлений мэрии города Новосибирска от 13 марта 2015 г. № 2403, 27 мая 2015 г. № 3704, 31 августа 2015 г. № 5439, 16 декабря 2015 г. № 7154, от 19 января 2016 г. № 115) (далее — Программа), которая включила в себя также ранее действовавшие программы: муниципальную программу «Развитие инфраструктуры и материально-технической базы муниципальных образовательных организаций города Новосибирска на 2013—2017 годы», утвержденную постановлением мэрии города Новосибирска от 10 июля 2013 г. № 6518; ведомственную целевую программу «Совершенствование организации школьного питания в городе Новосибирске на 2013—2016 годы», утвержденную постановлением мэрии от 1 марта 2013 г. № 2007. Основная цель Программы — обеспечение условий для предоставления качественного общедоступного образования детей. Предметом регулирования Программы являются процессы, возникающие в связи с реализацией комплекса мероприятий,

¹ См. об этом: *Пепеляева Л. В.* Модернизация сектора государственного управления: причины, механизмы, первые результаты и перспективы / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н. В. Фадейкиной. Новосибирск : САФБД, 2011. 405 с.

² См.: *Коложвари Э. С., Глазьев К. А.* О внедрении программно-целевого подхода развития муниципального образования в городе Новосибирске // Непрерывное профессиональное образование: теория и практика : сб. ст. по материалам VI Междунар. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / под общ. ред. проф. Э. Г. Скибицкого. Новосибирск : САФБД, 2015.

направленных на создание условий для осуществления учебно-воспитательного процесса, сохранения и развития кадрового потенциала системы образования города Новосибирска.

Основные задачи Программы (под решение которых сформированы разделы и мероприятия):

— развитие и обеспечение доступности дошкольного образования;

— развитие и обновление содержания общего образования, создание современных условий образовательного процесса в связи с переходом на новые федеральные государственные образовательные стандарты;

— развитие и расширение возможностей дополнительного образования и воспитания, организация оздоровления и летней занятости детей и подростков;

— поддержка одаренных детей;

— развитие системы управления образованием;

— развитие кадрового потенциала системы образования.

Достижение поставленной цели и решение задач Программы на современном этапе являются одной из важнейших стратегических задач социально-экономического развития города Новосибирска и остаются приоритетным направлением в образовательной политике.

В настоящий момент мы можем проанализировать ход выполнения Программы, а также эффективность ее реализации в истекшем 2015 г.

В 2015 г. достигнуты следующие результаты:

1. *Развитие и обновление содержания общего и дополнительного образования.* В рамках реализации данного мероприятия произведено финансирование расходов на выплату заработной платы и страховых взносов работникам образовательных учреждений: из средств областного бюджета — руководителям и работникам, непосредственно связанным с осуществлением образовательной деятельности; из средств бюджета города — работникам, осуществляющим обслуживание и содержание зданий учреждений, обустройство прилегающих территорий; на компенсацию оплаты проезда работникам, расходы на обеспечение образовательного процесса, на оплату коммунальных услуг, услуг связи, налогов на землю и имущество, на сервисное обслуживание холодильного, кухонного и медицинского оборудования, на техническое обслуживание противопожарной сигнализации, кнопки тревожной сигнализации и приборов учета, на вывоз твердых и жидких бытовых отходов, очистку кровель от снега, дератизацию и дезинсекцию, расходы на текущий ремонт и устранение аварийных ситуаций, а также на подготовку к отопительному сезону, проведение противопожарных мероприятий, ведение агентских договоров по теплоснабжению и водоснабжению, проведение медосмотров работников, утилизацию ламп дневного света, на хозяйственные нужды и приобретение мягкого инвентаря. Для обеспечения безопасности детей произведены расходы на оплату услуг частных охранных предприятий в общеобразовательных

учреждениях на время учебного процесса, в школах-интернатах — круглогодично.

Произведены расходы на приобретение продуктов питания в дошкольных учреждениях из расчета денежной нормы питания в размере:

— 80 рублей на один детодень для категории детей штатных работников детских дошкольных учреждений и детей с ограниченными возможностями здоровья, посещающих группы и учреждения компенсирующей направленности, детей с туберкулезной интоксикацией, детей-инвалидов;

— 40 рублей на один детодень для категории детей из малоимущих семей и семей с тремя и более несовершеннолетними детьми.

Организовано горячее двухразовое питание школьников из малоимущих и многодетных семей из расчета 60 руб. в день (за счет средств субсидии и в качестве софинансирования за счет средств бюджета города).

Из средств межбюджетных трансфертов областного бюджета произведены расходы на питание обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Обеспечено проведение культурно-массовых и спортивных городских мероприятий. Организован проезд детей школьного возраста в дни зимних каникул.

2. *Организация отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время.* Благодаря объединению усилий и скоординированной деятельности всех заинтересованных и ответственных структур и ведомств в летний период 2015 г. организованными формами оздоровления, отдыха и труда охвачено более 126 тыс. детей (в 2014 г. — 120 тыс.), в том числе по отрасли «Образование» — 83 862 ребенка (в 2014 г. — 80 954), из них:

— в загородных оздоровительных учреждениях Новосибирской области — более 28 тыс. человек;

— в профильных сменах приняло участие 2 822 ребенка, в лагерях с дневным пребыванием детей — 21 536 человек в 184 образовательных учреждениях, из них 5 650 детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

— всеми формами трудоустройства было охвачено более 20 тыс. подростков, из них 1 368 подростков были трудоустроены на предприятия города и в образовательные учреждения, 1 300 школьников работали в 129 трудовых отрядах, организованных совместно с органами ТОС, было сформировано 397 ремонтных бригад и 683 бригады по благоустройству с участием 18 тыс. школьников.

3. *Поддержка одаренных детей.* Доля победителей и призеров этапов Всероссийской олимпиады, интеллектуальных конкурсов, научно-практических конференций от количества обучающихся — 9,2 %.

4. *Совершенствование управления системой образования.* Доля работников муниципальных организаций образования, переведенных на эффективный контракт, составляет 97,0 %.

5. Развитие кадрового обеспечения системы образования. В рамках предоставляемого социального пакета произведены расходы на возмещение затрат по найму жилья работникам муниципальных учреждений, контрактную подготовку выпускников школ — будущих специалистов отрасли за счет средств бюджета города на базе НГПУ.

ремонт кровли	108
полная или частичная замена окон	57
исполнение предписаний надзорных органов	48
ремонт спортивного зала	5
обустройство спортивных площадок и хоккейных коробок	14
ремонт пищеблоков	15
переоснащение пищеблоков	10
восстановление ограждения	5
ремонт фасада	9
установка теневого навеса	44

Кроме того, во всех образовательных учреждениях проведены работы по подготовке учреждений к эксплуатации в зимних условиях, выполнены аварийные и другие виды работ. В 10 загородных оздоровительных лагерях выполнены предписания надзорных органов, проведен капитальный и текущий ремонт корпусов, столовых, медицинских блоков, водопроводов. В 2015 г. продолжено обеспечение учебным и технологическим оборудованием все муниципальные образовательные организации города.

Расходы из средств бюджета города составили 526,2 млн руб. при плане 535,3 млн руб. (98,3 %).

7. Создание дополнительных мест в системе дошкольного образования, в том числе в местах комплексной застройки микрорайонов города Новосибирска. В системе дошкольного образования дополнительно было создано 3 670 мест, в том числе за счет строительства (приобретения) новых зданий для детских садов и проведения реконструкции — 3 340 мест, капитального ремонта в действующих детских садах — 190 мест, открытия дополнительных групп для детей дошкольного

6. Развитие материально-технического обеспечения системы образования. В рамках проведения текущего ремонта муниципальных образовательных организаций города Новосибирска в 2015 г. проведены следующие мероприятия (ОУ):

го возраста в детских садах — 100 мест, открытия дополнительных групп для детей дошкольного возраста в школах — 40 мест.

8. Создание дополнительных мест в системе начального общего, основного общего и среднего общего образования, в том числе в местах комплексной застройки микрорайонов города Новосибирска. 1 сентября 2015 г. после капитального ремонта и реконструкции открыта школа № 183 Кировского района на 600 мест. В течение года шло строительство здания школы-интерната № 37 по ул. Владимировский спуск, готовилась проектно-сметная документация на реконструкцию здания школы № 82 в Дзержинском районе со строительством пристройки.

Финансирование перечня программных мероприятий соответствует решению Совета депутатов г. Новосибирска от 18 декабря 2013 г. № 1012 «О бюджете города Новосибирска на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов». Объем планируемого финансирования Программы за период с 2015 по 2017 г. — 53 049 839,3 тыс. руб., включая разные уровни финансирования (табл. 1).

Таблица 1

Планируемый объем финансирования Программы, тыс. руб.

Уровень бюджета	2015	2016	2017
Федеральный	761 405,5	—	—
Региональный	10 136 051,9	9 927 682,6	9 433 880,5
Городской	7 917 424,4	7 586 876,2	7 286 518,2
Итого	18 814 881,8	17 514 558,8	16 720 398,7

В соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ необходимо провести оценку эффективности муниципальных программ. Порядок, регулирующий принятие решений о разработке муниципальных программ города Новосибирска, их формирование и реализацию, утвержден постановлением мэрии города Новосибирска от 19 июня 2014 г. № 5141 (в ред. постановлений мэрии г. Новосибирска от 12 января 2016 г. № 7, от 6 апреля 2016 г. № 1265). В соответствии с установленным порядком, ежегодно проводится оценка

эффективности реализации муниципальной программы, отчет о которой представляется в департамент экономики, стратегического планирования и инвестиционной политики мэрии города Новосибирска и в контрольно-счетную палату города Новосибирска.

Отчет о реализации муниципальной программы предусматривает:

— расчет уровня достигнутых результатов реализации муниципальной программы в целом;

- расчет коэффициента финансового обеспечения муниципальной программы;
- информацию об оценке эффективности реализации муниципальной программы;
- отчет о ходе реализации муниципальной программы, согласованный с департаментом финансов и налоговой политики мэрии города Новосибирска, с приложением аналитической записки, содержащей качественные и количественные результаты исполнения муниципальной программы, анализ возникающих проблем и предложения об их устранении.

Порядок оценки эффективности реализации муниципальной программы устанавливает критерии и порядок проведения оценки эффективности реализации муниципальной программы.

Критериями оценки эффективности реализации муниципальной программы являются:

- степень достижения ожидаемых результатов реализации муниципальной программы;
- уровень отклонения достигнутых значений целевых индикаторов муниципальной программы от плановых;
- расходы на реализацию мероприятий муниципальной программы;
- уровень отклонения фактических расходов на реализацию мероприятий муниципальной программы от плановых.

Уровень достигнутых результатов реализации муниципальной программы в целом определяется по формуле:

$$УО = \frac{О1 + О2 + О3}{К},$$

где УО — уровень достигнутых результатов реализации муниципальной программы в целом;
 О1, О2, О3, ... — значения оценки степени достижения ожидаемого результата реализации муниципальной программы по каждому из целевых индикаторов;

К — количество целевых индикаторов.

В результате анализа муниципальной программы «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска на 2015—2017 годы» за 2015 г. можно сказать: значение оценки степени достижения ожидаемого результата реализации муниципальной программы по каждому из целевых индикаторов равно 33,29, количество целевых индикаторов — 23. Согласно расчету

уровень достигнутых результатов муниципальной программы в целом равен 1,04.

Коэффициент финансового обеспечения муниципальной программы определяется по формуле:

$$ФО = \frac{БФ}{БП},$$

где ФО — коэффициент финансового обеспечения муниципальной программы;

БФ — объем фактических расходов на реализацию мероприятий муниципальной программы;

БП — объем планируемых расходов на реализацию мероприятий муниципальной программы.

Объем фактических расходов на реализацию мероприятий муниципальной программы в 2015 г. составил 18 559 398,6 руб. при объеме планируемых расходов на реализацию мероприятий муниципальной программы — 18 814 881,8 руб. Таким образом, Коэффициент финансового обеспечения муниципальной Программы равен 0,99.

Причины отклонения представлены следующим образом:

Расходы всего за 2015 г. из средств консолидированного бюджета составили 18 559,4 млн руб. при плане 18 814,9 млн руб., в том числе:

- из средств федерального бюджета 761,4 млн руб. при плане 761,4 млн руб. (100 %);

- из средств областного бюджета Новосибирской области 10 096,7 млн руб. при плане 10 136,1 млн руб. (99,6 %);

- из средств бюджета города 7 701,3 млн руб. при плане 7 917,4 млн руб. (97,3 %).

Оценка эффективности реализации муниципальной программы осуществляется путем сопоставления полученных значений коэффициента финансового обеспечения муниципальной программы и уровня достигнутых результатов реализации муниципальной программы при помощи шкалы оценки эффективности муниципальной программы.

В городе принята шкала оценки эффективности муниципальной программы, согласно постановлению мэрии города Новосибирска от 19 июня 2014 г. № 5141 «О Порядке принятия решений о разработке муниципальных программ города Новосибирска, их формирования и реализации и признании утратившими силу отдельных правовых актов мэрии города Новосибирска» (табл. 2).

Таблица 2

Шкала оценки эффективности муниципальных программ

Параметр	УО ≥ 1	0,7 ≤ УО < 1	0,5 ≤ УО < 0,7	УО < 0,5
ФО ≥ 1	Высокая эффективность	Средняя эффективность	Низкая эффективность	Муниципальная программа не эффективна, необходим пересмотр муниципальной программы
0,7 ≤ ФО < 1	Высокая эффективность	Высокая эффективность	Средняя эффективность	Низкая эффективность
ФО < 0,7	Высокая эффективность, необходим пересмотр финансового обеспечения муниципальной программы	Средняя эффективность, необходима корректировка муниципальной программы	Низкая эффективность, необходима корректировка муниципальной программы	Муниципальная программа не эффективна, необходима корректировка муниципальной программы

Итоги оценки эффективности Программы можно представить следующим образом: значение оценки эффективности реализации Программы за отчетный год (Эп) — 1,05, т. е. эффективность Программы следует признать высокой. При этом исполнение по целевым индикаторам оценивается в 1,04, финансирование Программы — 0,99.

Несмотря на отставание от плана финансирования, за счет выполнения целевых показателей 2015 г. удалось добиться высокой эффективности реализации Программы. Мы можем говорить о достаточной эффективности реализации муниципальной программы «Развитие муниципальной системы образования города Новосибирска на 2015—2017 годы» в 2015 г. Несмотря на объективные сложности текущего периода, администрации удастся удерживать финансирование статей социального характера, что позволяет осуществлять реализацию программы на достаточно высоком уровне. Надеемся, что ориентация на долгосрочные цели даст результат в формировании достойного качества человеческого капитала

города, что послужит основой в построении современной инновационной экономики. В этой связи имеет смысл уточнить целевой показатель сдачи ЕГЭ не только по общему количеству сдавших человек, но и по качеству, например по среднему баллу сдачи основных предметов.

Также необходимо отметить все еще недостаточную открытость данных для мониторинга процессов использования муниципальных средств. Для продолжения мониторинга реализации Программы следует придерживаться принципов, предлагаемых Н. В. Фадейкиной, в частности доступности и открытости данных по управлению муниципальными финансами, использованию бюджетных средств¹.

Более того, результаты успешной реализации программы должны быть известны широкой общественности, а не только узкому кругу специалистов, для чего необходимо их планомерное объективное представление и всестороннее освещение в средствах массовой информации.

E. S. Kolozhvari

EFFECTIVENESS EVALUATION OF THE TARGET PROGRAM «DEVELOPMENT OF A MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM OF THE CITY OF NOVOSIBIRSK FOR 2015—2017»

In article the structure of a municipal education system are considered, course of execution of the target program «Development of a Municipal Education System of the City of Novosibirsk» for 2015—2017 is analyzed, its efficiency is estimated.

Keywords: program and target approach in management, the municipal program, target indicators, financing of the program, efficiency of the program.

¹ См.: Фадейкина Н. В., Синкина А. А. О внедрении бюджета для граждан в системе нового государственного менеджмента // Сиб. фин. шк. 2015. № 2. С. 32—39.

О. Н. Бондаренко

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Новосибирск, Россия)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА ГОРОДА НОВОСИБИРСКА И ОБСЛУЖИВАНИЯ ПАССАЖИРОВ

Данная статья посвящена актуальной для современных мегаполисов теме улучшения организации общественного транспорта и обслуживания пассажиров. Дается анализ состояния обеспеченности транспортом населения города Новосибирска, оценивается потенциал различного вида транспорта, приводятся рекомендации по оптимизации обслуживания пассажиров.

Ключевые слова: транспортная система Новосибирска, общественный транспорт Новосибирска, обслуживание пассажиров, модернизация транспортной системы.

Функционирование транспортной системы — одна из основных составляющих жизни города, поскольку касается большей части его жителей. Особенно это применимо к общественному транспорту. Возникающие проблемы требуют безотлагательного решения и внимательного подхода, что невозможно без накопления опыта и его анализа. Пока же Новосибирск отстает в плане научных исследований по проблемам транспорта. В основном вся информация о модернизации транспорта и планируемых мероприятиях оглашается городскими властями и профильными министерствами, транслируется СМИ. Централизованного научного обобщения данных не проводится. В Новосибирске складывается парадоксальная ситуация: имея огромный научный потенциал, город не реализует его в транспортной сфере в полной мере из-за отсутствия четкой выстроенной системы работы с мэрией и профильными структурами, а также отсутствия у вышеназванных сторон общей цели — совершенствование транспортной системы и обслуживание пассажиров.

Стабильное развитие транспорта и эффективная работа оказывают значительное влияние на социальную ситуацию в городе. Так, согласно реестру маршрутов муниципальной сети Новосибирска в 2015 г. в городе имелось 144 маршрута, из них — 64 автобусных, 57 для маршрутных такси, 13 — троллейбусных и 10 трамвайных.

При этом пассажиров перевозили 4 муниципальных унитарных предприятия, а также более 107 перевозчиков различной организационно-правовой формы. Общее число транспортных средств составило более 2000, среди которых — 931

маршрутное такси, 779 автобусов, 221 троллейбус и 97 трамваев¹.

Себестоимость перевоза 1000 пассажиров на 10 метров при эксплуатации 6-ти вагонов пригородных электропоездов может составлять примерно 183 руб., если оптимизировать процесс перевозок. Эта цифра на порядок ниже тех, что есть сейчас. Перспективна работа именно в направлении улучшения деятельности пригородных электропоездов, потому что тарифы на перевозку пригородными электропоездами ниже, чем проезд на городском транспорте¹.

Постоянный рост населения актуализирует оптимизацию муниципальной транспортной сети.

В среднем в сутки на маршрутах в Новосибирске работают 1959 единиц подвижного состава транспорта. В среднем они перевозят более 1 145 тыс. пассажиров. При этом нагрузка пассажиропотока распределяется следующим образом:

автотранспорт — 64,8 %;
горэлектротранспорт — 17,1 %;
метрополитен — 18,1 %².

Городская система транспорта работает в соответствии с действующим законодательством. При этом курированием организации транспортного обслуживания населения занимаются городские власти.

Руководство города и профильные структуры выполняют следующие функции:

— организуют транспортное обслуживание горожан в пределах Новосибирска и создают условия для предоставления транспортных услуг населению;

— курируют оптимизацию и развитие маршрутной сети города Новосибирска и регулярного сообщения транспорта;

¹ См.: *Абрамов А. П.* Калькулирование себестоимости пассажирских перевозок по видам сообщений // *Вестн. ВНИИЖТ.* 2006. № 3. С. 16.

² См.: *Там же.* С. 18—19.

— следят за повышением качества и уровня обслуживания населения при пассажирских перевозках, контролируют уровень безопасности дорожного движения;

— занимаются привлечением перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок;

— занимаются разработкой и реализацией проектов городских целевых программ в сфере транспортного обслуживания населения;

— занимаются разработкой и реализацией мер по повышению безопасности дорожного движения и пассажирских перевозок;

— формируют муниципальные маршруты регулярного сообщения.

На сегодняшний день Новосибирск считается одним из передовых городов, где используются современные и инновационные подходы к управлению и обеспечению работы общественного пассажирского транспорта благодаря обширному введению новых технологий, а также в целом компьютеризации процесса и функционированию спутниковой системы ГЛОНАСС/GPS. Мониторинг системы ГЛОНАСС происходит благодаря совместной работе искусственных спутников, наземного управления и устройств клиентов (например, навигаторы). Точное расположение объекта определяется по следующей схеме: на устройство навигации передается сообщение о том, где находится спутник, и указывается точное время. Устройство, принимающее сигнал, сравнивает полученные данные со своими и определяет расстояние до спутника.

В Новосибирске на основе технологий ГЛОНАСС/GPS создана специальная система мониторинга и управления пассажирскими перевозками, получившая название автоматизированной радионавигационной системы диспетчерского управления «АСУ-Навигация». Ее основные задачи: в реальном времени отслеживать, соблюдают ли графики движения транспорта, а также считывать сведения о скорости того или иного транспорта и определять места ДТП. Весь транспорт Новосибирска имеет вышеуказанную систему.

Новаторство в том, что в систему внедрены дополнительные функции, за счет чего можно подключить разные опции: информационную строку в салоне транспортного средства, видеорегистраторы, аппаратуру учета пассажиров, ситуацию в салоне и на проезжей части, контрольные датчики состояния систем транспортного средства¹.

Кроме данной системы, помогающей жителям города проще ориентироваться в расписании транспорта и отслеживать его движение (а профильной структуре — контролировать работу подвижного состава), пассажиры также могут воспользоваться еще одной услугой — специальными сервисами сайта муниципального казенного учреждения «Центр управления городским автоэлектротранспортом» (ЦУГАЭТ). Кроме расписа-

ния движения транспорта, на сайте можно в режиме онлайн увидеть, где находится необходимый транспорт. Также сервис и карта с указанием местонахождения транспорта позволяют узнать время прибытия автобуса, троллейбуса и другого транспорта на остановку.

Также необходимо отметить существование электронных проездных. Проект программы называется автоматизированная система учета и безналичной оплаты проезда на городском общественном пассажирском транспорте (АСОП). Система безналичного расчета, введенная в Новосибирске почти 10 лет назад, доказывает свою эффективность как для жителей города, так и для профильной структуры. При этом весь общественный транспорт, за исключением маршрутных такси, работает в системе безналичного расчета. Эта зона — одна из приоритетных для развития, поскольку маршрутное такси быстрое и удобное средство передвижения, которое часто выбирают жители города. По данным профильной структуры ЦУГАЭТ, в месяц объем перевозок пассажиров по безналичной форме оплаты — 13,6 млн человек (включая метро). Еще одно удобство — владельцы транспортных карт могут просматривать историю своих поездок и оплаты проезда на сайте ЗАО «Золотая корона».

Но как бы ни развивались технологии организации перевозочного процесса, комфорт и безопасность пассажирских перевозок зависит в большей степени от технических и эксплуатационных характеристик подвижного состава. Периодически проводится модернизация подвижного состава, однако ее объем зависит от количества средств, выделенных из городского бюджета на эти цели.

Среди заметных новшеств можно выделить появление на дорогах Новосибирской области троллейбуса на литий-ионных аккумуляторах (ЛИИ). Основное его отличие — большая дальность автономного хода. Уникальность состоит в том, что новый троллейбус был создан благодаря совместной работе нескольких предприятий. В 2012 г. создали второй троллейбус, с увеличенной емкостью аккумуляторов, за счет которых дальность хода увеличилась до 50 км. Производитель последних — новосибирский завод «ЛИО-ТЕХ». Кроме того, в Новосибирске создан низкопольный троллейбус на ЛИИ — еще одна экологически чистая машина, появившаяся благодаря сотрудничеству мэрии и нескольких предприятий города. В совокупности все вышеназванные технологии при правильном использовании позволяют Новосибирску занять лидирующую позицию в сфере экологичного транспорта.

Еще одно примечательное новшество: автобус с газомоторным двигателем, благодаря которому затраты на перевозку пассажиров по сравнению с дизельным аналогом значительно уменьшились. Однако недостаточное развитие сети автомобильных газонаполнительных станций тормозит быстрое внедрение автобусов с газомоторным топливом. Для решения этого вопроса мэрия заключила договор с ОАО «Газпром». Предприя-

¹ См.: Александров Н. В. Пути повышения скоростей движения сообщения и сокращения затрат времени на передвижение населения на городском пассажирском транспорте. СПб. : 2014. С. 44—46.

тие построило три газонаполнительные компрессорные станции в Новосибирске.

В планах новосибирских властей — введение перспективного скоростного трамвая. Его плюсы не только в более низких расходах по сравнению с остальным транспортом на рельсах. Основное преимущество — возможность интегрироваться в уже имеющуюся трамвайную сеть. Планируется, что линии скоростного трамвая охватят практически всю территорию города. Будут созданы три связанных между собой «колец», обеспечивающих вариативность формирования маршрутной сети. Также будут учтены и регулярные пассажирские перевозки из отдаленных («спальных») районов¹.

Документально концепция развития скоростного трамвая была одобрена распоряжением мэрии г. Новосибирска от 2 марта 2010 г. № 3170-р. В задачах значатся: модернизация имеющейся сети трамвая, дополнение новыми линиями скоростного движения (согласно Генеральному плану города) в период до 2030 г.

Развитие транспорта регламентируется соответствующими документами муниципальных органов власти, например постановлением мэра города Новосибирска от 18 февраля 2015 г. № 1178 «Об утверждении концепции развития общественного пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры в городе Новосибирске на 2015—2020 годы»².

Согласно постановлению мэра, основные задачи развития общественного транспорта в Новосибирске:

- оптимизация и расширение маршрутной сети общественного пассажирского транспорта;
- развитие систем информационного обеспечения на общественном пассажирском транспорте;
- развитие экологически чистого транспорта;
- замещение маршрутных такси автобусами городского типа большей вместимости;
- организация деятельности по обеспечению приоритета движения транспорта общего пользования;
- обустройство транспортной инфраструктуры города, в том числе создание пересадочных узлов, учитывая работу городского и пригородного железнодорожного транспорта.

Также совершенствование системы городского пассажирского транспорта осуществляется в рамках Генерального плана города Новосибирска, утвержденного решением Совета депутатов города Новосибирска от 26 декабря 2007 г. № 824 «О Генеральном плане города Новосибирска на период до 2030 года», основными тезисами которого являются: развитие общественного пасса-

жирского транспорта, включая метрополитен, маршрутное такси, а также использование существующих линий железной дороги, проходящих по территории города Новосибирска, для внутригородских пассажирских перевозок³.

Решения об оптимизации тех или иных транспортных маршрутов или введении новых планируется принимать с учетом данных информационно-аналитической системы — комплексной транспортной модели города Новосибирска.

Обозначенные задачи реализуются по нескольким направлениям, согласно нормативным актам местных органов власти и федеральному законодательству:

а) оптимизация маршрутов — на основе данных комплексной транспортной модели Новосибирска. Она будет проводиться согласно застройке города, созданию пересадочных узлов и более тесному взаимодействию городского пассажирского транспорта и железнодорожного транспорта пригородного сообщения;

б) приоритет экологически чистым видам транспорта;

в) обновление подвижного состава городского транспорта путем приобретения нового и модернизации уже имеющегося. Так, автобусы малой вместимости (маршрутные такси) заменят низкопольные автобусы городского типа;

г) строительство и ввод в эксплуатацию запланированных линий метрополитена в Новосибирске продолжит концепцию ввода экологически чистого транспорта;

д) распоряжением мэрии города Новосибирска от 2 марта 2010 г. № 3170-р утверждена концепция строительства скоростного трамвая в городе Новосибирске, где системно определено развитие линии скоростного трамвая на период до 2030 г. с интеграцией с другими видами транспорта.

Детальная проработка взаимодействия пассажирского автотранспорта и пригородных электропоездов по организации пассажирских перевозок в южном направлении с обустройством транспортно-пересадочных узлов: «Метро “Речной вокзал”», «Разъезд Иня», «Матвеевка», «Нижняя Ельцовка», «Сеятель», «Обское море» — приведет к более эффективному использованию сети пригородных электропоездов, проходящих по территории города⁴;

е) продолжение реконструкции трамвайных путей с учетом оптимизации маршрутов, строительство новых трамвайных линий по современным градостроительным и иным требованиям;

¹ См.: Артынов А. П., Дмитриев Н. У. Пригородные пассажирские перевозки. М. : Транспорт, 2015. 161 с.

² Об утверждении концепции развития общественного пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры в городе Новосибирске на 2015—2020 годы : постановление мэра города Новосибирска от 18 февр. 2015 г. № 1178. URL: <http://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/327/2015-1178.pdf>

³ О Генеральном плане города Новосибирска : Генеральный план города Новосибирска, утв. решением Совета депутатов города Новосибирска от 26 дек. 2007 г. № 824. URL: http://novosibirsk.ru/upload/iblock/f0c/docs_generalnyy_plan_goroda_novosibirska_file_2007resh_824_genplan.pdf

⁴ См. об этом: Мартыненко Н. В. Экономическая эффективность совершенствования пригородных пассажирских перевозок // Пути совершенствования эксплуатационной работы железных дорог Сибири : межвуз. сб. науч. тр. Новосибирск : НИИЖТ. 2009. С. 60—63.

ж) комплекс мероприятий по организации приоритета движения общественного пассажирского транспорта. Планируются:

— ликвидация парковочных карманов вдоль основных транспортных магистралей города;

— расширение сети выделенных полос для движения общественного транспорта¹;

з) формирование транспортно-пересадочных узлов для удобства движения транспорта: «перехватывающие парковки», строительство площади для посадки и высадки пассажиров, кассы и автоматы по продаже билетов, залы ожидания на станциях пригородных касс и вокзалов².

Ожидается, что введение упомянутых мер приведет к выполнению следующих задач:

— повышение безопасности транспортного обслуживания населения;

— рост культуры и скорости обслуживания пассажиров в общественном транспорте;

— повышение регулярности движения пассажирского транспорта;

— повышение комфортности и привлекательности общественного пассажирского транспорта для пассажиров;

— увеличение объема перевозок пассажиров;

— улучшение транспортной доступности районов, удаленных от центра города;

— замещение маршруток автобусами городского типа большей вместимости;

— уменьшение отрицательного влияния пассажирского транспорта на окружающую среду.

Упомянутые задачи актуальны до сих пор, что подтверждается опросом, проведенным на сайте мэрии *опрос от 18 мая 2015 г.*³

Проголосовали 1702 человека.

Как вы оцениваете работу общественного транспорта в Новосибирске в целом?

Полностью удовлетворен	1,94 %
Скорее удовлетворен	35,55 %
Скорее не удовлетворен	46,53 %
Полностью не удовлетворен	11,46 %
Затрудняюсь ответить	4,52 %

По вашему мнению, ситуация с общественным транспортом в городе за последний год:

Определенно улучшается	4,41 %
Скорее улучшается	19,86 %
Не изменилась	48,12 %
Скорее ухудшается	14,98 %
Определенно ухудшается	6,4 %
Затрудняюсь ответить	6,23 %

Исходя из данных отметим, что в целом пассажиры не очень удовлетворены услугами транспорта. В этом направлении есть зоны роста. Предложения по улучшению сложившейся ситуации выдвинем на основе остальных данных опроса:

Как вы считаете, в каких мерах для развития наземного общественного транспорта и улучшения транспортной ситуации больше всего нуждается Новосибирск? (Выберите один или несколько вариантов ответа.)

Ремонт существующих и строительство новых трамвайных линий	46,89 %
Создание BRT-маршрутов (Bus Rapid Transport — скоростной автобусный транспорт) с непрерывными выделенными полосами движения для скоростных автобусов	49 %
Оптимизация схемы существующих маршрутов общественного транспорта	37,43 %
Развитие выделенных полос для существующих маршрутов общественного транспорта	49,65 %
Постепенное сокращение количества маршрутных такси и замена их автобусами городского типа большей вместимости	32,78 %
Ужесточение контроля над соблюдением графика движения общественного транспорта	51,59 %
Установка средств фото- и видеонаблюдения для профилактики нарушений ПДД	24,97 %
Увеличение скоростного режима на отдельных участках дорог	18,8 %
Введение единого (повременного) билета	31,26 %
Обновление подвижного состава городского электротранспорта (трамваев, троллейбусов)	42,89 %
Обновление автобусного парка	28,2 %
Другие меры	6,46 %
Затрудняюсь ответить	3,76 %

Какие меры для развития наземного общественного транспорта Новосибирска и улучшения транспортной ситуации, на ваш взгляд, могут быть реализованы в первую очередь в существующих экономических условиях? (Выберите один или несколько вариантов ответа.)

¹ См. об этом: *Шубко В. Г.* Организация дальних, местных и пригородных пассажирских перевозок. М., 2014. 27 с.

² См. об этом: *Белинский А. Ю., Соболев И. А.* Организация транспортного обслуживания (в том числе ж.-д.) загородных зон отдыха населения большого города // Проблемы больших городов / МГЦНТИ. М., 2012. Вып. 10. 26 с.

³ См.: *Опрос «Общественный транспорт: на чем поедем?»*. URL: <http://poll.novo-sibirsk.ru/result.aspx?quiz=33>

<i>Ремонт существующих и строительство новых трамвайных линий</i>	38,25 %
Создание BRT-маршрутов с непрерывными выделенными полосами движения для скоростных автобусов	30,73 %
<i>Оптимизация схемы существующих маршрутов общественного транспорта</i>	38,78 %
<i>Развитие выделенных полос для общественного транспорта</i>	44,65 %
Постепенное сокращение количества маршрутных такси и замена их автобусами городского типа большей вместимости	20,56 %
<i>Ужесточение контроля над соблюдением графика движения общественного транспорта</i>	43,54 %
Установка средств фото- и видеонаблюдения для профилактики нарушений ПДД	17,92 %
Увеличение скоростного режима на отдельных участках дорог	14,81 %
Введение единого (повременного) билета	23,03 %
Обновление подвижного состава городского электротранспорта (трамваев, троллейбусов)	22,74 %
Обновление автобусного парка	14,63 %
Другие меры	4,94 %
Затрудняюсь ответить	3,76 %

На основе данных опроса можно определить приоритетные задачи в сфере обеспечения транспортом: ремонт существующих и строительство новых трамвайных линий, развитие выделенных полос для общественного транспорта, ужесточение контроля над соблюдением графика движения общественного транспорта, оптимизация схемы существующих маршрутов общественного транспорта.

На основании приведенных данных предлагается провести:

а) совершенствование информационного обеспечения населения о работе муниципального пассажирского транспорта общего пользования, а именно:

- развитие сети электронных табло;
- увеличение количества средств системы видеонаблюдения на крупных транспортных пересадочных пунктах;
- оснащение салонов транспорта табло «бегущая строка» и аудиоинформаторами;
- установление табло и «бегущей строки» на остановочных павильонах;
- установление видеонаблюдения в транспорте (для безопасности);

б) совершенствование системы оплаты проезда на всех типах транспорта:

- внедрения бескондукторной и безналичной системы оплаты проезда на пассажирском транспорте;
- реализация возможности оплачивать проезд банковской картой или с помощью мобильно-

го устройства (подобная система уже работает в метрополитене);

в) введение ускоренных автобусных маршрутов (BRT-маршруты), что позволит общественному транспорту иметь привилегии перед частным и передвигаться быстрее. Пока в Новосибирске нет BRT-маршрутов, только выделенные полосы для уже существующих маршрутов общественного транспорта.

Необходимо резко повысить темпы развития городского пассажирского транспорта с высокими скоростями движения. Например, если планировать использовать пригородные электропоезда как городской вид транспорта (в черте города), нужно в деталях обследовать потоки пассажиров внутри города. Также необходимо исследовать конкурентоспособность пригородных электропоездов для перевозок пассажиров в черте города.

Главные критерии для тех, кто пользуется городскими видами транспорта, — стоимость проезда, время передвижения и доставка «от двери до двери».

В заключение обратим внимание на то, что в развитии транспортной инфраструктуры в городе Новосибирске должны активно принимать участие не только различные виды власти и бизнеса, но и жители мегаполиса и общественные организации. Только слаженная работа всех частей механизма позволит достичь положительного результата и поднять на новый уровень качество и безопасность пассажирских перевозок.

O. N. Bondarenko

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC TRANSPORT IN NOVOSIBIRSK AND SERVICE OF THE PASSENGERS

The subject of this article is improvement of the organization of public transport and service of the population, which has high value for the modern megalopolises. Analyzed how public transport has provide population of Novosibirsk, it evaluated potential of different type of transport, it gives recommendation for improve of service of the population.

Keywords: transport system of Novosibirsk, Novosibirsk public transport, service of passengers, modernization of transport system.

Е. А. Винокурцева

Отдел культуры и по делам архивов администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский»
(Забайкальский край, г. Петровск-Забайкальский, Россия)

АНАЛИЗ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД ПЕТРОВСК-ЗАБАЙКАЛЬСКИЙ» ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Автор проводит анализ социально-экономических показателей муниципального образования (на примере городского округа «Город Петровск-Забайкальский»). Проведено сравнение предполагаемых к реализации программ социально-экономического развития городского округа и выполненных мероприятий. В качестве сравнительной базы также использованы комплексные программы муниципальных районов Забайкальского края.

Ключевые слова: муниципальное образование, анализ, динамика, факторы роста показателей, региональная экономика.

В ситуации кризиса города вынуждены пересматривать стратегии социально-экономического развития. Как отмечают специалисты, сегодня становится очевидным дефицит новых подходов к конкурентоспособности городской экономики и городской среды с точки зрения инвестиционной и экономической привлекательности¹. В последнее время все большее развитие получает экономика муниципальных образований. При поиске эффективных факторов экономического развития каких-либо административно-территориальных образований анализ стратегий и показателей социально-экономического развития этих городов может стать как отличным источником информации, так и объектом исследования.

Цель написания данной статьи — изучение социально-экономического состояния муниципального образования. Объект исследования — муниципальное образование, показатели развития городского округа по классификации:

- основные показатели социально-экономического развития муниципального образования;
- основные показатели реализации отдельных полномочий по решению вопросов местного значения.

Для достижения поставленной цели исследования сформулированы задачи и пункты исследования:

1. Анализ показателей социально-экономического развития муниципального образования путем сравнения достигнутых величин показате-

лей за период 2013—2015 гг. (относительный показатель, в процентах) в соответствии с опубликованными официальными отчетами.

2. Оценка состояния показателей социально-экономического развития муниципального образования. Проведение анализа динамики величин показателей. Выявление «слабых» и «сильных» сторон, потенциальных возможностей в развитии городского округа.

Проанализируем основные показатели социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский», приведенные в отчетах о выполнении плана за 2013—2015 гг. (табл. 1).

Анализ основных показателей социально-экономического развития 2013—2015 гг. показал следующие проблемы:

По показателю «*объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами*» наблюдается снижение величины данного показателя (к 2013 г. выполнение в 2015 г. составляет 62 %). Основной причиной снижения показателя, на взгляд автора, является отсутствие промышленного производства (закрытие группы промышленных предприятий, например «Металлургического завода»). Следует сказать, что структуру предприятий городского округа в большей мере составляют бюджетные учреждения (44,8 %) и предприятия частной формы собственности (55,2 %). Промышленно-производственный потенциал городского округа «Город Петровск-Забайкальский» представлен предприятиями обрабатывающих производств; предприятиями по производству и распределению электроэнергии, газа и воды. Для расширения экономического потенциала городского округа необходимо создание новых производств.

¹ См.: Светульников С. Г., Загроновская А. В., Светульников И. С. Комплекснозначный анализ и моделирование неравномерности социально-экономического развития регионов России: моногр. СПб., 2012. 129 с. URL: <http://sergey.svetunkov.ru/economics/complex/MD2012> (дата обращения: 01.10.2016).

**Основные показатели социально-экономического развития городского округа
«Город Петровск-Забайкальский» за 2013—2015 гг.**

Показатель	2013*	2014**	2015***
Производство промышленной продукции			
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, тыс. руб.	569 300,0	381 249,0	352 491,8
Индекс промышленного производства в сопоставимых ценах, % к предыдущему году	104,6	61,6	93,3
Сельское хозяйство			
Валовая продукция сельского хозяйства во всех категориях хозяйств. Всего, тыс. руб.	26 320,0	23 600,0	25 800,0
Инвестиционная и строительная деятельность			
Объем выполненных работ по виду деятельности «строительство», тыс. руб.	60 300,0	34 500,0	154 600,0
Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, тыс. руб.	99 740,0	157 250,0	188 700,0
Ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, тыс. м ²	3,19	3,67	0,52
Потребительский рынок			
Оборот розничной торговли, тыс. руб.	1 153 070,0	1 318 200,0	1 411 400,0
Оборот общественного питания, тыс. руб.	19 600,0	26 600,0	29 000,0
Объем платных услуг населению, в том числе бытовых услуг, тыс. руб.	453 520,0	526 000,1	559 000,0
Рынок труда и заработной платы			
Среднесписочная численность работников (без совместителей), человек	5852	5427	5428
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, ищущих работу и зарегистрированных в службе занятости, человек	192	206	326
Численность официально зарегистрированных безработных, человек	187	180	317
Уровень зарегистрированной безработицы к трудоспособному населению, %	1,95	1,90	3,46
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников, тыс. руб.	21,101	23,254	24,090
Развитие малого предпринимательства			
Общее количество малых предприятий, единиц	136	136	136
Социальная сфера			
Обеспеченность детей в возрасте 1—6 лет местами в дошкольных образовательных учреждениях (на 100 мест приходится 100 детей), мест	100	106	101
Число мест в зрительных залах на 1000 населения, мест	30,8	32,1	35,4
Число книг и журналов в библиотеках на 1000 населения, единиц	8348,0	8790,0	9035,6
Муниципальное имущество			
Наличие основных фондов, находящихся в муниципальной собственности: по полной стоимости, тыс. руб.	543 567,5	708 757,5	901 383,1
Доходы, получаемые от сдачи муниципального имущества в аренду, тыс. руб.	1487,7	1500,0	2019,4
Территория			
Всего	326 840	326 840	326 840
Площадь городского округа, предназначенная для строительства, тыс. м ²	9315,0	9315,0	9315,0
Демография			
Численность постоянного населения на начало года, человек	17 486	17 144	16 803
Общий коэффициент рождаемости на 1000 населения, единиц	16,0	13,9	14,5
Общий коэффициент смертности на 1000 населения, единиц	17,50	18,4	19,1
Коэффициент естественного прироста (убыли), единиц	-1,5	-4,5	-4,6
Миграционный прирост (убыль), человек	-18,7	-14,6	-16,3
Органы местного самоуправления			
Численность работающих в органах местного самоуправления, человек	74	73	73
Расходы бюджета на органы местного самоуправления, тыс. руб.	27 817,3	23 611,2	25 235,5
Основные показатели реализации отдельных полномочий по решению вопросов местного значения			
Бюджет муниципального образования			
Доходы всего, тыс. руб.	374 593,1	365 648,2	411 210,3
Расходы всего, тыс. руб.	442 657,7	404 551,1	410 645,8
Муниципальный заказ (в разрезе утвержденной номенклатуры товаров и услуг), млн руб.	124,4	180,7	187,1

* Данные приводятся по: *Об утверждении* отчета о выполнении плана социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» в 2013 году. Раздел «Администрация»; подраздел «Решения Думы»: решение Думы городского округа «Город Петровск-Забайкальский» от 28 мая 2014 г. № 13 : офиц. сайт. URL: петзаб.зabayкальскийкрай.рф (дата обращения: 01.10.2016).

** Данные приводятся по: *Об утверждении* отчета о выполнении плана социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» в 2014 году. Раздел «Администрация»; подраздел «Решения Думы»: решение Думы городского округа «Город Петровск-Забайкальский» от 29 мая 2015 г. № 19 : офиц. сайт. URL: петзаб.зabayкальскийкрай.рф (дата обращения: 01.10.2016).

*** Данные приводятся по: *Об утверждении* отчета о выполнении плана социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» в 2015 году. Раздел «Администрация»; подраздел «Решения Думы»: решение Думы городского округа «Город Петровск-Забайкальский» от 27 мая 2016 г. № 18 : офиц. сайт. URL: петзаб.зabayкальскийкрай.рф (дата обращения: 01.10.2016).

По показателю «валовая продукция сельского хозяйства» за 2015 г. наблюдается небольшое снижение выполнения величины данного показателя к 2013 г. (98 %). Такую устойчивость показателя можно объяснить тем, что развитие сельского хозяйства как отрасли в основном сосредоточено в муниципальном районе «Петровск-Забайкальский район» — в городском округе этот показатель отражает небольшой объем производства и реализации продукции сельского хозяйства, которыми занимаются некоторые группы населения.

По показателю «инвестиционная и строительная деятельность» в сравнении 2015 г. к 2013 г. видна динамика увеличения строительных работ (139 %), что говорит о реализации в полной степени программ по переселению жителей в новые дома, реконструкции существующих зданий и сооружений, облагораживанию территории и развитию инфраструктуры городского округа.

Строительная индустрия городского округа «Город Петровск-Забайкальский» имеет два направления деятельности: жилищное строительство (частное) и строительство объектов производственного назначения, объектов потребительского рынка. Несмотря на кризисные явления, продолжается работа по строительству и вводу новых объектов.

По показателям «оборот розничной торговли», «объем платных услуг населению» наблюдается выполнение плана за 2015 г. составило 123 % к 2013 г., по показателю «оборот общественного питания» 148 %. Наибольший удельный вес занятых в малом бизнесе — это структуры торговли, что объясняется быстрой окупаемостью вложенных средств, стабильным потребительским рынком. Структура платных услуг, оказываемых населению, носит устойчивый характер. Наибольший удельный вес занимают жилищно-коммунальные услуги и услуги связи. Достаточно хорошо развита сеть предприятий торговли и бытового обслуживания. Следует отметить открытие сети супермаркетов на территории городского округа, которые реализуют направления, связанные с введением скидок на некоторые группы продовольственных и промышленных товаров. Организована работа специализированных, фирменных магазинов. Широкая сеть бытовых услуг. Стремясь привлечь клиентов, руководители предприятий потребительского рынка стали больше обращать внимание на интерьер зданий и помещений. С каждым годом становится все более важным качество и разнообразие услуг, за счет средств предпринимателей улучшается материально-техническое оснащение предприятий, закупается новое холодильное, технологическое оборудование. Расходы на услуги связи, относящиеся к услугам обязательного характера и занимающие значительную долю в структуре услуг на протяжении нескольких лет, ежегодно увеличиваются за счет повышения их качества, конкурентоспособности, внедрения новых форм обслуживания населения.

Ситуация на рынке труда в городском округе находится в «подвешенном состоянии».

Наблюдается миграционный отток граждан в другие регионы либо в административный центр Забайкальского края. На протяжении последних лет наблюдается снижение численности занятых в экономике. В качестве причины можно назвать сокращение численности работающих предприятий в связи с финансовым кризисом. Не всем работникам ликвидированных предприятий было предложено трудоустройство. Большая доля граждан состоит на учете в территориальном органе службы занятости, где предусматривается программа мер по дальнейшему трудоустройству с возможностью освоения новых профессий, переобучения за счет ассигнований местного или регионального бюджета. Из числа всех занятых в экономике 47,2 % занято в отраслях материального производства, в непромышленной сфере занято 52,8 %. Ежегодно уменьшается численность занятых в лесном хозяйстве, в обрабатывающих производствах (производство пищевых продуктов). Снижение числа занятых наблюдается и в непромышленной сфере. Оценка перспективы развития рынка труда показывает, что ситуация может быть довольно напряженной, возможно усиление дисбаланса в сторону нехватки рабочих мест. Поэтому крайне необходимо уделять должное внимание реализации программ по содействию занятости населения городского округа.

Развитие *малых предприятий* в городском округе остается на том же уровне, их количество не увеличивается. Образование новых малых предприятий не происходит по причине недостаточного количества финансовых ресурсов у контрагентов, отсутствия кадрового потенциала определенного профиля, продолжительного оформления уставной и финансово-хозяйственной документации для функционирования малых предприятий.

Развитие *социальной сферы*, в частности, оказание услуг библиотеками, клубами, спортивными формированиями, реализуется в полном объеме. Ежегодно осуществляется финансирование за счет федеральных средств по обновлению книжного фонда библиотек и филиалов городской библиотечной системы. Также за счет средств специального счета бюджетных учреждений пополняется фонд оборудования для проведения культурно-массовых мероприятий, спортивных соревнований. Отрицательным фактором остается наличие очередей в дошкольные учреждения, что обусловлено потребностью строительства новых детских садов в городском округе за счет осуществления финансирования путем привлечения финансовых средств на основе государственно-частного партнерства, спонсорской помощи.

Показатель «доходы от сдачи муниципально-го имущества в аренду» обеспечивается в соответствии с плановым заданием и имеет тенденцию роста. Так, показатель 2015 г. к показателю 2013 г. составляет 136 %, что является положительным фактором для казны городского округа. Ведется индивидуальная консультационная работа с гражданами, юридическими лицами по по-

ряду арендования имущества. Планируется не только отдавать имущество в аренду, но и продавать неиспользуемое имущество на конкурсной основе путем проведения торгов в соответствии с нормативно-правовыми документами.

Анализ динамики характеристик *демографического потенциала* городского округа выявляет следующие проблемы: основной демографической проблемой городского округа является сокращение численности населения, обусловленное его естественной убылью за счет превышения уровня смертности над рождаемостью. Негативная тенденция снижения численности населения усугубляется миграционным оттоком. На ситуацию с рождаемостью значительное влияние оказывает развитие брачно-семейных отношений. Потери населения от смертности, как общей, так и преждевременной, в основном обусловлены тремя классами причин: болезнями системы кровообращения (БСК), несчастными случаями, травмами и отравлениями (насильственные или внешние причины) и онкологическими заболеваниями.

Анализ *финансовой дисциплины* в городском округе показывает, что расходы бюджета не превышают доходы. Следует сказать об уменьшении доли расходов бюджета относительно 2013 г. пу-

тем проводимой оптимизации расходов как на местном, так и на краевом уровне. Доходы городского бюджета в 2015 г. перевыполнены к 2013 г. на 110 %. Пополнение доходной части бюджета может быть предусмотрено за счет создания новых рабочих мест, увеличения сбора налога на доходы физических лиц, своевременного сбора недоимки в бюджет.

Отрицательным фактором для развития социальной сферы является то, что будут продолжены работы по оптимизации численности муниципальных служащих и других специалистов. Следует также отметить рост величины кредиторской задолженности городского округа за коммунальные услуги перед предприятиями жилищно-коммунального хозяйства.

Показатель «*муниципальный заказ*» выполнен в полном объеме к плановому заданию.

На основе анализа социальных, экономических предпосылок развития городского округа, динамики основных социально-экономических показателей за последние три года выявлены и структурированы следующие сильные и слабые стороны и потенциальные возможности и угрозы развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» (табл. 2).

Таблица 2

Сильные и слабые стороны в развитии городского округа «Город Петровск-Забайкальский»

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> — Выгодное географическое положение с точки зрения круглогодичной транспортной доступности, а также близости к промышленным центрам Сибири — Территорию городского округа пересекает Транссибирская магистраль — Наличие автомобильных дорог, вблизи проходит федеральная автомагистраль — Наличие свободных земельных участков для строительства — Резерв трудовых ресурсов — Городской округ располагает развитой сетью учреждений здравоохранения, образования, культуры, кредитными учреждениями — Наличие промышленных площадок для создания новых производств 	<ul style="list-style-type: none"> — Неравномерный уровень экономического развития предприятий города — Высокий уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры — Высокая степень изношенности основных производственных фондов на большинстве действующих предприятий — Неблагоприятные тенденции демографического развития: сохранение миграционного оттока — Существенное различие благосостояния различных социальных групп населения
Возможности	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> — Создание новых производств — Рост объемов производства промышленной продукции за счет развития и модернизации действующих мощностей — Развитие среднего и малого бизнеса — Нарастание объемов жилищного строительства 	<ul style="list-style-type: none"> — Отсутствие демографического роста — Повышение тарифов на энергоносители — Увеличение оттока активной части населения за пределы города — Сокращение числа занятых в сфере материального производства — Неустойчивость федерального и регионального законодательства

Администрацией городского округа «Город Петровск-Забайкальский» была разработана «Комплексная программа социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» 2011—2020 годы»¹, основной целью ее концепции является обеспечение стабильного роста качества жизни населения городского округа на основе устойчивого развития экономики и социальной сферы.

Комплексная программа социально-экономического развития городского округа определяет долгосрочные цели и задачи, а также основные направления развития экономики и социальной сферы городского округа «Город Петровск-Забайкальский» Забайкальского края и является базовым документом, определяющим социально-экономическую политику на долгосрочную перспективу.

Приоритетными направлениями развития были определены:

— социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми, детей-сирот, опекаемых детей;

¹ Комплексная программа социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» 2011—2020 гг. 196 с.

- социальная поддержка пожилых граждан;
- социальная поддержка и реабилитация инвалидов;

- проведение ежегодного мониторинга социально-экономического положения и социально-психологического состояния различных групп населения города (семья, дети, престарелые, инвалиды и т. д.);

- содействие развитию молодежного предпринимательства, трудоустройству несовершеннолетних, выпускников учебных заведений; организация системы мониторинга по изучению социального самочувствия безработных граждан;

- развитие существующих, обрабатывающих производств пищевой промышленности путем модернизации производства, расширения ассортимента выпускаемой продукции;

- развитие промышленного производства строительных материалов;

- создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса;

- развитие транспортной инфраструктуры;

Механизм реализации «Комплексной программы социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» на 2011—2020 годы» основывается на принципах согласования интересов всех участников экономического процесса: органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, а также широких слоев населения города.

Общая потребность в финансовых ресурсах на реализацию мероприятий программы составляет 930,6 млн руб., из них на федеральный бюджет приходится 180,5 млн руб., на бюджет Забайкальского края — 377,9 млн руб., на бюджет города — 177,3 млн руб., внебюджетные — 162,9 млн руб.

По результатам реализации «Комплексной программы социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» на 2011—2020 годы» в части оценки периода 2011—2015 гг. можно отметить реализацию следующих мер и направлений:

1. Поддержка и развитие малого предпринимательства, торговли и сферы услуг:

- приобретение оборудования (тренажеры, медицинские приборы, спортивный инвентарь) (ИП Лазарев А. П.) на базе оздоровительного лагеря «Металлург» (Петровск-Забайкальский район);
- строительство пекарни (ООО «Кармен»).

2. Развитие потребительского рынка:

- завершение строительства комплекса (ресторан, гостиница, парикмахерская) (ИП Аташов Т. Ю.);
- строительство магазина «Стройматериал» (ИП Бакшеев А. А.).

3. Развитие финансового потенциала:

- упорядочение работы по формированию и размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд городского округа;
- совершенствование методологии казначейского исполнения местных бюджетов;

- резерв городского бюджета — упорядочивание сбора земельного налога.

4. Труд и занятость, развитие кадрового потенциала:

- организация профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации кадров в соответствии с потребностями рынка труда;

- реализация мер по увеличению числа организаций, имеющих коллективные договоры.

5. Социальная поддержка населения:

- организация выплат материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации через Фонд поддержки граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

6. Культура:

- капитальный ремонт муниципального учреждения «Дворец культуры и спорта» городского округа «Город Петровск-Забайкальский» (проведен в полном объеме);

- проведение мероприятий межрайонного и регионального культурного сотрудничества.

Среди реализуемых мероприятий в настоящее время необходимо указать следующие:

1. Капитальный ремонт и реконструкция объектов жилищно-коммунального хозяйства (ремонт теплотрасс, строительство водозаборных устройств, ремонт магистральных сетей).

2. Совершенствование материально-технической базы учреждений здравоохранения для обеспечения ранней диагностики заболеваний, предоставления качественных медицинских услуг (создание кардиологической службы стационарного типа на базе ЦРБ г. Петровск-Забайкальский, финансирование данного проекта осуществляется Министерством здравоохранения Забайкальского края).

3. Работа по реализации строительства спортивных залов в школах и гимназии, реконструкция бассейна в ДЮСШ.

4. Реализация Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в редакции от 23 июня 2016 г.) «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в рамках которого предполагается строительство двух крупнопанельных жилых домов (ул. Спортивная д. 25, площадь 4320 м² и микрорайон 1 д. 17, площадь 1800 м²).

5. Разработка проектно-сметной документации для строительства автомобильного проезда и пешеходного перехода (через реку Мыкырт в районе улицы Залинейная и реку Касурта в районе п. Совхоз) в целях развития транспортного комплекса в городском округе.

6. Реконструкция трансформаторных подстанций, техническое перевооружение ПО «Западные электрические сети» публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» (ЗПЭС ПАО МРСК Сибири).

7. Проведение работ по вводу в эксплуатацию мясоконсервного завода и дальнейшее его развитие по увеличению ассортимента и улучшению качества выпускаемой продукции.

Следует отметить, что основным сдерживающим фактором в реализации мероприятий «Комплексной программы социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» на 2011—2020 годы» является недостаточное финансирование. Большая часть программ выполняется за счет внебюджетных источников, привлекаемых собственных средств индивидуальных предпринимателей или спонсорской помощи (целевые взносы физических или юридических лиц).

Благоприятными факторами в развитии инфраструктуры городского округа являются наличие свободных земельных участков (3 тыс. га) и водных ресурсов, наличие свободных трудовых ресурсов, незанятых в экономике городского округа, наличие культурно-исторических мест (декабристский некрополь с могилами И. И. Гор-

бачевского, А. С. Пестова, А. Г. Муравьевой, детей декабристов; дом-музей декабристов; дом И. И. Горбачевского).

Основным механизмом реализации долгосрочного плана социально-экономического развития городского округа «Город Петровск-Забайкальский» до 2020 г. является комплексное взаимодействие органов местного самоуправления, представителей бизнеса и общества на принципах муниципально-частного партнерства в реализации ключевых инвестиционных проектов¹.

Достижение основных социально-экономических показателей городского округа в 2015 г. по сравнению с прогнозными величинами, разработанными в Комплексной программе социально-экономического развития городского округа, можно оценить по следующим данным (табл. 3).

Таблица 3

Выполнение основных социально-экономических показателей

Показатель	2011 г. (прогноз)	2015 г. (факт)	Уровень показателя, %
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, тыс. руб.	934 260,0	352 491,8	38,0
Валовая продукция сельского хозяйства во всех категориях сельских хозяйств, тыс. руб.	20 300,0	25 800,0	127,0
Объем выполненных работ по виду деятельности «строительство», тыс. руб.	69 170,0	154 600,0	224,0
Оборот розничной торговли, тыс. руб.	1 447 300,0	1 411 400,0	98,0
Численность официально зарегистрированных безработных, человек	330,0	317,0	96,0
Общее количество малых предприятий, единиц	133,0	136,0	103,0
Численность постоянного населения на начало года, человек	19 040,0	16 803,0	89,0
Доходы бюджета, тыс. руб.	348 400,0	411 645,8	119,0
Расходы бюджета, тыс. руб.	348 400,0	410 645,8	118,0

Методом оценки достигнутых показателей за предшествующие годы сформированы прогноз-

ные величины основных социально-экономических показателей в городском округе (табл. 4).

Таблица 4

Прогнозные величины основных социально-экономических показателей

Показатель	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, тыс. руб.	434 346,9	460 407,7	483 428,1
Валовая продукция сельского хозяйства во всех категориях сельских хозяйств, тыс. руб.	25 240,0	27 764,0	29 152,2
Объем выполненных работ по виду деятельности «строительство», тыс. руб.	160 800,0	164 016,0	172 216,8
Оборот розничной торговли, тыс. руб.	1 129 423,3	1 358 934,5	1 440 510,2
Численность официально зарегистрированных безработных, человек	228,0	210,0	198,0
Общее количество малых предприятий, единиц	140,0	142,0	146,0
Численность постоянного населения на начало года, человек	17 144,0	17 500,0	17 800,0
Доходы бюджета, тыс. руб.	383 817,20	403 008,10	423 158,47
Расходы бюджета, тыс. руб.	419 284,87	390 686,7	405 040,9

Выполнение прогнозного уровня представленных основных показателей социально-экономического развития в городском округе станет приоритетным направлением, что обуславливает разработку и утверждение новой Комплексной программы социально-экономического развития в городском округе на 2017—2020 гг. (первые чтения выше уже указанной проводятся на засе-

даниях Думы городского округа ее утверждение планируется в IV квартале 2016 г.).

¹ См.: Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В. И. Псарёв, Т. В. Псарёва, Н. В. Сушенцева, И. А. Гончаров ; под общ. ред. В. И. Псарёва, Н. В. Сушенцевой. Новосибирск, 2010. 511 с.

Если рассматривать положение городского округа «Город Петровск-Забайкальский» в соотношении с некоторыми другими городскими округами и муниципальными образованиями Забайкальского края, то можно выявить наличие следующих положительных характеристик в развитии других муниципалитетов, в частности:

1. Наличие и реализация муниципальной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства муниципального района «Могочинский район» Забайкальского края на период 2011—2016 гг. Суммарное финансирование реализации данной программы — 0,5 млн руб. за счет средств районного бюджета. Реализация программы позволит создать дополнительные рабочие места, увеличить число предпринимателей, увеличить налоговые поступления, увеличить долю качественных товаров и услуг силами местного населения, внедрить новые технологии. Предполагается создание муниципального бизнес-центра для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в г. Могоча и Могочинском районе Забайкальского края, организация Совета предпринимателей.

2. Реализация в Нерчинском муниципальном районе целевой программы «Сохранение, развитие и поддержка культуры муниципального района «Нерчинский район» на 2011—2015 гг.». В рамках реализации программы в филиалах центральной районной библиотеки значительно расширились информационные возможности для пользователей за счет получения компьютерного оборудования из краевого бюджета. Большинство мероприятий были направлены на развитие устойчивого интереса к российской истории, к истории родного края, любви к родному краю, сохранение народных традиций, промыслов, возрождение казачества.

3. Реализация в Нерчинском муниципальном районе целевой программы «Развитие футбола в Нерчинском районе», что позволило организовать каникулярную занятость детей и подростков здоровым досугом в летнее время.

4. Реализация в рамках «Комплексной целевой программы социально-экономического развития Балеянского района Забайкальского края» следующих мероприятий и программ: проведение целевой программы энергосбережения и энергоэффективности в муниципальном районе, строительство очистных сооружений, поддержка и развитие агропромышленного комплекса Балеянского района, расширение минерально-сырьевой базы по добыче золота, строительство горнодобывающего предприятия.

5. Проведение в рамках реализации Концепции социально-экономического развития муниципального района «Читинский район» Забайкальского края в городских и сельских поселениях следующих мероприятий: внедрение бизнес-проектов пищевой промышленности (переработка мясных, молочных продуктов), строительство сельскохозяйственного комплекса; снижение аварийности на дорогах в результате реализации

программы «Безопасность дорожного движения в Читинском районе»; развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры в Читинском районе.

6. Наличие целевой муниципальной программы «Чистая вода» в Тунгокоченском районе Забайкальского края: восстановление водоводов, проведение работ по строительству биологических очистных сооружений модульного типа.

7. Масштабные мероприятия в рамках реализации Концепции социально-экономического развития муниципального района «Приаргунский район»: строительство предприятия по обогащению урановых руд на территории поселения «Досатуйское», дальнейшее освоение Гарсонуйского плавишкошпатового, Кутинского угольного месторождений; развитие сельскохозяйственных и животноводческих сфер как одного из наиболее значимых районов Забайкальского края по ведению заготовительных работ по сбору зерновых культур.

Проведенное исследование позволяет автору сделать следующие выводы:

— однозначно можно сказать, что существует необходимость укрепления экономической основы местного самоуправления;

— существует необходимость внедрения Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании;

— существует необходимость разработки и реализации мер стимулирования межмуниципального сотрудничества между городами и сельскими поселениями для активизации сбыта и переработки мелкотоварной сельскохозяйственной продукции;

— существует необходимость разработки минимальных нормативов расходов местных бюджетов на решение конкретных вопросов местного значения.

Для стабилизации и развития городского округа необходима реализация следующих мероприятий:

1. Инвестирование проектов «Создание производства арболитовых блоков» (ООО «Титан»); «Расширение производства по глубокой переработке древесины» (ИП Самсонов В. Ф.); «Развитие и модернизация хлебопекарного и кондитерского производства» (ИП Федотова Л. И.).

2. Открытие представительства краевых организаций инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства.

3. Разработка инвестиционных программ по развитию коммунального комплекса в городском округе.

4. Обеспечение среднего уровня заработной платы работников бюджетной сферы согласно Указу Президента Российской Федерации.

5. Улучшение условий для организации библиотечного обслуживания, досуга населения, художественного образования детей.

6. Обеспечение выполнения Плана мероприятий по улучшению демографической ситуации на территории города.

E. A. Vinokurtseva

**ANALYSIS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF CITY DISTRICT
«THE CITY OF PETROVSK-TRANSBAIKALKY» ZABAYKALSKY KRAI**

In this article the author analyzes the socio-economic indicators of the municipality (for example, «City Petrovsk-Zabaykalsky» urban district). The programs of social and economic development of the city district and implemented measures are compared. As a comparative base also used by municipal targeted programs of metropolitan regions Trans-Baikal Territory.

Keywords: municipality, analysis, dynamics, factors of growth of indicators, regional economy.

К. Ч. Акберов

Сибирский университет потребительской кооперации (Новосибирск, Россия)

Б. В. Малозёмов

Новосибирский государственный технический университет (Новосибирск, Россия)

ОПТИМИЗАЦИЯ ЗАТРАТ НА РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛОВ СЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Работа посвящена оптимизации факторов при планировании затрат на развитие потенциалов сельского муниципального образования (МО) при дефиците ресурсов, имеющихся в распоряжении районных органов управления, и прежде всего финансовых. Построение математической модели оптимального сочетания ресурсов позволяет рассчитывать на проявление возникающих синергетических эффектов — инфраструктурного, инновационного, синергию трудовых ресурсов.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, бюджет, социально-экономические блага, синергетический эффект.

Ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении районных органов управления, и прежде всего финансовых, предопределяет необходимость их оптимального распределения при выборе варианта социально-экономического раз-

вития сельской территории. Сочетание тех или иных ресурсов при решении какой-либо задачи социально-экономического развития дает синергетические эффекты одновременно нескольких видов (табл. 1).

Таблица 1

Виды возможных синергетических эффектов

Синергетический эффект	Источники синергии	Компоненты ресурсного потенциала
Логистический	Общие закупки ресурсов, участие в единой товаропроводящей цепочке	— Производственный потенциал сферы производственного обслуживания; — производственный потенциал сферы непроизводственного обслуживания; — потенциал земель дорожного хозяйства
Инфраструктурный	Общие инфраструктурные потребности	— Производственный потенциал туризма; — производственный потенциал сферы непроизводственного обслуживания; — образовательный потенциал; — административный потенциал; — потенциал земель поселений; — потенциал земель сельскохозяйственного назначения: пашен, пастбищ; — потенциал земель промышленного назначения
Инвестиционный	Общие инвестиционные ресурсы	— Финансовый потенциал сферы производственного обслуживания; — финансовый потенциал сферы непроизводственного обслуживания; — потенциал районного бюджета
Синергии трудовых ресурсов	Создание новых рабочих мест, взаимодополняющие квалификация и опыт персонала, наличие стимулов к увеличению потребностей в квалифицированном персонале	— Трудовой потенциал сферы производственного обслуживания; — трудовой потенциал сферы непроизводственного обслуживания; — личностный потенциал населения трудоспособного возраста; — потенциал межличностного общения
Инновационный	Общие НИОКР, наличие стимулов для совместного поиска и освоения новых ресурсосберегающих технологий, обмен технологическими, организационными знаниями, наличие стимулов для совместного обучения персонала	— Технологический потенциал сферы производственного обслуживания; — технологический потенциал сферы непроизводственного обслуживания; — природно-сырьевой потенциал территории

Синергетический эффект как результат совместного использования ресурсов требует постоянного подбора оптимальных пропорций, используемых для производства того или иного блага. Для оптимизации расходов на производство социальных и экономических благ сельской территории необходимо выполнить предварительные расчеты, определить исходные данные и построить оптимальную функцию средствами линейного программирования. Для решения этой задачи предлагается использовать оптимизационную модель, включающую наряду с уравнениями, описывающими взаимосвязи между переменными (что характерно для дескриптивной, т. е. описательной, модели), еще и критерий выбора лучшего варианта, т. е. целевую функцию. Выбрана функция потребления Вальтуха, потому что она дает возможность гибкого механизма распределения потребления ресурсов и позволяет определить уровень потребления при различных сочетаниях объемов потребляемых товаров. В данном случае использован модифицированный подход,

при котором объемы потребления товаров заменены на объемы используемых ресурсов. В качестве оптимизационной задачи принято определение оптимальной структуры факторов социально-экономического потенциала, которая достигается путем применения методов дифференциального исчисления, позволяющих найти экстремумы функции, т. е. определить ее максимальное значение.

Сравнивая предельную производительность переменного ресурса и затраты на его пополнение, органы местного самоуправления могут определять объем дополнительных затрат бюджетных средств на развитие или социальной, или экономической сферы. Целесообразность этих затрат будет обеспечена в том случае, когда каждая дополнительно вложенная единица средств будет обеспечивать прирост производства социально-экономических благ и контролировать объем бюджетных средств, необходимых для производства оптимального объема благ (рис. 1).

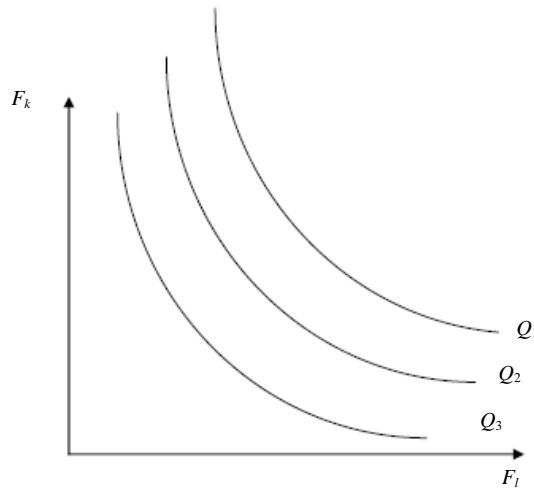


Рис. 1. Карта производимых благ социально-экономической системы при различных бюджетных ограничениях: Q_1, Q_2, Q_3 — изокванты различного объема производства; F_l — затраченный труд (ресурс); F_k — используемый капитал (бюджет)

Неполная взаимозаменяемость факторов производства обуславливает необходимость подбора взаимодополняемых факторов, так как отсутствие одного или нескольких ресурсов делает невозможным процесс производства благ и требуются затраты бюджета на их приобретение. В силу ограниченности бюджета выбор у органов управления стоит между вложением либо в социальные, либо в экономические блага и стоимостью ресурсов на их производство. Во временной точке их пересечения будет находиться оптимальная комбинация ресурсов.

Отражаемый на изокванте один и тот же объем благ при различных комбинациях факторов производства достигается за счет их взаимозаменяемости, т. е. увеличение количества социальных благ сельской территории предполагает уменьшение экономических и наоборот. При

движении по изокванте сверху вниз и одновременно слева направо происходит увеличение использования труда (L), сопровождаемое соответствующим сокращением затрат капитала (K), т. е. происходит замещение капитала трудом. Это замещение характеризуется понятием «предельная норма технологического замещения» трудом капитала (рис. 2).

При этом взаимозаменяемость является характеристикой факторов производства, определяющей возможности социально-экономической системы в выборе при создании социальных и экономических благ наиболее дешевого и доступного ресурса. Это свойство факторов необходимо использовать при повышении эффективности функционирования социально-экономической системы сельской территории.

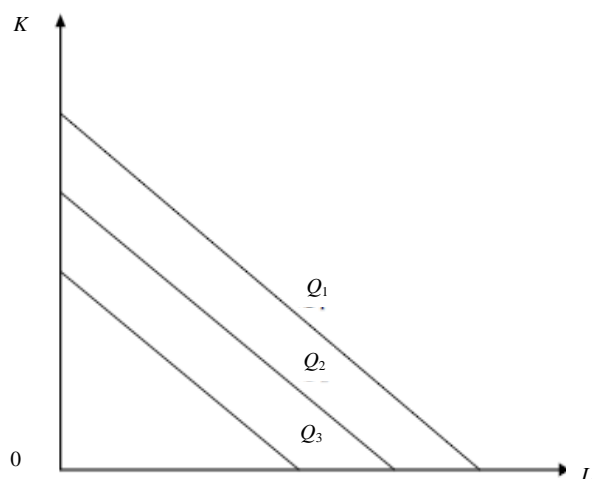


Рис. 2. Соотношение объема бюджетных средств сельской территории, направляемых на приобретение ресурсов для производства благ, в зависимости от количества использованного труда (L) и затрат капитала (K)

Для оптимизации функции средствами линейного программирования в качестве исходных данных предлагается выделить исследуемый сегмент (вид блага или услуги), объем необходимых для его производства расходов, рассчитать бюджетные средства, необходимые для создания и функционирования данного блага, и определить их долю в общей сумме расходов бюджета. Соотношение затрат бюджета на производство экономических и социальных благ предлагается рассчитывать на основе допущения того, что экономические блага (например, субъекты производственной инфраструктуры) приносят больший эффект, влияя на развитие социальной инфраструктуры и потенциал населения.

Для доказательства предлагается использовать агрегатные индексы:

$\frac{3}{4}$ — увеличение затрат капитала на производство социальных благ на 1 % обеспечивает $\frac{3}{4}$ прироста их производства;

$\frac{1}{4}$ — увеличение затрат капитала на производство экономических благ на 1 % дает возможность получить $\frac{1}{4}$ прироста.

Исследование проведено на примере Курьинского района Алтайского края. Используя полученные в ходе исследования данные, допустим, что экономические блага в структуре расходов занимают 10 %, социальные — 15 %, а общий доход — 100 %. Доля экономического блага в общей структуре составляет 7 %, а социального — 10 % (табл. 2).

Таблица 2

Исходные условия для определения оптимальной комбинации ресурсов Курьинского района в 2015 г.

Расходы	Сумма, млн руб.	Количество в структуре расходов, %	Доля в общей совокупности, %
На построение экономической инфраструктуры и сопутствующие программы	22 449	10	10
На построение социальной инфраструктуры и сопутствующие программы	25 947	15	7
Иные расходы*	124 290	75	—
Итого	172 686	—	—

* В категорию «иные расходы» входят управленческие расходы — административные и расходы на содержание управленческого персонала.

Приведем методику расчета оптимального распределения бюджетных средств Курьинского района для производства социальных и экономических благ в 2015 г.

Пусть x_1 — оптимальное количество социальных благ;

x_2 — оптимальное количество экономических благ.

Для двух благ целевая функция потребления затрат труда имеет вид:

$$U = (x_1 - 7)^{1/4}(x_2 - 10)^{3/4}$$

Вектор цен равен $P = (15; 10)$; объем дохода равен 100.

Решая его относительно x_2 , получим:

$$x_2 = 17/8, \text{ или } 2,125 \%$$

При $x_2 = 17/8$, или 2,125 %,

$$x_1 = 21/4, \text{ или } 5,25 \%$$

Расчеты, проведенные на основе предложенной методики, показывают, что Курьинскому району необходимо перераспределить денежные расходы, направив в экономическую сферу 81,2 млн руб., в социальную — 32,8 млн руб., сократив иные расходы до 58,7 млн руб. (табл. 3).

Таблица 3

Оптимальное распределение бюджетных средств Курьинского района для производства социальных и экономических благ в 2015 г.

Расходы	Сумма, млн руб.	Количество в структуре расходов, %	Доля в общей совокупности, %
На построение экономической инфраструктуры и сопутствующие программы	81 162	47	2,125
На построение социальной инфраструктуры и сопутствующие программы	32 810	19	5,250
Иные расходы	58 714	34	—
Итого	172 686	—	—

Задавая, таким образом, исходные условия социальных и экономических благ при сложившихся в социально-экономической системе ограничениях, можно определить их оптимальное соотношение в структуре затрат бюджета.

Кроме этого, оптимальное сочетание ресурсов позволяет рассчитывать на проявление всех выделенных нами синергетических эффектов: логического, инфраструктурного, инновационного, синергии трудовых ресурсов, инвестиционного.

Данный анализ позволяет районным органам управления определять объем дополнительных затрат бюджетных средств на развитие определенной услуги или ресурса в социальной или экономической сферах и определять объем бюджетных средств, необходимых для производства оптимального объема благ.

К. С. Akberov, B. V. Malozemov

COST OPTIMIZATION FOR POTENTIALS DEVELOPMENT OF THE RURAL MUNICIPALITY

The paper is dedicated to the optimization of factors when planning costs for the development of the rural municipality of potentials with a deficit of resources available to regional authorities, and above all financial. construction of a mathematical model of the optimal mix of resources can count on the manifestation of emerging synergies — infrastructure, innovation, synergy of human resources.

Keywords: bankroll, synergies effect, budget, social-economic benefits.

**РАЗДЕЛ 3
ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА**

**SECTION 3
IDEOLOGY AND POLITICS**

И. Н. Гомеров

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Новосибирск, Россия)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СУБЪЕКТНОСТЬ РОССИИ*

В статье исследуется политическая субъектность России. Утверждается, что она может быть рассмотрена в целостном единстве различных научных подходов. Показаны место и роль всех политических субъектов в политических реалиях современной России. Отмечено, что уровень проявления их политической субъектности определяется как неинституциональными (субъективными), так и субъектно-институциональными (объективными) возможностями и ограничениями. Подчеркнуто, что от эффективности проявления политической субъектности субъектов российской политики зависит уровень развития благосостояния России, всех ее граждан, регионов и местностей.

Ключевые слова: политическая субъектность, неинституциональный политический субъект, институциональный политический субъект, внутривластная субъектность, внешнеполитическая субъектность.

Политическая субъектность России проявляется, как известно, в двух основных формах: внутривластной и внешнеполитической, и та и другая — в форме индивидуальной и коллективной, общенациональной, региональной и местной субъектности. Источниками и носителями указанных форм политической субъектности могут выступать:

1) неинституциональные индивидуальные субъекты — те жители России, ее отдельных регионов и местностей, которые участвуют в политике, но не состоят ни в каких властно-государственных, политических или политизированных организациях;

2) негосударственные институциональные индивидуальные субъекты — те жители России, ее отдельных регионов и местностей, которые не состоят ни в каких властно-государственных организациях, но состоят в каких-либо политических партиях, других общенациональных, региональных, межрегиональных, районных, межрайонных, поселенческих или межпоселенческих политических или политизированных организациях и являются их полномочными представителями;

3) негосударственные институциональные коллективные субъекты — политические партии, другие общенациональные, региональные, межрегиональные, районные, межрайонные, поселенческие и межпоселенческие политические или политизированные организации (например, так называемые целевые «заинтересованные» и «лоббистские» группы);

4) властно-государственные институциональные индивидуальные субъекты — те жители России, ее отдельных регионов и местностей, которые состоят в каких-либо общенациональных, региональных, межрегиональных, районных, межрайонных, поселенческих или межпоселенческих властно-государственных организациях и являются их полномочными представителями;

5) властно-государственные институциональные коллективные субъекты — общенациональные, региональные, межрегиональные, районные, межрайонные, поселенческие и межпоселенческие властно-государственные организации.

Кроме того, в современном российском политическом дискурсе очень часто субъектами политики называют не только жителей России, российские политические партии, другие политические или политизированные организации, а также центральные (общероссийские, общенациональные), региональные и местные властно-государственные организации, но и Россию (Российскую Федерацию) в целом, ее регионы (республики, края, области, округа) и местности (районы, поселения). Причем речь в этих случаях, разумеется, идет не о естественно-природном или географическом, а прежде всего об институционально-политическом содержании понятий «Россия», «регион» и «местность». Иначе говоря, Россия, ее регионы и местности рассматриваются здесь в качестве институциональных коллективных субъектов политики¹.

* Данная статья является логическим продолжением статьи: *Гомеров И. Н.* Субъект как смысловое ядро политической субъектности // Развитие территорий : ежекв. науч. журн. 2015. № 3. С. 51—62.

¹ Ср.: *Аюпов М. А.* Государственная субъектность Республики Башкортостан в системе политико-властных отношений Российской Федерации : моногр. Уфа : Изд-во «БАГСУ», 2009. 149 с. ; *Будовская О. В.* Местное самоуправление как субъект политики реформирования российского общества: политологический анализ : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Орел, 2001. 198 с. ; *Полосин А. В.* Политический регион: опыт операционализации и концептуализации понятия. М. : Изд-во «МГУ им. М. В. Ломоносова», 2009. 200 с. ; *Чернышов А. Г.*

Подобные утверждения противоречат субъективистско-индивидуалистическим концепциям политической субъектности. Однако они вполне согласуются с концепциями, которые выделяют в политике не только неинституализированную индивидуальную субъектность, но и различные формы институализированной индивидуальной и коллективной субъектности. Более того, они согласуются с позицией юридической науки и Конституции Российской Федерации.

«Субъект» — это не только философская или психологическая категория, но и предмет изучения логики, социологии, юриспруденции и политологии. В логике — это логическое подлежащее; предмет суждения, определяемый предикатом, т. е. такой предмет суждения, которому присвоен тот или иной предикат. В античной и средневековой философии (до Декарта, XVII в.) — это субстанция, нечто реальное, существующее в самих вещах. В современной философии и социологии — индивид или социальная группа как источник и носитель активности, предметно-практической деятельности, социальных отношений и познания. В юриспруденции — носитель прав и обязанностей; лицо или организация, «физическое лицо» или «юридическое лицо», а также иное образование, обладающее теми или иными правами и обязанностями; участник правоотношений.

Поскольку политология по своему генезису и современному функционированию неразрывно связана с философией, психологией, социологией, политико-правовыми учениями и юриспруденцией, то она в той или иной мере соединяет, синтезирует, интегрирует в себе достижения всех этих научных дисциплин. Соответственно, проблема политической субъектности может быть рассмотрена в целостном единстве различных подходов — не только философско-политологического, психолого-политологического, социолого-политологического и теоретико-политологического, но и политолого-юридического, политико-юридического¹. Она может быть исследована и понята также с учетом различения и единства противоположностей: индивидуального и коллективного, субъективного и объективного, субъектного и объектного, неинституционального и институционального, сущего и возможного, в том числе желаемого и должного. Благодаря такому синтетическому подходу политический субъект может быть определен как источник и носитель не только субъективного, субъектного, индивидуального, неинституционального, но

и объективного, объектного, коллективного, институционального содержания. Тем самым он становится неотъемлемым элементом объективного политического бытия.

Институализированные коллективные субъекты политики обладают некоторой относительно устойчивой целостной совокупностью существенных и сущностных свойств, качественных характеристик, принципиально отличающих их как от противостоящих им объектов, так и от неинституализированных и институализированных индивидуальных политических субъектов. В качестве таковых могут выступать не общности — стихийно сложившиеся неинституализированные коллективы, не объединения — стихийно сложившиеся институализированные коллективы, а целевые организации — преднамеренно, целенаправленно институализированные коллективы.

Целевые организации без находящихся в них людей не существуют, не думают, не говорят, не действуют (не осуществляют психических актов, высказываний и действий), но являются носителями коллективных субъект-объектных отношений (коллективной деятельности) и коллективных межсубъектных отношений, задают определенные ограничения и возможности для их осуществления. Это такие коллективы, которые образованы, учреждены для достижения каких-либо целей или программ. Входящие в них индивиды и субколлективы целенаправленно организованы и интегрированы друг с другом. Они ощущают, воспринимают и осознают себя единым целым; обладают общей памятью, представленной в знаках и знаковых системах и хранящейся на различных носителях; действуют и решают стоящие перед ними задачи совместно на основе установленных общих формализованных и неформализованных правил, норм и процедур, индивидуальных и общих интересов, ценностно-политических, нравственно-политических, политико-правовых и иных регулятивных ориентиров, представлений, мнений, идей, идеалов, оценок, суждений. Каждый имеет и реализует некий набор неформализованных и формализованных (в том числе юридически оформленных) прав и обязанностей. Некоторые из них, занимая соответствующие места и/или должности в структуре коллектива, выполняют в нем лидерские (неформализованные) и/или формализованные властно-управленческие функции. Составы, уровни организованности и интеграции, интересы, права, обязанности, функции находящихся в таком коллективе людей и субколлективов, его цели или программы, установленные в нем правила, нормы, процедуры, регулятивные ориентиры со временем могут изменяться, причем существенно. Более того, он может изменять свое пространственное, территориальное месторасположение, свою материально-техническую базу. Однако это не всегда и не обязательно ведет к его ликвидации или изменению присущей ему целостности и качественной определенности как целевой организации.

Регион как субъект политики. Саратов : Изд-во «Сарат. гос. ун-т», 1999. 228 с. ; *Его же*. Регион как субъект политики и вертикаль власти в России: современные реалии // Проблемы государственной политики регионального развития России. М : Изд-во «Научный эксперт», 2008. С. 467—475.

¹ Характеристику политико-юридического и политолого-юридического подходов см.: *Кодан С. В.* Политико-юридический подход в исследовании государственно-правового развития России (XIX — начало XX вв.) // Проблемы политики и общества. 2012. № 2. С. 88—117 ; *Смирнов В. В.* Политология прав человека и политические права в России // Полис. Политические исследования. 2010. № 6. С. 106—115.

Разновидностями таких коллективов являются не только общенациональные, региональные, межрегиональные, районные, межрайонные, поселенческие и межпоселенческие властно-государственные, негосударственные политические и политизированные организации, но и государство (Россия, Российская Федерация) в целом (в «широком» его значении), а также входящие в него регионы (республики, края, области, округа) и местности (районы, поселения). Уровень проявления их политической субъектности, так же как и уровень политической субъектности жителей России, ее регионов и местностей, существенным образом определяется тем, в какой мере (минимальная, средняя или высокая) они:

— находятся внутри общероссийского, регионального или местного поля политики, воспринимают и осознают себя в нем не в качестве объектов, а в качестве специфических субъектов политики, отличающихся от всех других;

— осознают сложившуюся в России, в том или ином российском регионе, той или иной российской местности политическую реальность, свое место и роль в ней, свои политические и иные интересы, права и обязанности, а также связанные с ними проблемы;

— политически самоорганизованы и активны, самостоятельно, осознанно, на основе своей

собственной внутренней мотивации иницируют, детерминируют, осуществляют и регулируют свою политическую деятельность и свои межсубъектные политические отношения.

Политическая субъектность жителей России и образованных ими коллективов формируется и проявляется в их совместной деятельности и отношениях друг с другом. Это такая деятельность и такие отношения, которые направлены на формирование, сохранение, изменение, регулирование и/или использование государственной власти, властно-государственных и иных политически значимых институтов для реализации различного рода индивидуальных и/или коллективных интересов и решение связанных с ними проблем. Причем не только собственно политических интересов и проблем, но и экономических, социальных, духовно-культурных и/или иных.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., в России на постоянной основе проживало 142,85 млн человек.

В настоящее время в России, по предварительной оценке Росстата, на постоянной основе проживает 146,3 млн человек, т. е. на 3,45 млн больше, чем в 2010 г. (табл. 1). Городское население составляет 74 %, сельское — 26 %.

Таблица 1

Распределение населения по возрастным группам

Население	2010**		2015***	
	млн человек	%	млн человек	%
Всего	142,85	100,00	146,3	100,00
В том числе				
моложе трудоспособного возраста	23,12	16,18	25,69	17,56
население трудоспособного возраста*	87,98	61,58	85,42	58,39
старше трудоспособного возраста	31,71	22,19	35,16	24,04

* Для мужчин — 16—59 лет, женщин 16—54 года;

** Источник: *Итоги* Всероссийской переписи населения — 2010. Доклад Росстата. Документ опубликован на официальном сайте Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 10.02.2016).

*** Рассчитано автором по: *Информация* о социально-экономическом положении России за январь 2016 года. Демография. Документ опубликован на официальном сайте Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B16_00/IssWWW.exe/Stg/dk01/7-0.doc (дата обращения: 19.02.2016); *Российский статистический ежегодник*. 2015. : стат. сб. / Росстат. М. : Изд-во «Росстат», 2015 (728 с.). Табл. 1.1, 4.1, 4.2, 4.6. С. 31, 69, 74.

Важным показателем уровня проявления политической субъектности российских граждан является уровень их интереса к политике. Исследования показывают, что он не слишком высок. Так, только 39 % респондентов, опрошенных фондом «Общественное мнение», заявили, что интересуются политикой; большинство же (56 %), по их словам, политикой не интересуются; 53 % респондентов обсуждали события российской политической жизни со своими близкими и знакомыми (причем 22 % — часто, 30 % — редко), а 47 % — не обсуждали. Распределение ответов на этот вопрос практически не изменилось с февраля 2001 г. (43 % опрошенных интересовались политикой, а 54 % — нет), как и в последующие годы (в сентябре 2003 г. — 44 и 47 %, в октябре

2004 г. — 40 и 57 %, в мае 2005 г. — 39 и 59 %, в июне 2006 г. — 39 и 58 %, в ноябре 2007 г. — 38 и 59 %, в декабре 2010 г. — 30 и 64 %, в апреле 2011 г. — 37 и 58 %)¹.

Политикой традиционно в большей мере интересуются люди с высшим образованием (59 %), представители старшей возрастной группы (49 %), а также лица с относительно высокими доходами (48 %). Меньше всего политикой интересуются молодые россияне, хотя большинство респондентов (69 %) признают важность того, чтобы моло-

¹ См.: *Интерес* к политике. Доминанты 21 от 26 мая 2011 г. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: http://bd.fom.ru/report/cat/polit/int_pol/d112112 (дата обращения: 08.02.2016).

дежь — те, кому не более 25 лет, — участвовала в политической жизни страны. Только 16 % респондентов считают, что это не нужно (и такое же число затруднились ответить на вопрос). Однако, по мнению респондентов, молодые граждане России не слишком интересуются политикой. Только 11 % респондентов считают, что среди людей моложе 25 лет этой сферой интересуются многие, большинство респондентов (53 %) думают, что немногие, а 22 % считают, что среди молодежи интересующихся политикой нет совсем (14 % респондентов затруднились ответить на этот вопрос). При этом 20 % опрошенных считают, что молодые люди, интересующиеся политикой, это, как правило, умные и образованные молодые люди. Некоторые россияне (6 %) считают, что политикой занимаются молодые карьеристы в поиске выгод. Другие респонденты, напротив, полагают, что таким молодым людям небезразлична судьба России (5 %). Также звучало мнение, что политикой занимаются обеспеченные молодые люди либо дети влиятельных родителей (4 %). Большинство россиян (51 %) считают, что молодые люди до 25 лет способны создавать собственные политические организации. Противоположной точки зрения придерживаются 27 % респондентов. Две трети опрошенных россиян (66 %) разделяют мнение, согласно которому государство должно оказывать помощь молодежным организациям, а 19 % считают, что ему следует ограничиться контролем за тем, чтобы эти организации действовали в рамках закона¹.

Как отмечают Л. Д. Гудков, Б. В. Дубин, Н. А. Зоркая, для современной российской молодежи характерны неопределенность, противоречивость политических ориентаций и предпочтений, низкий интерес к политике, низкий уровень доверия к политическим институтам (за исключением фигуры президента), низкий уровень реального участия в политических и общественных инициативах, близость ее оценок к средним по населению в отношении многих принципиальных социально-политических проблем и векторов движения страны. Больше половины (54 %) молодых людей не интересуются политикой; внимательно следят за информацией о политических событиях лишь 29 %; обсуждают политические события с друзьями 22 %. Причем интерес к политике заметно чаще отсутствует у молодых женщин (61 %), чем у мужчин (48 %)².

¹ См.: *Молодежь в политике*. 22.05.2008 [отчет] [Опрос населения]. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: http://bd.fom.ru/report/cat/yong_pol/d082024/printable (дата обращения: 08.02.2016).

² См.: *Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Зоркая Н. А.* Молодежь России. М.: Изд-во «Московская школа политических исследований», 2011. С. 57—59 (96 с.). Ср.: *Лушандин В. Н.* Молодежь как субъект политики в современном российском обществе: специфика форм участия: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Орел, 2002. 152 с.; *Подхомутникова М. В.* Политическая субъектность российской молодежи // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки: Всерос. науч. журн. Политические науки. 2013. Вып. № 2. URL: <http://www.online-science.ru/m/products/politicks-nauki/gid416/pg0> (дата обращения: 11.01.2016); *Чирун С. Н.* Молодежная поли-

Большинство россиян (79 %) в мае 2011 г. считали, что молодые люди должны создавать политические организации. Но осведомленность респондентов о молодых политиках и их организациях была весьма низкой. Молодежную политическую организацию «Молодая гвардия» партии «Единая Россия» знали 32 % (в 2007 г. — 17 %) опрошенных, движение «Наши» — 18 % (в 2007 г. — 17 %), движение «Россия молодая» — 16 % (в 2007 г. — 9 %), движение молодых национал-большевиков (нацболов, лимоновцев) — 10 % (в 2007 г. — 17 %), движение против нелегальной иммиграции (ДПНИ) — 4 % (в 2007 г. — 2 %), Народно-демократический союз молодежи — 3 % (в 2007 г. — 2 %), движение «Новые люди» — 3 % (в 2007 г. — 2 %), организацию «Авангард красной молодежи» (АКМ) — 2 % (в 2007 г. — 3 %), движение «Местные» — 1 % (в 2007 г. — 2 %), движение «Победа» — 1 % (в 2007 г. — 2 %) и движение «Оборона» — 1 % (в 2007 г. — 1 %)³.

Одним из основных индикаторов уровня проявления политической субъектности граждан России является уровень их участия в выборах общенациональных, региональных и местных властно-государственных должностных лиц — депутатов представительной и руководителей исполнительно-распорядительной ветвей власти, которые проводятся в Единый день голосования. Например, 13 сентября 2015 г. в 21 субъекте РФ выбирали глав регионов, а также избирали новые составы 11 региональных парламентов, депутатов городских дум 23 административных центров. Прошло большое количество муниципальных выборов. Голосование охватило 51 млн (более 46 %) российских избирателей. В выборах участвовало 55 партий. Распределялось более 90 тыс. депутатских мандатов, более 1 300 выборных должностей. Для участия в выборах было выдвинуто около 207 тыс. кандидатов, из них зарегистрировано свыше 191,5 тыс. кандидатов⁴.

Как правило, в выборах общенациональных должностных лиц участвует больше избирателей, чем в выборах региональных должностных лиц, а менее всего — в выборах местных должностных лиц. Причем в выборах должностных лиц исполнительно-распорядительной власти участвует больше избирателей, чем в выборах депутатов. Так, 4 декабря 2011 г. в голосовании на выборах депутатов Государственной Думы РФ приняли участие 60,2 % (65,77 млн) избирателей,

тика в ситуации постмодерна (государство, власть, общество): автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. Казань, 2016. 22 с.; *Шнякина В. М.* Субъектность в процессе социального самоопределения молодежи: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11. Омск, 1999. 129 с.

³ См.: *Рейтинг* узнаваемости молодежных политических организаций. 25.05.2011 [Пресс-релиз]. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: http://bd.fom.ru/report/cat/yong_pol/press_250511 (дата обращения: 12.02.2016).

⁴ См.: *Выборы* — 2015. Документ опубликован на сайте Информационного агентства России ТАСС. URL: <http://tass.ru/elections-2015> (дата обращения: 08.02.2016).

а 4 марта 2012 г. в голосовании на выборах Президента РФ — 65,3 % (71,78 млн) избирателей¹.

Уровень проявления политической субъектности российских граждан определяется также тем, в какой мере они реализуют право на объединение (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ), в том числе на создание политических партий и на участие в их деятельности. В настоящее время во всех 77 российских политических партиях состоит около 3 млн человек, т. е. примерно 2,5 % жителей России в возрасте 18 и более лет, или около 2 % от общей численности населения России²; в том числе, согласно утверждениям руководства партий, в партии «Единая Россия» — более 2 млн человек³, КПРФ — более 157 тыс. человек⁴, ЛДПР — более 245 тыс. человек⁵, в партии «Справедливая Россия» — более 400 тыс. человек⁶.

Политическая субъектность самих политических партий формируется и проявляется в их политической деятельности и межсубъектных политических отношениях с гражданами России, другими субъектами политики. В частности, во время их участия в выборах. В настоящее время, по данным Минюста РФ, 75 российских политических партий (из 77) имеют право участвовать в выборах⁷. В действительности же в выборах участвуют не все партии. Так, в единый день голосования 13 сентября 2015 г. в выборах участвовало 55 партий, а в выборах депутатов Государственной Думы РФ 4 декабря 2011 г. — только

7 партий: партия «Единая Россия», получившая 49,32 % голосов избирателей, КПРФ, получившая 19,19 % голосов избирателей, ЛДПР, получившая 11,67 % голосов избирателей, партия «Патриоты России», получившая 0,97 % голосов избирателей, партия «Правое дело», получившая 0,60 % голосов избирателей, партия «Справедливая Россия», получившая 13,24 % голосов избирателей, партия «Яблоко», получившая 3,43 % голосов избирателей⁸. По данным фонда «Общественное мнение», в конце января 2016 г. за партию «Единая Россия» могли бы проголосовать 48 % респондентов, за КПРФ — 9 %, за ЛДПР — 8 %, за партию «Справедливая Россия» — 5 %⁹.

Уровень проявления политической субъектности партий определяется в значительной мере наличием в них региональных, местных и первичных отделений. Так, партия «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и партия «Справедливая Россия» имеют зарегистрированные отделения во всех 85 субъектах РФ, а остальные партии — не во всех: от 82 (партия «Патриоты России») до 24 («Партия родителей будущего») ¹⁰. В структуре КПРФ в рамках региональных отделений функционируют 2 278 местных и 13 726 первичных отделений¹¹.

Граждане России, так же как и образованные ими политические партии, согласно Конституции РФ, имеют право не только избирать (в 18 лет и старше) и быть избранными в органы государственной власти (ч. 2 ст. 81; ч. 1 ст. 97) и местного самоуправления, участвовать в референдумах (ч. 2 ст. 32), но и проводить различные политические акции: собрания, митинги, шествия, пикеты (ст. 31), а также свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29). Реализуя в той или иной мере эти права, они тем самым проявляют свою политическую субъектность, причем независимо от того, являются ли проводимые ими акции против или в поддержку институтов власти и/или властвующих субъектов, а также конвенциональными (легитимными, общепризнанными) или неконвенциональными (нелегитимными, не соответствующими принятым нормам или даже отвергаемыми значительной частью общества по моральным, религиозным или иным соображениям).

Особое значение в политике имеют протестные акции. Источниками и причинами таких акций нередко являются конфликты между соци-

¹ Рассчитано автором по: *Данные* Протокола Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. Документ опубликован на сайте ЦИК РФ. URL: http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/itogi/result.html (дата обращения: 08.02.2016); *Протокол* Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года (Протокол подписан 07 марта 2012 г.). Документ опубликован на сайте ЦИК РФ. URL: http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/itogi/result.html (дата обращения: 08.02.2016).

² Рассчитано автором по: *Российский* статистический ежегодник. 2015. Табл. 2.1. С. 35; *Государственный доклад* о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации — 2014 год; *Список* зарегистрированных политических партий. Документ опубликован на официальном сайте Минюста РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 07.02.2016); *Партийная система* в современной России. Документ опубликован на официальном сайте партии «Справедливая Россия». URL: <http://dok.opredelim.com/docs/index-56578.html> (дата обращения 07.02.2016).

³ См.: *Медведев Д. А.* «Единая Россия» — ответственная политическая сила. Доклад на пленарном заседании XV съезда партии «Единая Россия» 6 февраля 2016 г. Документ опубликован на официальном сайте партии «Единая Россия». URL: <http://er.ru/news/139360/> (дата обращения: 07.02.2016).

⁴ См.: *О партии*. Краткая справка. Документ опубликован на официальном сайте КПРФ. URL: <http://kprf.ru/party> (дата обращения: 07.02.2016).

⁵ См.: *Партия*. Документ опубликован на официальном сайте ЛДПР. URL: <http://ldpr.ru/party/> (дата обращения: 07.02.2016).

⁶ См.: *Партийная система* в современной России.

⁷ См.: *Сведения* о политических партиях, зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации (по состоянию на 1 февр. 2016 г.). Документ опубликован на официальном сайте ЦИК РФ. URL: http://www.cikrf.ru/poliparty/sved_min_yust_24112015%20.doc (дата обращения: 07.02.2016).

⁸ См.: *Данные* Протокола Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва.

⁹ См.: *Политические индикаторы*. Доминанты 4 от 4 февраля 2016 г. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: http://bd.fom.ru/report/map/dominant/dom_0416/d041601 (дата обращения: 08.02.2016).

¹⁰ См.: *Сведения* о политических партиях и их региональных отделениях (по состоянию на 1 янв. 2015 г.). Документ опубликован на официальном сайте Минюста РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/node/139256> (дата обращения: 08.02.2016).

¹¹ См.: *О партии*. Краткая справка.

альными группами, социальная напряженность, социальное самочувствие людей, динамика их социальных ожиданий¹. Согласно Т. Р. Гарру, в соответствии с интенсивностью политического недовольства население может быть разделено на три группы. Во-первых, те, чья неудовлетворенность интенсивна. Во-вторых, те, чья неудовлетворенность умеренна. В-третьих, те, чья неудовлетворенность низка либо вообще отсутствует. Население можно также подразделить по уровню политического недовольства и политическим ориентациям на три различные категории — лояльных, активных и нейтральных диссидентов. Лояльные — это те, кто склонен использовать лишь одобряемые режимом средства. Активные диссиденты — это те, кто склонен к использованию нелегальных средств. Нейтральные — это апатичные или амбивалентные (двойственные, противоречивые, неоднозначные); те, кто не принадлежит ни режиму, ни активной нелегальной оппозиции; те, кто представляет большинство населения. Некоторая часть лояльного населения может испытывать умеренную и даже сильную неудовлетворенность. Какая-то часть активных диссидентов может иметь слабую политизированную неудовлетворенность².

Разнообразны формы и средства осуществления протеста. Протест может быть как насильственным, так и ненасильственным. Протест может осуществляться в форме скрытого подстрекательства к сопротивлению, заговора, расклеивания листовок; или в форме открытого невыполнения приказов, неподчинения, невыхода на работу; или в форме несанкционированного пикетирования, несанкционированных уличных демонстраций, маршей, митингов, захватов помещений органов государственной власти, партийных зданий или иных значимых сооружений, политических стачек, уличных столкновений с оппонентами или органами правопорядка; или в форме акций гражданского неповиновения, включая бойкоты, демонстративное неисполнение законов, нарушение общественного порядка и неповиновение органам государственной власти; или в форме создания нелегальной политической партии, террористической организации, государственного (в том числе военного) переворота, вооруженного восстания, погрома, стихийного бунта, мятежа, смуты.

При этом, как считает Т. Р. Гарр, степень институциональной поддержки режима и диссидентских организаций детерминирована такими их структурными характеристиками, как масштаб, связность, сложность и способность организаций к обеспечению своих членов ценностями возможностью и средствами выражения протеста. Ни степень организованности, ни типы организаций в обществе не имеют устойчивой

связи со степенью и формами политического насилия. Воздействие установки организации на насилие зависит прежде всего от предшествующего состояния какой-то политической неудовлетворенности. Величина политического насилия изменяется с изменением соотношения институциональной поддержки диссидентов и институциональной поддержки режима до точки равенства и обратно. По мере приближения к равенству диссидентской и режимной институциональной поддержки вероятность внутренней войны возрастает. Вероятность беспорядков изменяется обратно степени институциональной поддержки диссидентов³.

Активность участия людей в акциях протеста в одних политических ситуациях может быть высокой, в других — низкой. Она различна в разное время и в различных местах. Если в СССР в 1989 г. практически еще не было каких-либо заметных массовых протестов, то через год-два ситуация резко изменилась. В 1990-х гг., особенно в первой их половине, в стране проходят массовые протестные акции: сначала против политики КПСС и руководства СССР, затем — против нового, так называемого «демократического» режима.

С наступлением XXI в. количество акций протеста в России и число участвующих в них граждан существенно снижается. Такая пассивность во многом стимулируется сомнениями в эффективности подобных акций. Тем не менее настроение большей части населения — митинговать неэффективно, но нужно — сохраняется, поскольку оно сосуществует с недовольством граждан собственным положением и социальной политикой властей. Формами проявления такого недовольства является, например, голосование «против всех» на выборах или отказ от участия в голосовании; отказ от участия в переписях; сдержанная реакция людей на призывы к сотрудничеству в борьбе с преступностью. Происходит переадресация протеста «сверху» «вниз», на «нижние этажи» системы государственного управления. Центральная власть перестала быть единственным адресатом претензий, но чаще всего недовольство направлено все-таки «наверх», в Москву, поскольку именно там составляются базовые «правила игры», а региональные и местные власти научились переадресовывать претензии «вверх»⁴. Некоторый всплеск протестной активности части российских граждан (прежде всего «столичной», преимущественно либерально настроенной) наблюдался в конце 2011 г. и первой половине 2012 г. Он был связан с выборами депутатов Государственной Думы и Президента России. Но затем протестная активность существенно снизилась и проявлялась лишь эпизодически. По данным фонда «Общественное мнение»

¹ См.: Назаров М. М. Политический протест: опыт эмпирического анализа // Социс. Социологические исследования. 1995. № 1. С. 47—59.

² См.: Гарр Т. Р. Почему люди бунтуют. СПб.: Изд-во «Питер», 2005. С. 355.

³ См.: Гарр Т. Р. Указ. соч. С. 354—361.

⁴ См.: Социальный протест: настроения и действия. 04.11.2004 [Опрос населения]. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: <http://bd.fom.ru/report/cat/let/dd044422/printable> (дата обращения: 19.02.2016).

ние», в начале 2016 г. у 58 % опрошенных жителей России действия российских властей не вызвали недовольство, а у 35 % — вызывали. Однако это недовольство не стало стимулом для участия недовольных в протестных акциях¹.

В современных условиях, как отмечают специалисты, важным ресурсом политического влияния на широкие слои российского общества, вовлечения граждан в политику, в том числе в различного рода политические акции, становится информационно-политическая работа в сети Интернет, формирование сетевых сообществ². По данным ВЦИОМ, в 2015 г. около двух третей (в 2014 г. 66 %) россиян пользуются Интернетом (69 %), 52 % выходит в Интернет ежедневно (в 2006 г. — 5 %), каждый пятый (17 %) — несколько раз в неделю или месяц. Наиболее активным потребителем контента является молодежь (среди 18—24-летних Интернетом пользуются практически все — 96 %). Стационарные устройства становятся менее популярны, а переносные гаджеты используются все активнее (с 2012 г. доля тех, кто для выхода в Интернет пользуется планшетами, выросла с 4 % до 41 %, в том числе 21 % — ежедневно, смартфоном — с 15 до 55 %, в том числе 39 % — ежедневно, ноутбуком — с 38 до 61 %, мобильным телефоном — каждый третий, как и в 2012 г.). С той или иной периодичностью просматривают сайты, скачивают файлы, переписываются и т. д. 73 % (каждый день — 44 %)³, поэтому российские (а также иностранные) граждане и политические партии активно используют ресурсы Интернет для достижения своих политических целей. В частности, официальные сайты имеют все парламентские партии: «Единая Россия» (<http://er.ru/>), КПРФ (<http://kprf.ru/>), ЛДПР (<http://ldpr.ru/>), «Справедливая Россия» (<http://www.spravedlivo.ru/>), а также многие внепарламентские партии. Однако уровень проявления политической активности в Интернете у них различен: у одних — больше, у других — меньше⁴. Степень же их реального политического влияния пока изучена слабо и нуждается в дальнейших исследованиях⁵.

¹ См.: *Протестные настроения*. Уровень недовольства властями и готовность протестовать. 17 февраля 2016. Документ опубликован на сайте фонда «Общественное мнение». URL: <http://fom.ru/obshchestvo/11090> (дата обращения: 19.02.2016).

² См.: *Мирошниченко И. В.* Формирование субъектности сетевых сообществ в российской публичной политике // *Человек. Сообщество. Управление*. 2012. № 1. С. 76—86; *Интернет и современное общество*: сб. науч. ст. // *Труды XVI Всероссийской объединенной конф. (IMS—2013)*, Санкт-Петербург, 9—11 окт. 2013. СПб.: Изд-во «НИУ ИТМО», 2013. 304 с.

³ См.: *Пресс-выпуск* № 2836. 19.05.2015. Документ опубликован на сайте ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=23&page=43> (дата обращения: 09.02.2016).

⁴ См.: *Балашов А. Н.* Интернет-активность политических партий: политологический анализ // *Изв. Тульского гос. ун-та. Гуманит. науки*. Вып. 3. Тула: Изд-во «ТулГУ», 2014. С. 107—116.

⁵ См.: *Интернет-коммуникации российских политических партий*. М.: Изд-во «Институт перспективных гуманитарных исследований и технологий МГГУ им. М. А. Шолохова». 2014. Документ опубликован на сайте МГГУ им. М. А. Шоло-

Политика — это не только формирование, сохранение, изменение и регулирование, но и использование государственной власти, властно-государственных и иных политически значимых институтов, поэтому политическая субъектность России, ее регионов и местностей проявляется не только благодаря проявлению политической субъектности российских граждан и созданных ими политических партий, но и благодаря проявлению политической субъектности федеральных органов (организаций) государственной власти и работающих в них людей.

Сегодня в федеральных государственных органах занято 1 454,3 тыс. человек (в 2000 г. — 522,5 тыс. человек)⁶. Все они, используя предоставленные им властно-управленческие полномочия, в той или иной степени организуют и обеспечивают реализацию внутривластного и внешнеполитического курса российского государства, его внутривластной и внешнеполитической субъектности. Прежде всего это Президент РФ и его Администрация, Правительство РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ.

Следует отметить, что федеральные органы государственной власти имеют различные границы политической субъектности.

Так, поскольку Совет Федерации не избирается на всеобщих выборах, а формируется региональными органами государственной власти (ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 96) — преимущественно из отставных федеральных и региональных чиновников⁷, то его политическая субъектность ограничена политической субъектностью этих региональных органов. Более того, она ограничена и политической субъектностью президента и правительства, поскольку от них в значительной мере зависят как региональные органы исполнительно-распорядительной власти, назначающие своего представителя в Совет Федерации (как правило, по согласованию с Администрацией Президента РФ), так и сами эти представители.

Как справедливо отметила И. В. Радич, Совет Федерации не является органом народного представительства, но может стать таковым, если будет формироваться на выборной основе⁸, точнее — народным голосованием на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов РФ (один округ на территории каждого субъекта РФ), и при условии, что члены Совета Федерации не могут одновре-

хова. URL: http://mggu-sh.ru/sites/default/files/prezentaciya-ekspertnyy_seminar_1.pdf (дата обращения: 09.02.2016).

⁶ См.: *Российский статистический ежегодник*. 2015. Табл. 2.3. С. 40.

⁷ См.: *Состав и структура Совета Федерации*. Документ опубликован на официальном сайте Совета Федерации РФ. URL: <http://council.gov.ru/structure/members/> (дата обращения: 27.02.2016).

⁸ См.: *Радич И. В.* Есть ли место Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в системе народного представительства? // *Развитие территорий*: ежекв. науч. журн. 2015. № 2. С. 94—97.

менно занимать какие-либо должности в других органах региональной или федеральной государственной власти.

Политическая субъектность Государственной Думы РФ существенно ограничена, согласно Конституции РФ, политической субъектностью и конституционными полномочиями Президента РФ, Правительства и Совета Федерации РФ. Законопроекты, предусматривающие расходы, подкрепляемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ (ч. 3 ст. 104). Принятый Думой закон может быть отклонен Советом Федерации РФ (ч. 4 ст. 105) и Президентом РФ (ч. 3 ст. 107); она может повторно принять его, но лишь тогда, когда за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов (ч. 5 ст. 105, ч. 3 ст. 107). Дума может быть распущена Президентом РФ (ст. 84, ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 111, ч. 3 и ч. 4 ст. 117). Политическая субъектность Правительства РФ, так же как политическая субъектность Думы, ограничена политической субъектностью и конституционными полномочиями Президента РФ. Именно он, а не Дума, назначает Председателя Правительства РФ; вроде бы с согласия Думы (ст. 83), но после трехкратного отклонения ею представленных кандидатур (в том числе одной и той же кандидатуры) она распускается Президентом РФ, в результате чего он самостоятельно (единолично) назначает Председателя Прави-

тельства РФ (ч. 4 ст. 111). Президент РФ, а не Дума, принимает решение об отставке Правительства РФ, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83). Поскольку не Дума, а Президент РФ формирует Правительство РФ, то и представленные в ней политические партии ограничены в своей политической субъектности политической субъектностью Президента РФ и его правительства.

Кроме указанных выше органов федеральной власти, в мае 2000 г. в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования контроля за исполнением их решений были образованы 9 федеральных округов¹ (рис. 1, 2). В них назначаются полномочные представители Президента РФ, которые входят в состав Администрации Президента РФ и организуют в соответствующем федеральном округе работу по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, а также контроль за исполнением решений федеральных органов государственной власти и кадровой политики Президента РФ².



Рис. 1. Карта федеральных округов (без Крымского федерального округа)

¹ См.: *Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР (ОК 024–95))*. URL: http://www.oktmo.ru/list_federaldistricts (дата обращения: 15.02.2016).

² См.: *О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе*: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849. Документ опубликован на интернет-портале «Российской газеты». 2000. 14 мая. URL: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html> (дата обращения: 15.02.2016).



Рис. 2. Карта Крымского федерального округа

Уровень проявления политической субъектности всех перечисленных выше федеральных властно-государственных органов и работающих в них людей определяется уровнем, характером, содержанием, эффективностью формируемых и реализуемых ими политических и иных государственных решений (законов, указов, распоряжений, постановлений), программ, использования государственной власти и властно-государственных институтов для решения существующих в обществе и государстве проблем в интересах большинства российских граждан. Для этого им предоставлены значительные ресурсы: пространственно-географические (площадь территории России самая большая в мире — 17 125,2 тыс. км²), естественно-природные (Россия — одна из самых богатых стран мира по запасам природных ресурсов), людские (по числу жителей Россия занимает 9-е место в мире, после Китая, Индии, США, Индонезии, Бразилии, Пакистана, Бангладеш и Нигерии)¹, информационные (телевидение, Интернет, радио, газеты, другие средства массовых коммуникаций), властно-управленческие (весьма значительные полномочия Президента РФ и Правительства РФ, высокий уровень доверия Президенту). Однако достигнутые страной результаты все еще не соответствуют ее возможностям.

Вместе с тем в последние годы, в отличие от 1990-х гг., федеральные органы государственной власти (Президент РФ, Правительство РФ, МИД и др.) активизировали усилия по защите российских интересов на мировой политической арене. В феврале 2013 г. Президентом России была утверждена Концепция внешней политики Российской Федерации², в соответствии с которой в апреле 2014 г. Правительство РФ утвердило госу-

дарственную программу «Внешиполитическая деятельность»³.

Цель программы — всестороннее и эффективное обеспечение интересов Российской Федерации на международной арене, создание благоприятных внешних условий для долгосрочного развития страны. Задачи программы:

1) выработка и реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере международных отношений Российской Федерации;

2) выполнение финансовых обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и решений, принятых с участием Российской Федерации и подлежащих исполнению за счет федеральных бюджетных ассигнований;

3) содействие расширению российского культурно-гуманитарного присутствия в мире.

Основные действующие целевые индикаторы и показатели программы:

1) количество государств, с которыми Российская Федерация поддерживает дипломатические и консульские отношения (единиц);

2) объем консульских действий, связанных с обслуживанием российских граждан (тыс. единиц);

3) объем консульских действий, связанных с обслуживанием иностранных граждан (тыс. единиц);

4) количество международных и межгосударственных организаций и объединений в рамках которых реализуется государственная политика Российской Федерации в сфере международных отношений и в бюджет которых осуществляются платежи (взносы) ответственным исполнителем (соисполнителями) государственной программы (единиц);

5) полнота исполнения расходных обязательств Российской Федерации, принятых в целях

¹ См.: *Российский статистический ежегодник*. 2015. Табл. 2.1, 27.1. С. 35, 667; *Страны мира*. Современный справочник / сост. Т. В. Горячина, И. Г. Ярич. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Дом Славянской Книги», 2015. 639 с.

² См.: *Концепция внешней политики Российской Федерации*: утв. Президентом Рос. Федерации 12 февр. 2013 г. Документ опубликован на официальном сайте МИД РФ. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/122186 (дата обращения: 15.02.2016).

³ См.: *Государственная программа Российской Федерации «Внешиполитическая деятельность»*: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 325-10. Документ опубликован на официальном сайте МИД РФ. URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/698403 (дата обращения: 15.02.2016).

реализации межгосударственных договоров и подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (%);

б) доля стран, в которых осуществляется деятельность Россотрудничества, в общем числе стран мира (%)¹.

Реализуя концепцию и программу, Россия (в лице ее полномочных представителей) активно участвует в деятельности ООН, «Группе двадцати» и БРИКС, межцивилизационном диалоге по борьбе с новыми мировыми вызовами и угрозами, контролю над вооружениями и нераспространением ядерного оружия, урегулированию международных конфликтов, решению правозащитных проблем, осуществляет защиту интересов соотечественников за рубежом, сотрудничает с другими странами в сфере экономики, культуры, науки и образования. В зоне приоритетных интересов ее внешней политики являются пространства СНГ², Европы, США и Канады, Азиатско-Тихоокеан-

ского региона, Южной Азии, Ближнего и Среднего Востока, Северной, Центральной и Южной Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна³. Без нее сегодня не могут быть решены многие мировые проблемы.

Уровень проявления политической субъектности России, ее регионов и местностей существенным образом определяется уровнем проявления политической субъектности региональных органов (организаций) представительной и исполнительно-распорядительной ветвей государственной власти, созданных ими межрегиональных организаций, работающих в них людей (табл. 2). Сегодня в состав Российской Федерации входит 85 субъектов-регионов (рис. 3), в том числе 22 республики, 9 краев, 46 областей, одна автономная область, четыре автономных округа и три города федерального значения (ст. 65 Конституции РФ).

Таблица 2

Занятость в органах государственной власти составила, тыс. человек

Органы государственной власти	2000 г.	2015 г.
Всего	192,9	264,3
В том числе:		
органы законодательно-представительной власти	8,1	12,6
органы исполнительной власти	179,8	205,9
органы судебной власти	3,0	34,7
другие государственные органы	2,0	11,0

Источник: Российский статистический ежегодник. 2015. Табл. 2.3. С. 40.



Рис. 3. Расположение субъектов РФ на карте России (без Республики Крым и г. Севастополя)

¹ См.: Государственная программа Российской Федерации «Внешинополитическая деятельность».

² Содружество независимых государств.

³ См.: *Внешинополитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2014 году*. Обзор МИД РФ. Москва, апрель 2015 г. Документ опубликован на официальном сайте МИД РФ. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1252251 (дата обращения: 15.02.2016).

Во всех властно-государственных органах субъектов РФ существуют подразделения (министерства, департаменты, управления и/или отделы), ответственные за проведение внутренней региональной политики. Например, в правительстве Новосибирской области существует министерство региональной политики.

Министерство совместно с другими органами государственной власти, местного самоуправления и общественностью реализует ряд целевых программ, в том числе:

— долгосрочную целевую программу «Государственная поддержка общественных инициатив и развития институтов гражданского общества в Новосибирской области на 2011—2016 годы»;

— долгосрочную целевую программу «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации в Новосибирской области на 2011—2016 годы»;

— ведомственную целевую программу «Молодежь Новосибирской области на 2013—2015 годы»;

— ведомственную целевую программу «Государственная поддержка развития институтов местного самоуправления в Новосибирской области на 2013—2015 годы»;

— ведомственную целевую программу «Улучшение качества вещания телевизионной сети Новосибирской области за счет ее перевода на цифровые технологии на 2013—2015 годы»;

— ведомственную целевую программу «Обеспечение информирования населения о деятельности органов власти Новосибирской области на 2012—2015 годы»;

— ведомственную целевую программу «Развитие областной телерадиовещательной сети на 2013—2015 годы»¹.

Повышению эффективности деятельности региональных органов государственной власти, координации их усилий в реализации политического курса государства способствуют образованные ими или при их поддержке различные межрегиональные организации. Например, созданная в 1990 г. Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» (МАСС), объединяющая 14 сибирских регионов-субъектов РФ (в том числе 4 республики — Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия, 3 края — Алтайский, Забайкальский, Красноярский, 6 областей — Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская, 1 автономный округ — Ханты-Мансийский). Высшим органом ассоциации является Совет ассоциации. В его состав входят руководители исполнительно-распорядительной и законода-

тельно-представительной ветвей региональной власти.

Уровень проявления политической субъектности России, ее регионов и местностей не в малой степени зависит от уровня проявления политической субъектности местных (районных, поселенческих) органов (организаций) представительной и исполнительно-распорядительной ветвей государственной власти и местного самоуправления, созданных ими межмуниципальных организаций, работающих в них людей. На 2015 г. в стране 1 114 городов и 1 192 поселка городского типа, 22 923 муниципальных образования, в том числе 1 823 муниципальных района, 535 городских округов, 267 внутригородских муниципальных образований, 1 644 городских и 18 654 сельских образований. Из них 20 805 муниципальных образований участвуют на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях, в том числе 1 741 муниципальный район, 491 муниципальный округ, 18 316 поселений (1 491 городское поселение и 16 825 сельских поселений). В органах муниципального самоуправления и избирательных комиссиях работает на 2015 г. 493 287 человек (в 2000 г. — 448,0 тыс. человек), в том числе в представительных органах — 15,4 тыс. человек (в 2000 г. — 3,1 тыс. человек), исполнительно-распорядительных — 469,8 тыс. человек (в 2000 г. — 444,9 тыс. человек)².

Существенную помощь органам государственной власти и местного самоуправления оказывают созданные ими различные межмуниципальные организации. Например, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Она образована в 1986 г. для оказания содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации местного самоуправления и муниципальному сотрудничеству. Членами ассоциации являются 70 муниципальных образований Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением 13 млн. человек. За годы своего существования ассоциация провела более 500 различных мероприятий, в которых приняли участие свыше 25 тыс. муниципальных специалистов. С 1994 г. в ассоциации функционирует информационная сеть АСДГ, обеспечивающая органы местного самоуправления оперативной информацией по электронной почте. Ею пользуются более 1 100 муниципальных образований России³. Аналогичные межмуниципальные организации действуют и в других федеральных округах (например, Союз городов Центра и Северо-Запада России⁴, Союз городов

¹ Подробнее см.: Гомеров И. Н. Отчет о стажировке в Министерстве региональной политики Новосибирской области. 2015—2016 гг. // Текущий архив Сибирского института управления — филиала РАНХиГС. 2016. Ф. Р1441. Оп. 152/05-02-23. Ед. хр. 5. Л. 3—7 (27 л.); Положение о министерстве. Структура министерства. Документы опубликованы на официальном сайте Министерства региональной политики Новосибирской области. URL: <http://www.minregion.nso.ru/page/216> (дата обращения: 15.02.2016).

² См.: Российский статистический ежегодник. 2015. Табл. 2.1, 2.2, 2.3. С. 35, 38, 40; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2015 года: стат. бюл. М.: Изд-во «Росстат», май 2015.

³ См.: Об АСДГ. Документ опубликован на официальном сайте АСДГ. URL: <http://www.asdg.ru/about> (дата обращения: 15.02.2016).

⁴ См.: О союзе. Историческая справка. Документ опубликован на официальном сайте Союза городов Центра и Северо-

Заполярья и Крайнего Севера¹, Ассоциация городов Поволжья — АГП²), а также внутри отдельных регионов (например, «Совет муниципальных образований Новосибирской области» — СМО НСО³) или в Российской Федерации в целом (например, Общероссийский Конгресс муниципальных образований — ОКМО, объединяющий 85 Советов муниципальных образований субъектов РФ⁴, Союз Российских городов — СРГ⁵, Ассоциация малых и средних городов России — АМиСГР⁶).

Таким образом, наряду с гражданами и политическими партиями основными субъектами российской политики, проявляющими свою политическую субъектность, являются органы (организации) федеральной, региональной и местной представительной и исполнительно-распорядительной ветвей власти, различные созданные ими общероссийские, межрегиональные и межмуниципальные организации, а также работающие в них люди. Все они, используя предоставленные им полномочия, в той или иной мере формируют и вместе с российскими гражданами реализуют решения, которые определяют местную, региональную и/или общероссийскую политику, в том числе экономическую, социальную, духовно-культурную и иную политику, и, следовательно, являются ее участниками — политическими субъектами. Именно они прежде всего формируют программы экономического, социального, духовно-культурного, политического развития России, ее регионов, городских и/или сельских поселений, районов и организуют их реализацию.

По данным Росстата, во всех федеральных и региональных органах (организациях) государственной власти, органах (организациях) местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований занято 2 211,9 тыс. человек (в 2000 г. — 1 163,3 тыс. человек)⁷. Уровень, характер, содержание и эффективность проявления ими политической (властно-управленческой) субъектности задается и регулируется их профессиональными и личными потребностями,

интересами, мотивами, целями, нормами морали и профессиональной этики, существующими внутри соответствующих организаций неформализованными и формализованными правилами (нормами-запретами, нормами-разрешениями, нормами-предписаниями), в том числе юридически оформленными правовыми нормами — законами и подзаконными нормативными правовыми актами, ведомственными инструкциями, положениями, регламентами. Иначе говоря, уровень проявления (и формирования) их политической субъектности определяется как неинституциональными субъектно-психологическими, субъективными, так и субъектно-институциональными, объективными (в том числе юридически оформленными) возможностями и ограничениями. Он существенным образом зависит от эффективности их властно-управленческой деятельности, властно-управленческих отношений друг с другом и со всеми другими российскими гражданами — субъектами политики, от того, как они решают существующие в обществе и государстве проблемы, в какой мере способствуют реализации интересов большинства россиян, впрочем, так же как и от уровня проявления политической субъектности, политической деятельности и политических отношений друг с другом всех российских граждан, политических партий и других политических или политизированных целевых организаций. В конечном счете уровень политической субъектности всех властных органов влияет на уровень развития благосостояния России, всех ее граждан, регионов и местностей во всех сферах жизни: политической, экономической, социальной, духовно-культурной.

ро-Запада России. URL: <http://www.sgorodov.ru/about/history> (дата обращения: 15.02.2016).

¹ См.: *О союзе*. Документ опубликован на официальном сайте Союза городов Заполярья и Крайнего Севера. URL: <http://krayniy-sever.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

² См.: *Об Ассоциации*. Документ опубликован на официальном сайте АГП. URL: <http://agpsamara.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

³ См.: *Устав СМО. Структура Совета. Члены Совета*. Документы опубликованы на официальном сайте СМО НСО. URL: <http://www.smo-nso.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

⁴ См.: *Устав ОКМО. Органы управления ОКМО. Рабочие органы ОКМО*. Документы опубликованы на официальном сайте ОКМО. URL: <http://www.okmo.pf> (дата обращения: 15.02.2016).

⁵ См.: *О союзе*. Документ опубликован на официальном сайте СРГ. URL: <http://www.urs.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

⁶ См.: *Об Ассоциации*. Документ опубликован на официальном сайте АМиСГР. URL: <http://www.amisgr.ru> (дата обращения: 15.02.2016).

⁷ См.: *Российский статистический ежегодник*. 2015. Табл. 2.3. С. 40.

I. N. Gomerov

POLITICAL SUBJECTIVITY OF RUSSIA

In article is examined the political subjectivity of Russia. It states that political subjectivity could be reviewed in unity different scientific approaches. It showed the role and places all political actors in political reality of modern Russia. As noted by the authors, the level of manifestation political subjectivity is define by non-institutional (subjective) and subjective-institutional (objective) opportunities and constrains. It underscored that level of well-being of Russia depends on the efficiency of political subjectivity of all political actors.

Keywords: political subjectivity, non-institutional political actor, institutional political actor, domestic political subjectivity, foreign-policy subjectivity

Р. И. Резванов

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Россия)

РЕФОРМАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ ЕРМОЛАЯ-ЕРАЗМА: СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ АВТОНОМНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВА М. МАННА

Статья посвящена одному из самых смелых реформационных проектов эпохи Ивана IV Грозного — трактату «Правительница» Ермолая-Еразма. Написанная для царя, она критически осмысливает существующий порядок и предлагает принципиально новую систему взаимоотношений государства и основных социальных слоев общества. Государство «Правительницы» становится самостоятельным актором социально-экономических процессов, его власть автономна и основана на регулировании общественных процессов.

В качестве инструмента анализа идеологии «Правительницы» предпочтительной оказывается концепция автономной власти государства, созданная крупнейшим историческим макросоциологом Майклом Манном. Концепция позволяет вывести «Правительницу» из традиционной «продворянской» либо «крестьянской» системы ее историографического анализа, сложившейся на рубеже XIX—XX вв. Используя данный подход, мы можем проследить авторскую логику Ермолая-Еразма: государственная власть возникает отнюдь не в среде конкретных социальных групп (и не совпадает ни с одной из них), а в пространстве взаимодействия и интересов каждой из них, что и находит свое подтверждение в тексте самой «Правительницы».

Ключевые слова: историческая макросоциология, концепция автономной власти государства, инфраструктурная и деспотическая власть, постоянные типы (функции) государственных действий.

События середины XVI столетия вступают в столь резкий контраст с предшествующими годами, что произошедшие глубокие подвижки в разных сферах государственного устройства не замедлили сказаться на настроениях современников. В политике свершается важнейший идеологический шаг — великокняжескую власть в Москве сменяет царская, а присоединение Казанского ханства снимает непосредственную военную угрозу с востока. Почти одновременно с этим событием в стране разворачивается масштабная Тысячная реформа. Перемены отразились и на общественной мысли — появляются знаменитые сочинения Ивана Пересветова, Феодосия Косого, Федора Карпова и Ермолая-Еразма.

Так сложилось, что на фоне более именитых современников история уделила Ермолаю-Еразму несравненно меньшее внимание, чем заслуживает его личность. Вероятно, дело в том, что его перу принадлежит только одна работа, со знанием дела рассуждающая об экономических новациях и принципах межсословных взаимоотношений, а потому резко диссонирующая со свойственными ему религиозными сочинениями (хотя среди них и присутствует знаменитая «Повесть о Петре и Февронии»). А между тем, приближенный не только к митрополитскому, но и к царскому двору, Ермолай-Еразм являет собой значимую фигуру для понимания общественно-политического дискурса, сопровождавшего эпохальную смену московской великокняжеской традиции на

идеологию и управленческую практику Российского царства.

Установившаяся в отечественной историографии конвенция выводит Ермолая под двойным именем *Ермолай-Еразм* (второе имя принято после монашеского пострига). Гораздо меньше в литературе встречается другая вариация — *Ермолай Прегрешный*¹. Связано это с самим Ермолаем: вполне следуя средневековой традиции преуменьшения роли автора, в своих сочинениях он называет себя *прегрешным*. В частности, уже в первых строках «Повести о Петре и Февронии» он пишет: «...да помянете же и мене прегрешнаго, списавшаго сие, елико слышах, неведый, аще инии суть написали, ведуще, выше мене»².

Поворотным моментом в жизни псковича Ермолая-Еразма стало его приглашение, как человека «книжного», в Москву, ко двору московского митрополита Макария. К 1550-м гг. вокруг митрополита собирается довольно большой круг способных и наделенных литературным талантом интеллектуалов. Надо отдать должное самому Макарию — для своего времени он был человеком весьма начитанным и образованным, лестно

¹ См., например: Шляпкин И. А. Ермолай Прегрешный, новый писатель эпохи Грозного и его сочинения / проф. И. А. Шляпкин. СПб.: Тип. Гл. упр. уделов, 1911. 27 с.

² Цит. по: Демкова Н. С., Дмитриева Р. П., Салмина М. А. Основные пробелы в текстологическом изучении оригинальных древнерусских повестей // Труды Отдела древнерусской литературы / АН СССР. Ин-т рус. лит. (Пушкин. Дом); отв. ред. Д. С. Лихачев; отв. секретарь редакции М. А. Салмина. М.; Л.: Наука, 1964. [Т.] XX: Актуальные задачи изучения русской литературы XI—XVII веков. С. 144.

нареченным современниками «презельным вторым Филадельфом, книголюбом завидливым». В близкий круг приближенных к митрополиту попадает и Ермолай-Еразм, о чем он упоминает в своем «Молении царю Ивану Васильевичу Грозному»: «...благословением превеликаго всея России архиерея Макария митрополита составих три вещи от древних драги...»¹.

Но, работая в числе прочих над составлением Великих Миней Четых, Ермолай-Еразм не замыкается в церковных делах, более того, он выказывает удивительную осведомленность о делах Ивана IV. Историк-религиовед А. Клибанов прямо говорит, что Ермолай-Еразм «хорошо знает чаяния своего государя», в дальнейшем приходя к умозаключению, что «живой отклик автора как на общегосударственные дела, так и на домашние (при всем их значении) печали и радости Ивана IV выдают в нашем авторе человека, более или менее близко стоявшего к царскому двору»². О Ермолае-Еразме как о «лице известном и близком к царю» пишет и дореволюционный историк русской литературы И. Шляпкин³.

Близость к царскому двору, хорошее знание придворной структуры, а главное мотивов, которыми руководствовался царь, позволяют Ермолаю-Еразму даже выходить на Ивана IV с личными обращениями. Так, в «Молении царю Ивану Васильевичу Грозному» он просит царя установить ему жалованье за его писательский труд: «...да вменится часть моя со исправльшими слово твоего наказания и не тощ явлюся твоего благодарства, но на куюждо годину твоего серебра благодарнаго да буду приемля урок»⁴.

Историки располагают крайне скудной информацией о том, как в последующем сложилась жизнь Ермолая-Еразма, неизвестна даже дата его смерти. На основе детального изучения списков Никоновской летописи И. Шляпкин предположил идентифицировать Ермолая-Еразма с упомянутым в летописи «протопопом Спасским из дворца Ермолаем»⁵. Впрочем, упоминание оказывается косвенно связанным с Иваном IV: спасский протопоп перечислен в числе приглашенных на церемонию поставления игумена Селижарова монастыря Гурия в архиепископы (в 1555 г.) во вновь образованной казанской архиепископии — событие, которое царь лично почтил вниманием⁶.

В творчестве Ермолая-Еразма особняком держится трактат «Благохотящим царем правительница и землемерие», в первой редакции озаглавленный «Аще восхотят, царем правительница и землемерие». По умолчанию обычно используется укороченный вариант наименования тракта-

та — «Правительница», что означает «наставление», «устав»⁷. Исключительность работы — в ее светскости и предельном рационализме, в корне отличающих ее от тех церковно-агиографических сочинений, которыми ранее был известен Ермолай-Еразм.

Со времени своего появления в середине XVI в. «Правительница» оставалась за пределами исследовательского внимания. Пока в начале XX столетия благодаря работам историков А. Шляпкина, Р. Виппера и В. Ржиги сочинение Ермолая-Еразма не пережило свое второе рождение.

Сложность замысла и оригинальность подхода Ермолая-Еразма к различным вопросам оказали столь большое впечатление на современников, что дало повод тому же литературоведу Ю. Галицкому не только сомневаться, но в некоторых случаях и прямо отказывать Ермолаю-Еразму в авторстве ряда произведений. По его словам, феномен творчества публициста являлся «необычным и просто невероятным даже для данной обстановки», поскольку «при подобном широком совмещении самых разнородных — мистически-отвлеченных и обыденно-бытовых, духовно-учительных, политико-экономических и народно-поэтических интересов и тем, это был бы уж, действительно, чересчур универсальный, всеобъемлющий ум, чуть ли не какой-то Ломоносов XVI века, а по крайней мере — новый Максим Грек, что так просто, без дальнейших данных, в тех культурно-исторических условиях допустить, конечно, мудрено»⁸.

Ценность адресованного к Ивану IV произведения — в целостности содержащихся положений, включающих проект разграничения социальных и экономических отношений между ведущими социальными группами. При этом обособляется роль государства как самостоятельного политического актора с присущими только ему интересами. Ермолай-Еразм определяет за государством и властью роль актора системных изменений в обществе, автономного по отношению к социальным группам своего времени и преследующего только ему присущие надпартикулярные интересы. Государство Ермолая-Еразма рационально, его властные отношения не заложены в теодицею, божественной традиции, а следуют из противопоставления государства беспорядку, неуверенности и несправедливости в обществе.

В контексте подхода Ермолая-Еразма перспективной и интересной выглядит возможность обращения к концепции «автономной власти государства», предложенной представителем неовенгерской школы, историческим макросоциологом Майклом Манном. Теоретический базис М. Манна представлен в его монографии «The Autonomous Power of the State: Its Origins,

¹ Цит. по: Шляпкин И. А. Указ. соч. С. 7.

² Цит. по: Клибанов А. И. Сборник сочинений Ермолая-Еразма // Труды Отдела древнерусской литературы / Академия наук СССР. Ин-т рус. лит. (Пушкин. Дом); отв. ред. Д. С. Лихачев. М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. Т. 16. С. 183—184.

³ См.: Шляпкин И. А. Указ. соч. С. 8.

⁴ Цит. по: Там же.

⁵ Цит. по: Там же. С. 8—9.

⁶ См. об этом: Клибанов А. И. Указ. соч. С. 184—185.

⁷ См.: Егоров Б. Ф. Российские утопии: Исторический путеводитель. СПб.: «Искусство — СПб», 2007. С. 26—27.

⁸ Цит. по: Руди Т. Р. О гимнографическом наследии Ермолая-Еразма // Труды Отдела древнерусской литературы / Рос. акад. наук. Ин-т рус. лит. (Пушкин. Дом); отв. ред. О. В. Творогов. СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. Т. 53. С. 182.

Mechanisms and Results» («Автономная власть государства: истоки, механизмы и результаты», 1984) и в четырехтомном издании «The Sources of Social Power» («Источники социальной власти», 1986 (1 том), 1993 (2 и 3 том), 2012 (4 том)).

Базис идей Майкла Манна строится на попытке преодоления классических теорий государства (марксистской, либеральной и функционалистской), которые, по его мнению, несмотря на разность подходов, обретают общность в редукции государства к месту, арене борьбы классов или заинтересованных групп¹. Реабилитируя пространство автономии государственной власти, Манн находит его в соотношении внутривнутриполитического, экономического/идеологического, милитаристского и геополитического измерений².

В логике своих рассуждений Манн следует за немецким историком Отто Хинце, развивая далее его идею двухмерности государства по отношению к структуре социальных классов (групп), а также создаваемому самим государством внешнему заказу. На стыке этих отношений и формируется пространство автономии государственной власти как самостоятельного актора общественных процессов. Майкл Манн пишет по этому поводу: «...поскольку государства реагируют на воздействие двух типов лоббистских и групповых интересов, это позволяет создать определенное “пространство”, в котором государственная элита, играя с классами против военных фракций и других государств, бронирует место для собственной автономной власти. Сопоставление двух типов дает нам элементарный отчет автономии государственной власти»².

Следующая доминанта концепции Манна относится к определению двух смысловых типов государственной власти. Первый — деспотический, под которым понимается неограниченная, основанная на теории божественного происхождения власть. В качестве иллюстрирующей метафоры Майкл Манн приводит образ Червонной Королевы, персонажа кэрролловской «Алисы в стране чудес», прихоть которой могла стоить головы любому из ее подданных³. Но есть и второй смысл — инфраструктурное государство, проникающее сквозь структуру общественных отношений и создающее необходимые логистические связи для реализации и распространения собственных политических решений. По словам Майкла Манна, «инфраструктурная власть — это институциональная возможность централизованного государства, деспотического или нет, реализовывать свои решения в пределах собственного пространства. Это коллективная власть, “власть сквозь” общество, координирующее общественную жизнь через государственную инфраструктуру. Государство определяется как совокупность

центральных и радиальных институтов, проникающих через его территорию»⁴.

Деспотическая власть государства, и Манн это подчеркивает, редко проявляет способность держаться сколь угодно долгое время. Ее успехи сомнительны, поскольку испытывается недостаток эффективных логистических структур для проникновения и координирования общественных процессов⁴.

В своей работе «Автономная власть государства» Майкл Манн отдельно останавливается на определении четырех постоянных типов (функций) государственных действий, выделяя:

— обслуживание внутреннего заказа, расцениваемое как реализация стратегии «всеобщего блага» либо как защита большинства от произвольной узурпации со стороны влиятельных социально-экономических групп (кроме тех, которые идентифицируются с государством);

— военную защиту или осуществление милитаристской агрессии;

— обслуживание коммуникационных инфраструктур (помимо транспортных систем к ним относится почтовая связь, единая чеканка и метрология);

— экономическое перераспределение благ, рассматриваемое в качестве авторитетного распределения недостаточных материальных ресурсов между различными социальными, возрастными группами, полами, территориями и т. д. В процесс перераспределения вовлекаются и особые экономически слабые группы, поддержка которых обеспечивается государством⁵.

Приведенные задачи необходимы как для общества в целом, так и для заинтересованных групп внутри него. В ходе установления функциональных связей при осуществлении каждой из задач государство входит в систему отношений с различными, иногда даже сквозными, группами. Данные отношения и рожают необходимое пространство маневрирования для государственной власти, которое она использует в своих действиях.

Милитаристское измерение относится к числу ключевых детерминант в истории становления и развития государственной власти. В качестве иллюстрации Манн приводит пример с аграрными государствами, три четверти доходов которых направлялось на военные нужды. Таким образом, государства были похожи на производящие войну машины, а «военнослужащие заменили собой гражданских лиц»⁶.

Но все же военная власть не может быть идентифицирована с государственной, прежде всего из-за ее неравномерного распространения по всей территории. Военная власть эффективна только будучи сконцентрированной в гарнизонах

¹ Mann M. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results // European Journal of Sociology. Vol. 25. Issue 02. November 1984. P. 109—110.

² Ibid. P. 111.

³ Ibid. P. 113.

⁴ Mann M. The Sources of Social Power: Vol. 2, The Rise of Classes and Nation States 1760—1914, Cambridge University Press, 1993. P. 59.

⁵ Mann M. The Autonomous Power of the State... P. 120—122.

⁶ Ibid. P. 69.

и вдоль коммуникаций, но ее потенциал снижается в условиях сельскохозяйственной местности¹.

В рассуждениях о военной власти Майкл Манн обозначает важную историческую тенденцию: усложнение, продолжительность и массовость войн приводят к новому типу военной организации, основанной на крупном военном бюджете, определении ресурсов для постоянного его возобновления, а также совершенствовании системы мобилизации. Нести бремя аккумуляции необходимых ресурсов оказалось под силу только территориально централизованному государству, что во многом и предопределило постепенное исчезновение мелких и слабых государственных образований².

Для перехода к анализу «Правительницы» через призму концепции Манна важно понимать: в отношении Ермолая-Еразма к государству нет апологетики, даже когда он говорит об исключительности «православного благоверного царя», в этом больше следования публицистической традиции своего времени. «Правительница» критически оценивает современное ей общество, равно как и существующую практику государственной власти.

Что любопытно, в своей критике Ермолай-Еразм дважды прибегает к использованию риторического приема сравнения с другими государствами: 1) «О многих царствах мы читали, но такого обыкновения не видели»; 2) «У всех народов каждый человек отдает своему царю или владыкам часть плодов своей земли» (подразумевая, что фискальные выплаты представлены в виде части от основного произведенного продукта)³. В своем подходе Ермолай-Еразм проявляет последовательность: в отличие от своего современника Филофея (автора концепции «Москва — Третий Рим»), которого с ним роднила и общность происхождения — оба были псковичами (Филофей являлся монахом Псковского Елеазарова монастыря), Ермолай-Еразм не прибегает к критике католического Запада, используя язык превосходства и исключительности.

Государство Ермолая-Еразма, устроенное на рационалистических принципах, преследует две важнейшие цели: сохранение общественного порядка и укрепление военного потенциала. Государство в качестве самостоятельного, автономного актора создает интенцию системного социально-экономического переустройства общественных отношений. Для этого «Правительница» выводит ведущих игроков — сословных акторов общества: крестьянство, служилый слой (среди которого дворянство и боярство), а также городское купечество.

Исполняя регулятивную, дистрибутивную функцию, государство посредством общественного договора взаимодействует с каждой соци-

альной группой, а не только сосредоточивается на проблемах служилого сословия. «И уж если справедлив он [царь] по вере, то стоит ему без устали стараться, принимая во внимание то, что к благополучию подданных, заботиться в делах управления не только о вельможах, но и о самых последних», — пишет по этому поводу Ермолай-Еразм⁴. В этом взаимодействии экономически реабилитируется крестьянство («необходимы прежде всего земледельцы: от их трудов хлеб, а от него начало всех благ...»), они ставятся даже в известном смысле над служилым сословием: «...необходимы вельможи, но вовсе не трудом своим снабжаются они»⁴.

Такой подход достаточно необычен для своего времени. Положение крестьянства к середине XVI в. оставалось одним из самых тяжелых среди всех социальных групп Российского государства. Максим Грек писал, что крестьяне «во скудосте и нищете всегда пребывают, ниже ржаного хлеба чиста ядуще, многажды же и без соли от последних нищеты»⁵.

Государство в отношениях с крестьянством действует неэффективно, и Ермолай-Еразм это отмечает, обращая внимание на деятельность коронных агентов. Распространенная практика восполнения возникающих издержек коронных агентов за счет крестьянства играет против интересов и целей самого государства, под угрозой подпадает стабильность общественного порядка. Чтобы его сохранить, Ермолай-Еразм создает целую систему сложного экономического перераспределения. В его основе — унификация для крестьян фискальной нормы на уровне 20 % от собранного урожая (валового дохода). Цифра в большей степени выражает компромисс. Согласно фискальной практике 1550—1570-х гг., норма выплаты обыкновенного крестьянина на севере Руси землевладельцу и государству составляла около 30 % от его валового дохода, а иногда и еще меньше⁶. На этом фоне отдача $\frac{1}{5}$ дохода не должна выходить за рамки существующего порядка взыскания налогов. Но компромисс не случаен — в его основе уход государства из сферы налогообложения поместного крестьянства в пользу дворянства.

Сделав уступку служилому сословию, государство отнюдь не обнаруживает свою слабость — мера напрямую увязывается с перераспределением повинностей и увеличением обязанностей служилого сословия по отношению к нему. Этот аспект чрезвычайно важен для нас, поскольку позволяет выделить три ключевых действия «автономной» власти.

Во-первых, Ермолай-Еразм предлагает государству отделить служилое сословие от его землевладений. Принцип поместного землевладения под сомнение не ставится, возможным становится только опосредованное управлением им. Во-вто-

¹ Mann M. The Autonomous Power of the State... P. 124.

² Ibid. P. 132—133.

³ См.: Электронные публикации Института русской литературы (Пушкин. Дом) РАН. URL: <http://lib.pushkinskiydom.ru/Default.aspx?tabid=5116>

⁴ Электронные публикации Института русской литературы...

⁵ Зимин А. А. Реформы Ивана Грозного. М.: Изд-во социал.-экон. лит., 1960. С. 113.

⁶ См.: Там же. С. 112.

рых, сконцентрировать служилое сословие, военную власть в городах — это принципиальная мера по созданию эффективной военно-мобилизационной модели, особенно в условиях средневекового государства, постоянно находящегося в состоянии *para bellum*¹. И Еромолай-Еразм подчеркивает это обстоятельство: «...поэтому как только поступит к ним царская грамота о военных сборах, тотчас все <...> единодушно за один день явятся на назначенную им службу»². Такая мера способна к тому же и нивелировать возникающие на местах центробежные силы, представляющие прямую угрозу для еще находящегося в процессе «собираания земель» государства. Подобное перераспределение ресурсов создает материальную базу для исполнения служилым сословием своих прямых функций.

Предложения Еромолая-Еразма одновременно разрешали вопрос и с выплатой денежного довольствия служилому сословию — как в XVI, так и в XVII столетии Россия постоянно испытывала дефицит денежной массы. Впрочем, получаемый с поместья натуральный доход мог рассматриваться как товар, и Еромолай-Еразм это признает: «...если кому нужны деньги на расходы, то имеет он излишек хлеба, продав который городским жителям и тем, кто покупает хлеб, добудет деньги на свои потребности»².

Заинтересованный в расширении торговых связей город, как концентратор экономических ресурсов, должен забрать у крестьянства функцию содержания и развития транспортных коммуникаций, обеспечивая «ямское устройство по росписи от города до города». Еромолай-Еразм и здесь придерживается твердой позиции: отрицая директивное администрирование, он предлагает компенсировать ввод ямской повинности для городского купечества отменой внутренних пошлин: «безо всяких пошлин ведя куплю и продажу по городам».

И наконец, в-третьих, в условиях значительного сокращения в XVI в. площади дворцового и черного землевладения из-за расширения поместной формы хозяйствования³ Еромолай-Еразм предлагает оставить за царским двором самый крупный в стране земельный фонд для удовлетворения собственных нужд. Свой расчет он строит из перевода в статус дворцовых земель в 100 городах по 10 поприщ в каждом — с получением годового урожая ржи в «два миллиона пятьсот тысяч четвертей, а ярового вдвое больше». Историк Т. Колесникова называет эту цифру «внушительной», вполне достаточной «не только для удовлетворения потребностей царя, но и для продажи с целью получения денег»⁴.

¹ Готовься к войне (лат.)

² Электронные публикации Института русской литературы...

³ См. об этом: Зимин А. А. Указ. соч. С. 84.

⁴ Колесникова Т. А. Общественно-политические взгляды Еромолая-Еразма // Труды Отдела древнерусской литературы / Академия наук СССР. Институт русской литературы (Пушкинский Дом); ред. В. П. Адрианова-Перетц. М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1953. Т. 9. С. 258.

Но большое землевладение означает и большую ответственность — принцип, верный и в отношении царской власти с экстраполяцией уже на все общество в целом («кому больше дано, с того больше и взыщется, а кому дано особенно много, с того особенно много и спросят»)⁵.

Это регулирующая модель государственной власти, действующей не в деспотической форме, а скорее, как *primus inter pares*⁶. И «равенство» здесь отнюдь не выглядит вынужденной оговоркой, поскольку тех же ратаев-крестьян Еромолай-Еразм рассматривал выше тех же «вельмож», видя в первых главную производящую силу общества, а во-вторых — управленческую.

В реформационном проекте Еромолая-Еразма пространство государственной власти не совпадает с пространством отдельных социальных групп — она существует автономно, в системе взаимосвязей, на пересечении отношений и интересов каждой из групп. Особенно видно, с каким тщанием Еромолай-Еразм относится к механизму перераспределения: государственная власть должна соблюдать баланс интересов — налагаемые ограничения должны находить и компенсационные решения. В этом находят свое представление предпосылки к появлению инфраструктурной власти государства, по М. Манну.

Обнаруживается последовательность Еромолая-Еразма и в определении тех постоянных типов (функций) государственных действий, которых М. Манн приводит в «Автономной власти государства». Так, функция обслуживания внутреннего заказа обнаруживает себя в запросе на общественный порядок, гарантом которого выступает государство. Для государства принципиальным становится отказ от методов произвольной узурпации, более того, в приоритете — защита большинства от произвольной узурпации меньшинства (по М. Манну). Сам Еромолай-Еразм говорит о недопустимости практики узурпации не только в меж-, но и внутрисословных отношениях: «...пусть он так велик, что достоин быть воеводой, но не следует все же ему быть чуть ли не государем рядом с другими воинами»⁷.

Дистрибутивная функция государства, базирующаяся на экономическом перераспределении ресурсов, материальных благ и фискальной ответственности, видится Еромолаю-Еразму в качестве уравновешивающего общество балансира. В созданной им системе наряду с крестьянством, городскими слоями и служилым сословием в качестве актора не только субъектных, но и объектных отношений выступает автономная власть государства.

Когда Еромолай-Еразм писал «Правительницу», он, находившийся на пересечении двух миров: царского и митрополичьего, создавал именно прикладной проект, который мог быть востребо-

⁵ См.: Электронные публикации Института русской литературы...

⁶ Первый среди равных (лат.)

⁷ Электронные публикации Института русской литературы...

ван государственной властью. Весь спектр идей: введение четверогранного поприща, унификация фискальных норм, отмена денежной ренты для крестьян и внутренних пошлин для городских слоев, перевод служилого сословия в города и многое другое — это отнюдь не ходы отвлечен-

ной мысли, погружившейся в утопические идеалы. Во всем этом многообразии просматривается вполне определенный практический, экономический смысл, ставший отражением произошедших в середине XVI столетия перемен в русском обществе.

R. I. Rezvanov

REFORMATION PROJECT OF ERMOLAI-ERAZMUS: THROUGH THE PRISM OF CONCEPT OF AUTONOMOUS POWER OF THE STATE

The article is devoted one of the most audacious reformation project in in epoch of Ivan the Terrible — «The Governness» by Ermolai-Erazmus. Written for Russian Tsar, it is critical rethinking the current arrangements and offers new system of relationship between the state and basic social segments of society. The State of «The Governness» becoming as independent actor social-economical processes, which power is autonomous and based at the regulation of social process.

The concept of autonomous power of state, created by great historical macrosociology M. Mann, was more appropriate as the tool for analysing of ideology «The Governness». The concept allows withdraw «The Governness» from traditional «prodvoraynskoj» or «peasant» systems of historiographical analysis the prevailing between XIX and XX century. With this method we can follow for author's logic Ermolai-Erazmus: the state power arises at the space of interests and cooperation different social group, not at their environment, that confirms «The Governness».

Keywords: historical macrosociology, concept of autonomous power of the state, infrastructural and despotic power, constant type (functions) of the state actions.

К. А. Елгина

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Новосибирск, Россия)

РЕЛИГИЯ И СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

Статья поднимает проблемы переосмысления значимости религии для современного общества с точки зрения социального контроля. Религия рассматривается в статье как один из социальных институтов, способных противостоять нарастающим центробежным процессам в мировом сообществе в целом и в российском обществе в частности. Автор делает вывод, что социальный контроль, осуществляемый религиозными организациями, должен быть четко регламентирован и не может находиться в отрыве от норм сложившегося социального общежития и государственного права.

Ключевые слова: религия, социальный контроль, социальная аномия, религиозный экстремизм, исламизм.

Сегодня весь мир стоит на пороге перемен. Прогрессирующий процесс модернизации общества влечет за собой трансформацию социокультурных и структурно-функциональных основ цивилизации. В одной связке с этими процессами происходит обесценивание прежних норм, служивших прочной основой общественной саморегуляции, и формирование новых, зачастую до сих пор не нашедших своей ниши в числе основополагающих моральных установок, действующих в обществе. События, очевидцами которых мы выступаем сегодня, приводят к коллапсу мировоззренческих убеждений, являющемуся следствием наложения уходящих, существующих и новообразующихся норм общественной морали. Процесс формирования и усвоения новых культурных установок уже сейчас можно охарактеризовать как затяжной, а его разрешение в ближайшем будущем кажется невероятным. Этот кризис приводит к прогрессирующей безнормности, причиной чего выступает ослабление социального контроля.

Нарушение системы взглядов человека на окружающий мир и его место в нем приводит к разрушению структуры внутреннего мира человека. Усугубляющееся противоречие в таких процессах, как создание, усвоение, сохранение и распространение культурных ценностей, влечет за собой деградацию духовного, интеллектуального, психического состояния личности, что приводит к культурной и моральной дезориентации.

Отсутствие реализации срочных и действенных мер по преодолению этой проблемы неизбежно приведет к разрушению существующего общественного порядка. Любое балансирование на краю пропасти не бывает бесконечным, благоприятный исход в таком случае определяется

осмысленным и целенаправленным рывком к стабилизации ситуации, бездействие приведет к неминуемому падению.

И здесь мы сталкиваемся с понятием мировоззрения. Общее мировосприятие, миропонимание и мироощущение членов общества, целостность личного взгляда на свое место в этом мире определяют стабильность общественной системы, ее удароустойчивость и жизнеспособность. В изменяющемся мире многие мировоззренческие вопросы остаются нерешенными, а поиск верного пути всегда имеет отправную точку. Одной из таких точек на протяжении многих столетий, практически с момента формирования человеческого сознания, выступает религия, пришедшая вслед за мифологическим мировоззрением, стоящим у истоков становления человеческого общества.

Религиозное мировоззрение — это способ духовного освоения действительности через ее преломление на естественную — земную и сверхъестественную — небесную составляющие. Религиозные образы и представления выполняют очень важную оценочно-регулятивную функцию, иными словами, функцию морали. При этом основой религиозного мировоззрения выступает иррациональность: религия подлежит восприятию верой, а не разумом. Историческое значение религии состоит в том, что на протяжении всего пути развития человечества при переходе от одной общественно-экономической формации к другой она содействовала становлению и укреплению новых общественных отношений и формированию сильных централизованных государств.

Развивающиеся социальные отношения выстроили общедоступную нормативную систему, распространившуюся внутри социального сообщества. Помимо нормативной составляющей общественную систему скрепляет традиция, обес-

печивающая соблюдение норм и правил. Действие же религиозного канона, сформированного с целью осуществления функции общественной морали, полностью контролируется религией и ее важнейшим институтом — церковью.

Церковь, осуществляя свою деятельность, направляет свою паству по пути соблюдения религиозного догмата, отвечающего основным принципам, нормам, законам и правилам, получившим распространение в повседневной светской жизни, таким образом осуществляя функции социального контроля.

Многие принципы и морально-этические законы, на которых воспитывается одно поколение за другим, берут свои корни из религиозных заповедей. Ведь истины, приведенные в священных писаниях различных религий, формируют кокон моральных принципов поведения человека во всех сферах его жизнедеятельности: духовной (запрет на лжесвидетельство, ложь, клевету), этической (призыв к почитанию старших, особенно родителей), экономической (запрет на воровство), трудовой (шесть дней трудись, на седьмой отдыхай), семейной (запрет на супружескую измену и воздержание от неправильного сексуального поведения), уголовной (запрет на убийство) и др.

За долгую историю человечества мир узнал огромное количество религий, наиболее всеобъемлющие, распространённые и влиятельные входят в число мировых. Первоначально этим термином в мировом религиоведении обозначались три религии: буддизм, христианство и ислам. Сегодня мировой религией также принято считать иудаизм. Российские религиоведы в этом вопросе солидарны с мировым религиоведческим сообществом.

Основой буддистского учения являются Четыре Благодные Истины: о страдании, о причине страдания, о прекращении страдания и о Пути¹. И пять добродетелей, иными словами, священных заповедей буддизма: отказ от причинения вреда всем живым существам, отказ от присвоения чужого имущества, воздержание от неправильного сексуального поведения, отказ от лжи, обмана, злоупотребления доверием, отказ от употребления опьяняющих напитков и дурмящих трав, что можно обнаружить и среди заповедей других религий².

Говоря о запретах христианской религии, необходимо упомянуть и семь смертных грехов, в иной трактовке восемь греховных страстей, поддаваясь которым невозможно мечтать о «вознесении на небеса» после смерти. Шесть из них: гордыня, зависть, гнев, тщеславие, уныние и алчность — имеют прямое отношение к духовному состоянию личности, а два греха к физическим слабостям, косвенным образом оказывающим

¹ См.: Торчинов Е. А. Введение в буддологию: курс лекций. СПб.: С.-Петербург. филос. о-во, 2000. URL: <http://anthropology.ru/ru/edition/vvedenie-v-buddologiyu-kurs-lectiy> (дата обращения: 18.11.2015).

² См.: Тхера Ньянатилока. Слово Будды / пер. с англ. А. Л. Титова, Д. А. Ивахненко; под ред. В. Г. Павлова. Buddhist Publication Society, Kandy, Ceylon, 1967. URL: <http://coollib.com/b/244478> (дата обращения: 12.01.2016).

негативное влияние на моральное состояние личности, — это чревоугодие, а также прелюбодеяние и блуд³.

В христианстве особое место занимает такое понятие, как гнозис — высшее, откровенное знание, глубоко проникновенное богопознание. Речь идет о потребности веры и ее соединении с наукой, необходимости поиска цельной концепции мирозерцания, создания системы, которая включала бы все стороны человеческого знания в смысле знания философского и отвечала бы на богословские и космологические вопросы⁴. Это состояние крайне важно, ведь именно полное внутреннее принятие определенной религиозной концепции побуждает человека следовать Божьему закону, выступающему моральной основой религии.

Общее количество заповедей в иудаизме насчитывает 613 пунктов: 248 «повелительных», или «предписывающих», заповедей, предполагающих исполнение некоторых действий, и 365 «запретительных», призывающих воздержаться от исполнения определенных вещей. К числу «повелительных» относятся, например, заповеди о знании того, что Бог есть, и о том, что Он один, призывы любить и бояться Его, и служить Ему. Также повелительными заповедями являются предписания о стремлении к общению с мудрецами, освящении имени Бога. Перечислять все заповеди первой категории бессмысленно, достаточно лишь сказать, что они регламентируют все религиозные процедуры, процедуры принятия пищи, рождения детей, суда, благотворительности, имущественные отношения и многие-многие другие. «Запретительные» заповеди регламентируют те же сферы, только с точки зрения «запрета». Среди заповедей второй категории фигурируют эмбарго, например, на допущение мысли о том, что есть другие боги, кроме Всевышнего, на совершение ритуалов гадания и вызова душ умерших, запрет на идолопоклонство, лжепророчество, татуировку. Призывы не клясться напрасно и не нарушать клятву. Запрет на грабеж, на отрицание долгов, которые обязан выплатить, и другие⁵.

В основе ислама лежат законы шариата. В шариатской номенклатуре понятие «ислам» подразумевает под собой безусловное единобожие, подчинение Аллаху, Его законам и правилам. Шариат — это свод Божественных правил и законов, запретов и повелений Аллаха, основанный на Коране и Сунне. Предписания шариата делятся на несколько категорий.

³ См.: *Добротолубие* / в рус. пер. святителя Феофана, Затворника Вышенского. Текст приводится по изд. Сретенского монастыря. М., 2004, с коррект. по изд.: М., 1884. URL: <http://omsk-eparhiya.ru/orthodoxbasics/Osnovi/Dobrotolubie/dobrl02/index.htm> (дата обращения: 15.01.2016).

⁴ См.: Болотов В. В. Лекции по истории Древней Церкви. Минск: Харвест, 2008. URL: <http://khazarzar.skeptik.net/books/bolotov/> (дата обращения: 12.01.2016).

⁵ См.: *Рабби Моше бен Маймон* (Рамбам). Путеводитель растерянных / пер. и коммент. М. А. Шнейдера. Иерусалим; М.: Гешарим: Мосты культуры, 2000. URL: http://www.machanaim.org/philosof/in_more.htm (дата обращения: 25.01.2016).

Категория, имеющая особое значение с точки зрения социального контроля — муамалат — включает в себя правила, регулирующие повседневную жизнь человека — отношения между людьми. Правила распространяются на религиозную (осуществление намаза — ежедневной пятикратной молитвы, соблюдение поста в месяц Рамадан), культурную (строжайший запрет на внебрачные связи), социальную (следование установленной системе благотворительности), экономическую (наследники обязаны рассчитаться с долгами усопшего предка), этическую (проявление сдержанности и терпеливости, даже если в жизни случилась беда) сферы; на право (греховным считается принесение жертвы), семью (обязанность детей содержать родителей, если те живут в бедности), образование (обязательное изучение Сунны) и управление (обязанность защищать родину в случае необходимости) и другие¹.

Исламом поддерживаются нормы морали, позволяющие человеку сохранить свой нравственный облик и избежать духовного распада. Таким образом, вежливость, правдивость, скромность, терпимость, умение прощать, щедрость, стремление к мудрости, доброта, достоинство и самоуважение представляют собой неполный перечень моральных качеств, предписанных к воплощению мусульманам. Все вышеперечисленные достоинства описаны в Коране и Сунне. Надзор за исполнением вышеперечисленных религиозных заповедей, норм морали, законов, правил, призывов и запретов — это путь, через который осуществляется церковный социальный контроль.

В этой связи естественным образом возникает вопрос, связанный с крайне опасной проблемой, получившей особое развитие в последние годы, — проблемой значительно возросшей пассионарности исламизма, яростной активизации исламистов по всему миру и расширения по всему миру террористической угрозы.

За примерами далеко не нужно ходить, так называемое Исламское государство — общеизвестная террористическая группировка привлекает в свое лоно союзников по всему миру. Не так давно Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун заявил, что по состоянию на середину декабря 2015 г. более 30 экстремистских организаций по всему миру присягнули на верность ИГ (в арабском варианте — ДАИШ). Группировка распространяется по земному шару с немыслимой скоростью: Ближний Восток, Африка, Азия — сфера влияния ИГ в этих регионах увеличилась за каких-то полтора года. Стремительно растет число последователей радикального исламизма на Балканах. По сей день опасность представляет террористическая группировка Талибан, зародившаяся в Афганистане в 1994 г., и другие действующие самостоятельно или объединяющиеся между собой.

Сразу необходимо отделить друг от друга понятия «ислам» и «исламизм», потому что эти термины заключают в себе принципиально различный смысл. Ислам — это религия, о ее принципах уже было сказано выше. Исламизм — это идеология, основанная на религиозном догмате, политический инструмент. Это явление стало следствием борьбы мусульманского мира с непреодолимой колонизацией мусульманских стран европейскими государствами и получило развитие в качестве инструмента уже радикальной исламской колонизации мира. Практическая сущность исламизма заключается в осуществлении деятельности, направленной на создание миропорядка, при котором все события, в которые будет вовлечено мусульманское население, в полной мере будут разрешаться только на основе норм шариата. Под этим подразумевается, что любая страна, на территории которой проживают приверженцы ислама, обязана следовать законам мусульманского мира. А радикальный исламизм — это терроризм, с проблемой активизации которого, как было сказано выше, в настоящий момент сталкивается весь мир.

Пассионарность исламистов сегодня коренным образом связана с желанием расширения влияния ислама и власти мусульманских законов по всему миру. Одной из причин тотального наступления исламизма является моральная деградация и ослабление социального контроля. На фоне нравственной деградации рождаются силы, которые радикальными средствами стремятся установить свой порядок.

К сожалению, на сегодняшний день желание навязать мировому сообществу законы шариата перестает быть отличительной чертой радикалов. Сегодня с такими посылами приходится сталкиваться и первым лицам европейских государств, и жителям Европы. Так, в Париже не состоялась встреча французского и иранского президентов Франсуа Олланда и Хассана Роухани из-за отказа принимающей стороны удовлетворить требования президента Ирана — во время ужина убрать со стола алкоголь и подавать только халяльные продукты, разрешенные к употреблению нормами шариата. Другим примером стал следственный процесс в Германии против телеведущего Яна Бемерманна, подозреваемого в оскорблении представителей или органов другого государства из-за стихотворения, прозвучавшего в конце марта в эфире немецкого телеканала ZDF, в жесткой сатирической форме высмеивающего политику президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана по некоторым внутривосточным вопросам, противоречащую общепризнанным в Европе нормам демократии. Процесс начался, несмотря на жесткую критику поведения турецкого лидера со стороны председателя Европейского парламента Мартина Шульца. Заявление Шульца, высказанное в интервью газете Bild am Sonntag, звучит следующим образом: «Это неприемлемо, чтобы президент другой страны требовал, чтобы мы в Германии ограничили демократические права,

¹ См.: Али-заде А. Шариат // Исламский энциклопедический словарь. М.: Ансар, 2007. URL: <http://slovar-islam.ru/books/M.html> (дата обращения: 06.02.2016).

поскольку на него сделали карикатуру». Ситуация получила резонанс после вызова министерством иностранных дел Турции посла ФРГ из-за сатирической песни на немецком канале.

На фоне усиления влияния ислама мы видим секуляризацию христианства и, соответственно, снижение социального контроля со стороны христианских церквей. Страны, в которых традиционной и самой распространенной религией выступает христианство, будь то православие или католицизм, в последнее время все чаще сталкиваются с модной тенденцией сомневаться в своей религиозной принадлежности, особенно это касается молодежи. Такая неуверенность одновременно и произрастает из культурного дисбаланса, и дает всходы для усиления «культурной одичалости». Культурная неопределенность провоцирует ментальный разрыв с традициями, обычаями, взглядами на жизнь, свойственными обществу, приводит к ослаблению норм социального контроля, а это уже прямой путь к социальной аномии и балансированию на грани распада общественной системы.

Сомневаясь в своей культурной, религиозной, общественной принадлежности, человек попадает в опасную ловушку — пустым сосуд долго оставаться не может, таким образом, сознание человека заполняют взгляды и принципы более сильной культуры и религии. Количество рекрутов различных националистических, террористических, радикальных группировок прямо пропорционально числу людей, находящихся в состоянии неопределенности. Дестабилизация общественного порядка, разрушение памятников культуры, теневая поддержка терроризма в политических интересах — это прямая угроза жизни и безопасности для всего мира, и для России в частности. Терпимость со стороны христианства не всегда полезна, это касается, в частности, повсеместного распространения исламистских убеждений.

Там, где религия не справляется с возложенными на нее контрольными функциями, возникают вопросы: а нужен ли социальный контроль со стороны церкви? и если нужен, то возможен ли он в наши дни? Отвечая на первый вопрос, вспомним, когда христианская религия начала распространяться в России. Это произошло в X в., 988 год — год крещения Руси. С этого момента вся традиция России, ее история, культура, мен-

талитет находятся в неразрывной связи с христианской традицией. Поэтому сегодня, как и всегда, социальный контроль со стороны религии в нашей стране не просто нужен, он необходим. Возможен ли он? Да, возможен, но вероятность адекватного и стабильного функционирования социально-религиозного контроля связана с определением его границ. А пределы в данном случае заключаются в том, чтобы не скатываться до жестоких, варварских, средневековых методов, свойственных, в частности, радикальному исламу, и до дешевой пропаганды. Глубинная сущность религии заключается в приобщении своих последователей к высокоморальным нравственным нормам, способным выступать в качестве основы для духовного роста личности и ее гармоничного развития. Именно это созидательное начало крайне важно с точки зрения социального контроля.

Встреча Патриарха Московского и всея Руси Кирилла и папы Римского Франциска, первая в истории, является знаковой. Ее возможность стала следствием сложившейся мировой геополитической ситуации: этноконфессиональные противоречия по всему миру, в самой острой форме конфликт на территории Сирии, кризис на Украине, угроза христианам со стороны исламских террористов. Представляется, что совместные усилия католиков и православных могут многое сделать для христиан на Ближнем Востоке и восстановить религиозный мир на Украине.

Если социальная аномия — это раковая опухоль современности, поражающая общественное сознание и разрушающая ее основы, то социальный контроль — это иммунитет, глубинный механизм, гарантирующий стабильность и развитие нашего общества. Религия как один из важнейших типов мировоззрения представляет собой реальную возможность формирования моральной базы противодействия центробежным силам, вовлекающим в свой водоворот значительные территории и огромное количество людей. Для России консолидация моральных устоев и формирование нормативной базы социального контроля, адекватной трансформирующемуся во всех жизненных сферах миру, является национальным интересом. Это единственная возможная жизнеутверждающая реакция на культурные и геополитические вызовы, с которыми сегодня сталкивается наша страна.

K. A. Elgina

RELIGION AND SOCIAL CONTROL

The article raises the problem of rethinking the importance of religion in modern society in terms of social control. Religion, which considered as one of the social institutions, is able to withstand the increasing centrifugal processes in the international community in general and in the Russian society in particular. The author concludes that social control exercised by religious organizations, should be clearly regulated and cannot be divorced from the existing rules of social coexistence and public law.

Keywords: religion, social control, social anomie, religious extremism, Islamism.

**РАЗДЕЛ 4
ЭКОНОМИКА И ПРАВО**

**SECTION 4
ECONOMY AND JURISPRUDENCE**

А. М. Выжитович

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Новосибирск, Россия)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПЛАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОШЛИНЫ ЗА СОВЕРШЕНИЕ НОТАРИАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются особенности уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий на территории органов местного самоуправления с учетом современных условий, приводятся актуальные вопросы касательно исчисления сбора, сделаны предложения по совершенствованию технологий уплаты государственной пошлины и повышению налоговой грамотности уполномоченных лиц и населения.

Ключевые слова: государственная пошлина, нотариальные действия, плательщик, орган местного самоуправления, интернет-банк.

На основании ч. 4 ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате право совершать нотариальные действия имеют глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района в случае, если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса.

Глава местной администрации или муниципального района при отсутствии в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса имеет право совершать нотариальные действия по должности. Также глава местной администрации в случае отсутствия в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса может возложить совершение нотариальных действий на одно или нескольких должностных лиц местного самоуправления. Учитывая, что уплата государственной пошлины является основанием для выдачи документов в результате нотариальных действий, ответственными за ее взимание являются указанные лица.

Порядок проведения территориальными органами Минюста России проверки совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений или главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных райо-

нов (утвержден Приказом Минюста России от 22 января 2016 г. № 13) не содержит информации в части контроля процедуры уплаты государственной пошлины. Это связано с тем, что функции налогового контроля на Минюст РФ не возложены.

Размеры государственной пошлины за совершение нотариального действия определены ст. 333.24 гл. 25.3. «Государственная пошлина» Налогового кодекса РФ (НК РФ). Главы органов самоуправления и уполномоченные лица не наделены полномочиями по установлению и изменению размеров госпошлины, предоставлению льгот по своему усмотрению. Вместе с тем опыт проверок их действий показывает, что встречаются случаи выявления фактов неверного и/или несвоевременного взимания с плательщиков государственной пошлины.

Несмотря на четко обозначенные формулировки содержания нотариальных действий и соответствующих им госпошлин, возникает изменение трактовки их применения ввиду отсутствия опыта или невнимательности. Становится актуальным повышение налоговой грамотности уполномоченных лиц в части правильной квалификации нотариальных действий и применении точного размера пошлины в строгом соответствии с НК РФ. Особое внимание необходимо обратить на взимание государственной пошлины при оформлении доверенностей исходя из их назначения. Так, в п. 1 ст. 333.24 за удостоверение различных доверенностей предусмотрены следующие размеры госпошлин (руб.):

за удостоверение доверенностей на совершение сделок (сделки), требующих (требующей) нотариальной формы	200
за удостоверение прочих доверенностей, требующих нотариальной формы	200
за удостоверение доверенностей, выдаваемых в порядке передоверия, в случаях, если такое удостоверение обязательно	200
за удостоверение доверенностей на право пользования и (или) распоряжения имуществом, за исключением имущества, предусмотренного подп. 16 п. 1 ст. 333.24 НК РФ:	
— детям, в том числе усыновленным, супругу, родителям, полнородным братьям и сестрам	100
— другим физическим лицам	500
за удостоверение доверенностей на право пользования и (или) распоряжения автотранспортными средствами:	
— детям, в том числе усыновленным, супругу, родителям, полнородным братьям и сестрам;	250
— другим физическим лицам	400

Также следует учитывать особенности уплаты государственной пошлины при обращении за совершением нотариальных действий, рассмотренные в ст. 333.25 НК РФ. Так, за нотариальные действия, совершаемые вне помещений государственной нотариальной конторы, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, государственная пошлина уплачивается в размере, увеличенном в полтора раза. Тем самым применяется повышающий коэффициент 1,5 в целях компенсации расходов на транспортные и иные цели, например выезд к плательщику на дом или по указанному им адресу в удаленный район. При удостоверении доверенности, выданной в отношении нескольких лиц, государственная пошлина уплачивается однократно. При наличии нескольких наследников (в частности, наследников по закону, по завещанию или наследников, имеющих право на обязательную долю в наследстве) государственная пошлина уплачивается каждым наследником.

Важным моментом для правильного применения размера государственной пошлины является наличие льгот. Существует два перечня льгот по государственной пошлине. Первый перечень установлен в ст. 333.35 НК РФ как льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций в отношении всей гл. 25.3 «Государственная пошлина», включая нотариальные действия. Например, от уплаты государственной пошлины освобождаются физические лица: Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, участники и инвалиды Великой Отечественной войны.

Второй перечень по ст. 333.38 касается льгот при обращении за совершением нотариальных действий. Например, от уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий освобождаются физические лица:

- инвалиды I и II группы — на 50 % по всем видам нотариальных действий;
- физические лица — за удостоверение завещаний имущества в пользу Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;
- физические лица — за выдачу свидетельств о праве на наследство при наследовании:
 - жилого дома, а также земельного участка, на котором расположен жилой дом, квартиры, комнаты или долей в указанном недвижимом имуществе, если эти лица проживали совместно с наследодателем на день смерти

наследодателя и продолжают проживать в этом доме (этой квартире, комнате) после его смерти;

- имущества лиц, погибших в связи с выполнением ими государственных или общественных обязанностей либо с выполнением долга гражданина РФ по спасению человеческой жизни, охране государственной собственности и правопорядка, а также имущества лиц, подвергшихся политическим репрессиям. К числу погибших относятся также лица, умершие до истечения одного года вследствие ранения (контузии), заболеваний, полученных в связи с вышеперечисленными обстоятельствами;
- вкладов в банках, денежных средств на банковских счетах физических лиц, страховых сумм по договорам личного и имущественного страхования, сумм оплаты труда, авторских прав и сумм авторского вознаграждения, предусмотренных законодательством РФ об интеллектуальной собственности, пенсий.

— наследники работников, которые были застрахованы за счет организаций на случай смерти и погибли в результате несчастного случая по месту работы (службы), — за выдачу свидетельств о праве на наследство, подтверждающих право наследования страховых сумм;

— лица, получившие ранения при защите СССР, Российской Федерации и исполнении служебных обязанностей в Вооруженных Силах СССР и Вооруженных Силах РФ, — за свидетельствование верности копий документов, необходимых для предоставления льгот;

— наследники сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел, и военнослужащих Вооруженных Сил РФ, застрахованных в порядке обязательного государственного личного страхования, погибших в связи с осуществлением служебной деятельности либо умерших до истечения одного года со дня увольнения со службы вследствие ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы, — за выдачу свидетельств о праве на наследство, подтверждающих право наследования страховых сумм по обязательному государственному личному страхованию;

— физические лица — за удостоверение доверенности на получение пенсий и пособий.

Существуют трудности и в порядке уплаты государственной пошлины, которые требуют своего решения. Государственная пошлина уплачивается по месту совершения юридически значимого действия в наличной или безналичной форме.

Факт уплаты государственной пошлины плательщиком в наличной форме подтверждается либо квитанцией установленной формы, выдаваемой плательщику банком, либо квитанцией, выдаваемой плательщику должностным лицом или кассой органа, в который производилась оплата.

При этом необходимо помнить, что на банк не возлагаются обязанности по проверке правильности расчета госпошлины. Банк обеспечивает лишь проверку правильности реквизитов получателя госпошлины и своевременный денежный перевод.

Согласно п. 3 ст. 45 НК РФ обязанность по уплате госпошлины считается исполненной:

— с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа;

— с момента передачи физическим лицом в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства без открытия счета в банке денежных средств, предоставленных банку физическим лицом, при условии их достаточности для перечисления;

— со дня внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств для их перечисления в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства;

— со дня вынесения налоговым органом в соответствии с НК РФ решения о зачете сумм излишне уплаченных или сумм излишне взысканных налогов, пеней, штрафов в счет исполнения обязанности по уплате соответствующего налога.

При отсутствии банка на соответствующей территории альтернативой становится обращение плательщика в местную администрацию либо в организацию федеральной почтовой связи для уплаты госпошлины.

Местная администрация и организация федеральной почтовой связи при выполнении нотариальных действий обязаны:

— принимать без взимания комиссионного вознаграждения денежные средства в счет уплаты госпошлины, правильно и своевременно перечислять их в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства по каждому плательщику;

— вести учет принятых в счет уплаты госпошлины и перечисленных денежных средств в бюджетную систему Российской Федерации по каждому плательщику;

— выдавать при приеме денежных средств плательщикам квитанции, подтверждающие прием этих денежных средств;

— представлять в налоговые органы (должностным лицам налоговых органов) по их запросам документы, подтверждающие прием от плательщиков госпошлины денежных средств в счет ее уплаты и их перечисление в бюджетную систему Российской Федерации.

Форма квитанции, выдаваемой местной администрацией, утверждена Приказом ФНС РФ от 9 ноября 2006 г. № САЭ-3-10/777@ «Об утверждении формы квитанции о приеме местной администрацией наличных денежных средств от налогоплательщиков (налоговых агентов), являющихся физическими лицами, в счет уплаты налогов (сборов), пеней и штрафов, администрируемых налоговыми органами».

Денежные средства, принятые местной администрацией от плательщика госпошлины в наличной форме, в течение 5 рабочих дней со дня их приема подлежат внесению в банк или организацию федеральной почтовой связи для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства. Действие, для совершения которого установлен срок, может быть выполнено до 24 часов последнего дня срока. Если документы либо денежные средства были сданы в организацию связи до 24 часов последнего дня срока, то срок не считается пропущенным. В случае, если в связи со стихийным бедствием или иным обстоятельством непреодолимой силы денежные средства, принятые от налогоплательщика (налогового агента), не могут быть внесены в установленный срок в банк или организацию федеральной почтовой связи для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации, указанный срок продлевается до устранения таких обстоятельств. Например, при наводнении в весенний период или в случае землетрясения. Рекомендуется зафиксировать эти случаи фотоотчетом и отдельным документом в произвольном виде с подписями уполномоченных лиц для предоставления контролирующим органам.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, вытекающих из НК РФ, местная администрация и организация федеральной почтовой связи несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако применение мер ответственности не освобождает местную администрацию и организацию федеральной почтовой связи от обязанности перечислить в бюджетную систему Российской Федерации денежные средства, принятые от плательщиков в счет уплаты и перечисления сумм госпошлины.

Существует технология подтверждения факта уплаты государственной пошлины без предоставления документа на бумажном носителе. Факт ее уплаты плательщиком подтверждается также с использованием информации об уплате государственной пошлины, содержащейся в Гос-

ударственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, предусмотренной Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ). При наличии информации об уплате государственной пошлины, содержащейся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, дополнительное подтверждение уплаты плательщиком государственной пошлины не требуется (ст. 333.18 НК РФ).

Банк, иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, территориальный орган Федерального казначейства (иной орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации), в том числе производящие расчеты в электронной форме, а также иные органы или организации, через которые производится уплата денежных средств заявителем за государственные и муниципальные услуги, услуги, указанные в ч. 3 ст. 1 и ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 210-ФЗ, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обязаны незамедлительно направлять информацию об их уплате в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП). Это зафиксировано в п. 4, ст. 21.3 Федерального закона № 210-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.).

Более детально порядок электронного документооборота с применением Государственной информационной системы рассмотрен в приказе Казначейства России от 30 ноября 2012 г. № 19н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах». Федеральное казначейство как оператор ГИС ГМП осуществляет деятельность по эксплуатации этой системы, в том числе по обеспечению доступа к ней.

Организации почтовой связи и местные администрации включены в перечень участников ГИС ГМП. Для регистрации в ГИС ГМП им необходимо заполнить электронную форму «Заявка на регистрацию». Затем для получения информации о факте уплаты госпошлины участник формирует запрос или извещение в соответствии с форматами взаимодействия и направляет его оператору ГИС ГМП. Оператор ГИС ГМП на основании соответствующего запроса перенаправляет участнику извещение. Срок перенаправления оператором ГИС ГМП извещения, сформированного по соответствующему запросу участника, не может превышать 60 секунд с момента получения оператором ГИС ГМП соответствующего запроса. Данное извещение в электронном виде будет основанием, подтверждающим факт уплаты сбора для главы местной администрации муниципального района и специально уполномоченного должностного лица местного самоуправления муниципального района.

В современных условиях становится популярным использование для совершения платежей систем Интернет — клиент — банк, в связи с чем физическим лицам могло бы быть удобнее уплатить госпошлину через Сбербанк-онлайн или платежные системы других кредитных организаций. Для этого им необходимо иметь в наличии реквизиты для зачисления пошлины на счета органов Федерального казначейства.

По мнению автора, расширение возможностей уплаты может способствовать улучшению качества обслуживания плательщиков сбора в условиях сокращения обособленных подразделений кредитных организаций в сельских районах.

В ходе исследования было установлено, что по состоянию на 1 ноября 2016 г. на сайте ФНС РФ, на портале государственных услуг не реализован сервис по возможности уплаты государственной пошлины за нотариальные действия с помощью банковской платежной карты.

Действующая система уплаты предусматривает уплату госпошлины наличными денежными средствами в кассу местной администрации при отсутствии банка. В итоге ситуация с возможностью самостоятельной уплаты через Интернет — клиент — банк удаленно в НК РФ не предусмотрена. Распространенной могла бы стать ситуация, например, когда сбор мог бы быть уплачен родственниками за плательщика сбора. Можно предположить, что это сократит случаи обращения плательщиков за рассрочкой и отсрочкой. В системе ГИС ГМП глава местной администрации мог бы найти информацию о факте уплаты госпошлины в безналичном порядке.

Таким образом, действующий порядок уплаты госпошлины предполагает процедуру ее уплаты в помещении банка (либо в помещении местной администрации) на территории муниципального образования, с одной стороны, и отсутствие в НК РФ норм, регулирующих оплату государственной пошлины дистанционно, — с другой, создают различные толкования НК РФ относительно возможности оплатить госпошлину в безналичном порядке удаленно с домашнего компьютера с применением банковской платежной карты или иного электронного денежного средства.

Предлагается внести изменения в НК РФ в части уточнения применения технологий интернет-банкинга при уплате госпошлины за нотариальные действия. Было бы полезным определить сайты государственных органов и других уполномоченных организаций, через которые возможно совершить безналичный платеж по системам Интернет — клиент — банк.

Организационно-технической проблемой является также ограниченные возможности по подключению местных администраций к системе ГИС ГМП ввиду отсутствия доступа к ресурсам Интернет, слабой технической грамотности специалистов, отсутствия компьютера и иных причин.

Инновационным подходом может стать разработка для глав местных администраций мо-

бильного приложения, с помощью которого возможен вход в систему ГИС ГМП. Для этого требуется разработать техническое задание и провести тестирование доступа. Это может решить задачу с недостающими компьютерами в местных администрациях либо разобраться в ситуации, когда они неработоспособны.

Для подтверждения факта уплаты через ГИС ГМП необходимо обеспечить хранение файлов электронных извещений по сделанным запросам. Это станет юридической защитой для случаев непредвиденных обстоятельств при технических сбоях ГИС ГМП и изменении информации об уплате. Во избежание претензий со стороны контролирующих органов можно подготовить принт-скрин нужной страницы программы с данными или иметь архив ответов на электронные запросы в надежном месте хранения.

Еще одним актуальным вопросом является ограниченность финансовых средств у отдельных физических лиц, не позволяющая уплатить госпошлину одновременно в полном объеме. Согласно ст. 63 НК РФ органами, в компетенцию которых входит принятие решений об изменении сроков уплаты государственной пошлины, являются органы (должностные лица), уполномоченные в соответствии с гл. 25.3 НК РФ совершать юридически значимые действия, за которые подлежит уплате государственная пошлина. Они не могут принять решение по отмене госпошлины, но в соответствии со ст. 333.41 могут давать отсрочку или рассрочку уплаты государственной пошлины, которая предоставляется по ходатайству заинтересованного лица в пределах срока, установленного п. 1 ст. 64 НК РФ (до 1 года, а по федеральным сборам до 3 лет). На сумму государственной пошлины, в отношении которой предоставлена отсрочка или рассрочка, проценты не начисляются в течение всего срока, на который предоставлена отсрочка или рассрочка.

Следующим актуальным вопросом является порядок возврата излишне перечисленных сумм путем обращения к уполномоченным лицам, совершившим ранее нотариальные действия, в случае отсутствия нотариуса. Ввиду различных обстоятельств госпошлина может быть перечислена в бюджет в большем размере, чем установлено НК РФ, тогда уплаченная государственная пошлина подлежит возврату частично или полностью. Заявление о возврате излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины подается плательщиком государственной пошлины в орган (должностному лицу), уполномоченный совершать юридически значимые действия, за которые уплачена (взыскана) государственная пошлина. К заявлению о возврате излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины прилагаются подлинные платежные документы в случае, если государственная пошлина подлежит возврату в полном размере, а в случае, если она подлежит возврату частично, — копии указанных платежных документов. Решение о возврате плательщику излишне упла-

ченной (взысканной) суммы государственной пошлины принимает орган (должностное лицо), осуществляющий действия, за которые уплачена (взыскана) государственная пошлина. Возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины осуществляется органом Федерального казначейства. В связи с этим плательщику сбора необходимо указать в заявлении реквизиты банковского счета. Заявление о возврате излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины может быть подано в течение 3 лет со дня уплаты указанной суммы. Возврат излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины производится в течение 1 месяца со дня подачи указанного заявления о возврате.

Плательщик государственной пошлины имеет право на зачет излишне уплаченной (взысканной) суммы государственной пошлины в счет суммы государственной пошлины, подлежащей уплате за совершение аналогичного действия. Указанный зачет производится по заявлению плательщика, предъявленному в уполномоченный орган (должностному лицу), в который (к которому) он обращался за совершением юридически значимого действия. Заявление о зачете суммы излишне уплаченной (взысканной) государственной пошлины может быть подано в течение 3 лет со дня принятия соответствующего решения суда о возврате государственной пошлины из бюджета или со дня уплаты этой суммы в бюджет. К заявлению о зачете суммы излишне уплаченной (взысканной) государственной пошлины прилагаются: решения, определения и справки судов, органов и (или) должностных лиц, осуществляющих действия, за которые уплачивается государственная пошлина, об обстоятельствах, являющихся основанием для полного возврата государственной пошлины, а также платежные поручения или квитанции с подлинной отметкой банка, подтверждающие уплату государственной пошлины.

В целях осуществления налогового контроля за полнотой и своевременностью уплаты государственной пошлины за нотариальные действия выборка наименований местных администраций для планирования налоговых проверок может формироваться на основе сведений, получаемых из территориального органа Минюста России, либо путем обращения к сайту территориального органа Минюста России. Для доходов бюджетов в виде государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления применяется код бюджетной классификации 1 08 04020 01 0000 110. На основании данных территориальных органов Федерального казначейства по этому коду имеется возможность у налоговых органов выполнить анализ динамики показателей за необходимый период, определить отчетные периоды с отрицательными изменениями для проведения мероприятий по уточнению причин снижения объемов показателей по органам местного самоуправления.

Результаты исследования позволяют сделать дополнительные рекомендации.

В связи с постоянными изменениями налогового законодательства при отсутствии доступа к справочно-информационной системе «КонсультантПлюс», но при наличии доступа в Интернет по доступу к ч. 1, 2 Налогового кодекса можно использовать ее некоммерческую версию для бесплатного пользования с сайта <http://www.consultant.ru/online/>

При отсутствии доступа в Интернет организовать получение файла Налогового кодекса (ч. 1, 2) с размещением его на рабочем компьютере или в мобильном телефоне. Далее его обновлять с периодичностью не реже 1 раза в полугодие из любого надежного источника.

Для расширения возможностей доступа к информации о фактах уплаты госпошлины местным администрациям целесообразно пройти регистрацию в Государственной информацион-

ной системе о государственных и муниципальных платежах. Если плательщик госпошлины, например, забудет взять с собой документ о ее оплате, глава местной администрации или иное уполномоченное лицо сможет увидеть факт ее уплаты через полученное извещение по электронному запросу в системе.

Реализация представленных предложений может способствовать повышению собираемости государственной пошлины за нотариальные действия при отсутствии нотариусов в отдельных территориях, улучшению налоговой грамотности уполномоченных лиц местных администраций и плательщиков госпошлины, повышению уровня автоматизации порядка взаимодействия плательщиков и сборщиков госпошлины, развитию инфраструктуры по электронным способам уплаты госпошлины через платежные системы.

A. M. Vyzhitovich

CURRENT ISSUES OF PAYMENT STATE DUTY FOR COMMITTING NOTARY ACTION WITHIN THE JURISDICTION OF LOCAL GOVERNMENT

In article are considered the modern features of payment State duty for committing notary action within the jurisdiction of local government. It presents current issues of fees calculation. It contains proposals which are related with improvement of payment State duty and increase tax literacy of population.

Keywords: State duty, notary action, contributor, local government, Internet Banking.

О. Н. Дёрова

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Новосибирск, Россия)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье на основе законодательства РФ рассматриваются особенности конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ на современном этапе как особого вида юридической ответственности. Анализируются основания конституционно-правовой ответственности и актуальные вопросы применения мер конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Рассматриваются различные подходы к пониманию конституционно-правовой ответственности, классификации оснований и санкций конституционно-правовой ответственности, анализируется развитие института конституционно-правовой ответственности и его законодательное закрепление. Предлагаются пути усовершенствования института конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ.

Ключевые слова: конституционный деликт, конституционная санкция, основание конституционно-правовой ответственности, мера конституционно-правовой ответственности, высшее должностное лицо субъекта РФ, ответственность высшего должностного лица субъекта РФ.

Вопросы юридической ответственности занимают в отечественной юриспруденции одно из ключевых мест. Ответственность является неотъемлемым элементом статуса ряда субъектов конституционно-правовых отношений. Конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации является разновидностью собственно конституционно-правовой ответственности, а потому ее существенные элементы (такие, как основание, субъекты и санкции) подчинены общим закономерностям конституционно-правовой ответственности как таковой, а также юридической ответственности в целом.

Разработанная общей теорией права и государства понятие состава правонарушения как логико-нормативной конструкции (модели) любого правонарушения вполне применимо к конституционному нарушению. Состав конституционного нарушения имеет как общие черты состава любого другого отраслевого правонарушения, так и специфические особенности.

Основанием конституционной ответственности является конституционное правонарушение, т. е. невыполнение в различных формах установленных, содержащихся в Конституции РФ и приравненных к ней по юридической силе иных источниках конституционного права. Конституционное правонарушение, оно же конституционный деликт, является по своему характеру общественно опасным поведением (действием или бездействием), наносящим ущерб (вред) основополага-

ющим устоям конституционного строя, в том числе нашедшим конкретное закрепление в конституционных установлениях. Нарушить требования тех или иных конституционных установлений субъекты конституционных отношений могут по различным причинам — как умышленно, так и в силу правоприменительной ошибки, совершенной в результате, к примеру, неправильного их понимания (интерпретации).

В. А. Виноградов предлагает выделить три основания конституционной ответственности: 1) нормативное; 2) фактическое; 3) процессуальное¹. Под нормативным основанием им понимается соответствующее конституционное и законодательное закрепление тех фактических правонарушений, при совершении которых и возможно наступление конституционной ответственности. Признавая правоту данного автора касательно фактического основания, данный подход все же можно критиковать, поскольку под нормативным основанием данный автор понимает конституционный запрет, нарушение которого, собственно, и образует состав конституционного деликта, а под процессуальным основанием — непосредственно процедуру реализации ответственности, что не тождественно самой ответственности. Кроме того, основание (статичное по характеру) нельзя ставить в один ряд с процедурой или юридическим процессом, являющимися по своей природе динамичными правовыми явлениями.

¹ См.: Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. С. 21—24.

Вопреки мнению В. А. Виноградова полагаем, что конституционно-правовая ответственность возникает с момента совершения конституционного нарушения независимо от того, известно это нарушение или нет компетентным органам и должностным лицам. С момента обнаружения конституционного нарушения начинается процесс его познания и оценки с позиции установленных Конституции РФ. Конституционная ответственность как объективное явление проходит ряд стадий — от «вещи в себе» до определения компетентным органом меры конституционной ответственности за совершение конституционного правонарушения.

Особенностью нормативно-правовой характеристики (описания) конституционных нарушений (деликтов) является то, что они, как правило, не формулируются в виде конкретных составов (как это имеет место относительно административных правонарушений и уголовных преступлений), а конструируются, выводятся из конституционных положений, имеющих высокую степень обобщения и абстракции.

Следуя классической для проблематики юридической ответственности схеме, элементами состава конституционного нарушения следует признать объект, объективную сторону, субъекта и субъективную сторону. Рассмотрим сначала объект, субъект и лишь потом объективную и субъективную стороны состава конституционного деликта.

Объектом конституционного деликта в конечном счете являются конституционность и конституционный порядок. Объектами конкретных конституционных нарушений служат те общественные отношения, которые опосредуются конкретными конституционными установлениями (основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, демократия, федерализм, местное самоуправление и др.). Охране этих объектов в полной мере служит и конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Данные должностные лица фактически могут нарушать как федеральное, так и региональное законодательство.

Субъекты конституционных деликтов и, следовательно, конституционной ответственности должны обладать правовым качеством конституционной деликтоспособности, т. е. способностью к сознательному совершению конституционного нарушения, и нести лишения, определяемые мерами конституционной ответственности.

Доктрине известно деление субъектов конституционно-правовой ответственности на коллективные (парламенты, избирательные комиссии) и индивидуальные. В качестве индивидуальных субъектов конституционной ответственности выступают должностные лица, наделенные властными полномочиями. Однако в качестве индивидуальных субъектов конституционной ответственности следует рассматривать не всех лиц, наделенных властными полномочиями, а

лишь тех, кто занимает государственные должности Российской Федерации и государственные должности ее субъектов, ведь именно при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей, предусмотренных на государственной должности, существует наибольшая вероятность нарушения норм конституционного права. При этом конституционно-правовая ответственность выступает гарантией обеспечения законности деятельности далеко не всех лиц, замещающих государственные должности. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что категория конституционной ответственности применима в полной мере лишь к деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации. Государственные же служащие несут дисциплинарную, а не конституционно-правовую ответственность¹. Требуется также уточнения и момент возникновения и утраты высшим должностным лицом конституционно-правовой ответственности. Иными словами, речь идет о моменте возникновения у данного лица конституционно-правовой деликтоспособности, который находится в пределах срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Объективная сторона конституционных нарушений характеризует, во-первых, само деяние как действие или бездействие, нарушающее требования тех или иных конституционных установлений, т. е. как противоправное, во-вторых, тот вред (ущерб), который нанесен в результате противоправного деяния, и, в-третьих, причинную связь между противоправным деянием и наступившим вредом.

Статья 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) предусматривает ряд оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не все из которых можно признать конституционными санкциями. Такие основания досрочного прекращения полномочий, как смерть высшего должностного лица, его отставка по собственному желанию, признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признание его судом безвестно отсутствующим или объявление умершим, вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, его выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства и утрату им гражданства Российской Федерации, приобретение им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на терри-

¹ См.: *О государственной гражданской службе Российской Федерации*: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 2 апр. 2014 г. № 53-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

тории иностранного государства, все же нельзя признать основаниями ответственности, так как они представляют собой обстоятельства, исключая возможность продолжения исполнения высшим должностным лицом своих полномочий. Между тем в подп. «б», «г» и «л» п. 1 ст. 19 мы видим обстоятельства, являющиеся основаниями привлечения высшего должностного лица к конституционной ответственности. Этими обстоятельствами являются:

1) недоверие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (подп. «б»);

2) утрата доверия Президента Российской Федерации (подп. «г»);

3) ненадлежащее исполнение своих обязанностей (подп. «г»);

4) отзыв избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации (подп. «л»);

5) иные случаи, предусмотренные данным Федеральным законом (подп. «г»).

Основания конституционно-правовой ответственности являются размытыми, что мы наглядно и наблюдаем в приведенном выше перечне. Названный перечень оснований включает в себя как собственно юридические, а потому формально определенные, основания, так и основания, которые этими признаками не обладают, однако их можно условно назвать политическими.

К числу формально определенных оснований следует отнести утрату доверия со стороны Президента Российской Федерации. Основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, который прямо предусматривает выявление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность. Как прямо отражено в соответствующих указах Президента Российской Федерации и сообщается в средствах массовой информации, именно эти основания послужили отрешением от

должности мэра Москвы Ю. М. Лужкова и губернатора Новосибирской области В. А. Юрченко¹.

Второе из названных оснований — ненадлежащее выполнение должностных обязанностей — не конкретизировано в законе и предполагает, очевидно, неудовлетворительную оценку Президентом Российской Федерации «текущих» дел в регионе. Некоторые авторы считают Президента Российской Федерации не ограниченным кем-либо в решении этого вопроса. Так, Ю. Н. Усенко отмечает, что Президент РФ наделяется полной свободой в решении вопроса отрешения от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и не связан никакими правовыми ограничениями. С одной стороны, это позволяет существенно усилить ответственность данных субъектов перед Президентом РФ и придать гибкость его кадровой политике, но, с другой стороны, это неоправданно сильно снижает гарантии и стабильность правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ². Представляется необходимым конкретизировать эти обстоятельства в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Выражение региональным парламентом недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, согласно п. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, возможно в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом своих обязанностей.

Первые два основания обладают признаками формальной определенности, поскольку устанавливаются посредством конкретных судебных решений. Третье же основание представляется крайне размытым, а потому под него может подпадать крайне широкий круг действий. Исходя из универсальных требований правовой определенности, а также недопустимости расширительного

¹ См.: Сумской В., Самигуллина А., Бочарова С., Сурначева Е. Утратил доверие Москвы и России: Мэр Москвы уволен с самой недружественной формулировкой // Газета.Ru. URL: www.gazeta.ru/politics/2010/09/28_a_3423585.shtml; Отставка Юрченко — сигнал другим чиновникам // Утро.ru. URL: www.uto.ru/articles/2014/03/18/1182867.shtml.

² См.: Усенко Ю. Н. Юридическая ответственность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в условиях административной реформы // Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 8. С. 7—9.

толкования оснований публично-правовой ответственности, представляется необходимым конкретизировать круг действий, которые следует признавать ненадлежащим исполнением высшим должностным лицом своих обязанностей. Основу для формулирования этого перечня могло бы предоставить трудовое право, которому известны такие казусы в поведении лиц, не обладающих особым публично-правовым статусом.

Выражение региональным парламентом недоверия не является безусловным, т. е. автоматически влекущим досрочное прекращение полномочий, но выступает основанием для рассмотрения Президентом РФ, с которым региональный руководитель находится в отношениях субординации, вопроса об отрешении его от занимаемой должности. Предполагается, что Президент РФ и законодательные органы субъектов РФ действуют по данному вопросу на основе согласования интересов и взаимного учета мнений. Иными словами, Президент РФ не вправе действовать произвольно и при наличии обоснованной позиции законодательного органа субъекта РФ должен поддержать предлагаемое региональным парламентом решение; отказ же реализовать выраженное парламентом недоверие должен быть в этом случае мотивированным.

Субъективная сторона конституционных нарушений выражает волевое отношение правонарушителя к совершаемому противоправному деянию и его вредоносному результату, т. е. его вину в форме умысла или неосторожности, а также мотивы и цели совершаемого правонарушения.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, наличие вины есть общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно¹. Указанный принцип распространяется и на конституционную ответственность.

Конституция РФ и конституционное право в целом допускают конституционную ответственность при наличии объективно противоправного деяния без установления вины субъекта, совершившего это деяние. В случаях применения мер восстановительно-компенсационной (защитной) конституционной ответственности вина субъекта конституционного нарушения, как правило, не устанавливается. Так, Конституционный Суд РФ, вынося решения о неконституционности

закона, не выясняет при этом, была ли вина участников законодательного процесса, а исходит из презумпции их добросовестного поведения. В данном случае принятие неконституционного положения закона рассматривается как законодательная ошибка.

В законотворчестве и правоприменении не исключается возможность ошибок в соблюдении конституционных установлений. Причины для этого разные. Однако в научной литературе вопрос о природе допускаемых конституционных нарушений в качестве ошибок, как правило, не рассматривался, хотя требует к себе пристального внимания. Это имеет большое значение для определения соответствующих юридических последствий, в том числе мер конституционной ответственности.

В случаях применения карательно-штрафной конституционной ответственности органов публичной власти, политических партий, объединений граждан установление их вины обязательно. Однако понятие вины, применимое к отдельной личности, вряд ли применимо к коллективным органам и объединениям — органам публичной власти, юридическим лицам, политическим партиям, объединениям граждан и др. В этих случаях, как правило, действует формула римского права: *si omnia guae opartuit, observavit, caret culpa* (нет вины, если соблюдено все, что требовалось). Вина коллективного органа или объединения, следовательно, заключается в неприменении им всех зависящих от него мер, в том числе в неиспользовании предоставленных ему прав (полномочий), для соблюдения конституционных установлений. Однако коллективный орган или объединение не лишается возможности доказывать отсутствие своей вины, т. е. что им были предприняты все зависящие от него меры либо существовали объективные обстоятельства, не позволившие ему соблюсти конституционные установления. Иными словами, бремя доказывания лежит на самом коллективном органе или объединении. Такой подход соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой законодатель вправе устанавливать презумпцию вины правонарушителя при сохранении его права, возможности доказывать свою невиновность, учитывая особенности отношений и их субъектов, принцип неотвратимости ответственности, интересы защиты прав конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства².

¹ См.: *По делу* о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988; *По делу* о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 янв. 2001 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 700.

² См.: *По делу* о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А. Д. Чулкова: постановление Конституционного Суда Рос.

Таким образом, в действующем российском конституционном праве определение составов конституционного деликта формально определяется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и отчасти — правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. Для обеспечения же правовой определенности, важность которой неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, необходимо конкретизировать в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ путем приведения подробного перечня действий высших должностных лиц, которые ведут к утрате доверия со стороны Президента Российской Федерации. Так, В. А. Виноградов использует конституционно-правовые санкции и меры конституционно-правовой ответственности как тождественные понятия. Однако обычно под санкциями подразумевают меры государственного принуждения лишь карательно-штрафного характера.

Конституционно-правовая ответственность выражается в применении к правонарушителям мер конституционной ответственности, которые в литературе часто называются конституционными санкциями.

Меры конституционной ответственности выступают в качестве меры наказания, кары, которая заключается в лишении или ограничении властных полномочий правонарушителя. Карательный характер мер конституционной ответственности обусловлен той угрозой для общества, которую несут в себе нарушения норм конституционного права. Именно поэтому к мерам конституционной ответственности нельзя относить меры по пресечению конституционных правонарушений органов власти либо по восстановлению нарушенных ими прав.

Мера конституционной ответственности есть мера государственного принуждения, применяемая к правонарушителю, следовательно, в принудительном порядке. В самом общем виде меры конституционной ответственности представляют собой «правовые лишения, обременения, правовой урон». Меры конституционной ответственности в зависимости от тех основных функций, которые они осуществляют, следует классифицировать на меры восстановительно-компенсационного и карательно-штрафного характера.

В отечественной науке предложены различные перечни мер конституционной ответственности¹. Так, В. А. Виноградов классифицировал ме-

ры конституционной ответственности (конституционно-правовых санкций), содержащиеся в конституциях и законах многих стран, как по содержанию², так и по субъектам конституционных нарушений³.

Между тем отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации наряду с отрешением от должности Президента Российской Федерации и роспуском представительных органов всех уровней всегда рассматривается в качестве санкций конституционно-правовой ответственности.

Обращаясь к основаниям конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, мы со всей очевидностью можем заметить, что единственной санкцией, предусмотренной Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, является досрочное прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Возникают закономерные вопросы: а не слишком ли мал перечень конституционных санкций? не слишком ли суровы федеральный законодатель и президент, предусматривая и используя лишь одну санкцию? может быть, не стоит принимать решение с такими серьезными последствиями, а предусмотреть ряд санкций, построенных по пути ужесточения конституционных санкций?

Между тем история знает и другие воздействия на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Так, Указом от 6 апреля 1998 г. № 357 Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин за неудовлетворительную работу по обеспечению законности при проведении выборов мэра г. Нижнего Новгорода на основании п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» объявил выговор губернатору Нижегородской области И. П. Складкову⁴. Позже Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 1998 г. № 1371 данный выговор был отменен⁵, что можно рассматривать как некое «прощение» проштрафившегося губернатора.

Это обстоятельство побуждает нас к постановке вопроса о расширении конституционно-правовых санкций путем введения, как минимум, одной новой санкции — объявления выговора или предупреждения должностному лицу Президентом РФ.

Федерации от 27 апр. 2001 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2409.

¹ См.: *Авакьян С. А.* Санкции в советском государственном праве // Советское гос-во и право. 1973. № 11. С. 35, 36; *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж: Изд-во Воронеж. Ун-та, 1980. С. 84, 85; *Шон Д. Т.* Конституционная ответственность // Гос-во

и право. 1995. № 7. С. 40; *Коллюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России. М.: Юрист, 1999. С. 23—26; *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Гос-во и право. 1997. № 2. С. 86; *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы

теории и проблемы реализации // Журн. рос. права. 2000. № 2. С. 29; *Несмеянова С. Э.* К вопросу о конституционной ответственности // Конституцион. и муниципал. право. 2002. № 4. С. 20—22.

² См.: *Виноградов В. А.* Указ. соч. С. 141—182.

³ См.: *Там же.* С. 182—362.

⁴ *О Складкове И. П.*: указ Президента Рос. Федерации от 6 апр. 1998 г. № 357 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1764.

⁵ *О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 6 апреля 1998 г. № 357 «О Складкове И. П.»*: указ Президента Рос. Федерации от 13 нояб. 1998 г. № 1371 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 46. Ст. 5676.

Рассмотренные в данной статье вопросы показали, что конституционно-правовая ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, с одной стороны, является органичной частью конституционно-правовой ответственности как таковой, а потому подчинена общим закономерностям, присущим всем видам юридической ответственности. К числу таких элементов относятся конструктивные элементы конституционного деликта: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона, конституционные санкции и процедуры реализации.

С другой стороны, институт конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации подчинен также общим закономерностям функционирования государственного аппарата и построения федеративных отношений. Из данных обстоятельств институт конституционно-правовой от-

ветственности черпает свое содержание. Ответственность должна быть инструментом, побуждающим высших должностных лиц субъектов Российской Федерации к надлежащему исполнению своих должностных обязанностей. Поскольку конституционно-правовая ответственность является публично-правовой, а составы ее правонарушений должны быть четко определены законом, то представляется необходимой дальнейшая конкретизация на законодательном уровне составов конституционных правонарушений высших должностных лиц. Заслуживает совершенствования и круг санкций данной ответственности, который-то и кругом назвать сложно: ныне в нем присутствует лишь одна санкция — досрочное прекращение полномочий. Представляется актуальным введение еще одной санкции — объявления должностному лицу Президентом Российской Федерации выговора или предупреждения.

O. N. Dyorova

CONSTITUTIONALLY-LEGAL RESPONSIBILITY OF THE HIGHEST OFFICIALS OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

In article on the basis of legislation of the Russian Federation the specificities of constitutionally-legal responsibility of the highest official of the subject of the Russian Federation is considering. Foundation of constitutionally-legal responsibility and current issues of application of measures of constitutionally-legal responsibility of highest official of the subject of the Russian Federation are analysing. Various approaches to comprehend constitutionally-legal responsibility, classification of foundations of constitutionally-legal responsibility and constitutional sanction are addressing, development of institute constitutionally-legal responsibility and its legitimization are analysing. Approaches to improve the institution of constitutional law responsibility of the highest official of the subject of the Russian Federation are offering.

Keywords: constitutional delict, constitutional sanction, foundation of constitutionally-legal responsibility, measure of constitutional responsibilities, highest official of the subject of the Russian Federation, liability of the highest official of the subject of the Russian Federation

Т. П. Афонченко

Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации
(Гомель, Республика Беларусь)

СУЩНОСТЬ ПОСТПЕНАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЖДЕННЫМИ В КОНТЕКСТЕ ВЗАИМОСВЯЗИ С УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ

В представленной статье анализируется сущность постпенального уголовно-правового контроля в форме профилактического наблюдения и превентивного надзора через призму института уголовной ответственности. На основе изучения отечественной и зарубежной литературы подчеркивается взаимосвязь постпенального воздействия и режима уголовно-правового осуждения. Проводится сравнительный анализ концептуального понимания содержания мер постпенального воздействия на осужденных в Республике Беларусь и Российской Федерации. Автор полагает, что выявлению подлинной правовой природы мер постпенального контроля будет способствовать анализ совокупности системоопределяющих правовых факторов, в числе которых необходимо учитывать предмет и содержание регулирования, общность и системность правовых норм, регламентирующих порядок осуществления контроля и надзора за осужденными, первичное обоснование и происхождение указанных мер. В плоскости нормативной концепции уголовной ответственности, получившей официальное закрепление в Уголовном кодексе Республики Беларусь, высказывается мнение об ошибочности понимания сущности рассматриваемых мер с позиции административно-правового либо междисциплинарного правового регулирования.

Ключевые слова: превентивный надзор, профилактическое наблюдение, уголовная ответственность, осуждение, контроль за осужденными.

Правовое регулирование и сфера применения социального уголовно-правового контроля являются недостаточно изученными в системе наук уголовно-правового цикла. Правовая (отраслевая) природа постпенального контроля не нашла своего однозначного понимания в научных концепциях и в настоящее время продолжает порождать дискуссии. Выступая в качестве предмета научной полемики достаточно длительный период, по мере развития научно-теоретической и прикладной мысли разрешение данного вопроса получало специфические трактовки. В различных источниках можно встретить диаметрально противоположные точки зрения на юридическую природу таких мер.

В первую очередь необходимо отметить, что под мерами постпенального контроля в рамках уголовно-правового воздействия мы будем понимать превентивный (ранее — административный) надзор и профилактическое наблюдение.

Наиболее широкое понимание мер постпенального контроля, и превентивного (административного) надзора в частности, высказывается в рамках признания за данной мерой комплексного института межотраслевого характера в ракурсе практики правоприменительной деятельности в сфере административного, уголовного, уголовно-исполнительного (исправительно-трудового) права, а также гражданско-процессуальных правоотношений¹.

Энциклопедическая юридическая литература Российской Федерации определяет надзор как одну из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности, называя в качестве разновидностей таковой судебный, конституционный, прокурорский и административный надзор либо надзор за лицами, условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания².

Достаточно продолжительный период времени традиционной точкой зрения, которой и сейчас придерживается ряд авторов (Д. М. Овсянко, А. В. Серегин, И. А. Зайцев, Ф. П. Васильев, А. С. Дугенец, А. Н. Миронов, В. А. Лавров, Е. Ю. Ларина), является рассмотрение надзора через призму обеспечения законности и дисциплины в сфере функционирования органов исполнительной власти и признание административно-правовой природы надзора, осуществляемого за освобожденными от уголовного наказания. Превентивный (административный) надзор, по мнению названных авторов, является специфической формой обеспечения законности и дисциплины в

Юрид. лит., 1990. С. 41—54; Астахова А. О., Галимова М. А. Правовое регулирование постпенитенциарного контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, по законодательству государств — участников Содружества Независимых государств // Вестн. Сиб. юрид. ин-та ФСКН России. 2015. № 4 (21). С. 61.

² См., например: *Большой юридический словарь* / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 385; *Популярный юридический энциклопедический словарь* / редкол.: О. Е. Кутафин, Н. Л. Туманова, И. В. Шмаров [и др.]. М.: Большая Российская энциклопедия: РИПОЛ КЛАССИК, 2002. С. 402.

деятельности элементов государственного механизма, и, следовательно, вопросы контроля и надзора за определенными категориями лиц, освобожденных от наказания, включаются в предмет административно-правового регулирования как составная часть реализуемого административного правоотношения, содержание которого составляет применение мер административного воздействия¹. В контексте данной позиции административный надзор выступает как одна из мер административного принуждения, применяемая в рамках административно-предупредительных мер наряду с мерами пресечения и мерами административного взыскания². А. Я. Гришин отмечает уникальность закрепленных в белорусском законодательстве профилактического наблюдения и превентивного надзора, поскольку «они регулируются нормами уголовного законодательства», в то время как, по мнению автора, указанные меры являются предметом административно-правового регулирования, ввиду чего «недопустимо связывать с уголовным осуждением такие правовые последствия, которые являются дополнительной карой и при этом выходят за рамки наказания, определенного Уголовным кодексом»³.

Понимание особой (специальной) видовой принадлежности надзора за освобожденными из мест лишения свободы к формам государственной управленческой деятельности (в том числе деятельности правоохранительных органов) также широко распространено в научной и учебной литературе⁴.

Данная деятельность органов внутренних дел по наблюдению за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, преследует специальные цели — оказание воспитательного воздействия и предупреждение возможных преступлений (иными словами, уголовно-правовые цели исправления и превенции), но при этом рассматривается некоторыми авторами как выполнение административно-правовых функций⁵.

¹ См., например: *Овсянко Д. М.* Административное право: учеб. пособие / под ред. Г. А. Туманова. М.: Юристъ, 1999. С. 171; *Васильев Ф. П., Дугенец А. С., Миронов А. Н., Лавров В. А.* Взаимодействие МВД и ФСИН России в процессе установления административного надзора // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 35—38; *Зайцев И. А., Ларина Е. Ю.* О проблемах и опыте реализации территориальными органами МВД России законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Алтайский юрид. вестн. 2013. № 4. С. 58—62.

² См.: *Сергеев А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Академия М-ва внутр. дел СССР. М., 1975. С. 45.

³ *Гришин А. Я.* До- и постпенитенциарный контроль по законодательству России и других государств — участников СНГ // Уголовно-исполнит. право. 2007. № 4. С. 11.

⁴ См., например: *Корнев А. П.* Административное право России: учеб. : в 3 ч. М.: Щит-М, 1997. Ч. 1. С. 256; *Советское административное право: учеб.* / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. М.: Юрид. лит., 1988. С. 297; *Теоретические основы предупреждения преступности* / отв. ред. В. К. Звирбуль, В. В. Клочков, Г. М. Миньковский. М.: Юрид. лит., 1977. С. 206.

⁵ См.: *Рябцев Л. М.* Административно-правовые проблемы обеспечения прав человека органами милиции: автореф.

Так, А. А. Примаченок указывает, что «превентивный надзор и профилактическое наблюдение, являясь как бы мерой испытательного и профилактического характера, оказывают на лицо исправительное воздействие, в отношении него усиливается социальный (административный) контроль»⁶. Автор отмечает также, что по характеру и правовой природе подобные меры уголовными мерами взыскания, однако не тождественны им в силу последствий, наступающих для лица, которое не соблюдает ограничений и лишений, указанными мерами предусмотренных.

Неоднозначность понимания принадлежности мер постпенального контроля к той или иной сфере правового регулирования, на наш взгляд, в первую очередь обусловлена терминологической неточностью, возникшей во второй половине прошлого века (1966 г.) при выборе и закреплении наименования надзора, когда в нормативных актах и научной литературе использовался и признавался официальным термин «административный надзор», в силу чего логично возникла идея отнесения его к институту административно-правового принуждения. На основании разработки белорусскими учеными института уголовной ответственности в действующий Уголовный кодекс Республики Беларусь (далее по тексту — УК РБ) введен термин «превентивный надзор», более точно выражающий внутреннюю сущность данной меры постпенального контроля⁷. Кроме того, ст. 81 УК РБ предусматривает также возможность осуществления при определенных условиях за лицом, допустившим противоправное уголовно наказуемое деяние, мер профилактического наблюдения.

Тем не менее позиция отнесения такой постпенальной меры, как превентивный (административный) надзор, имеющей на самом деле уголовно-правовую сущность, к административной сфере правового регулирования долгое время подкреплялась не только формальными, вытекающими из имеющейся дефиниции, но и объективными причинами. Сложившаяся правоприменительная практика, преобладание административных юрисдикционных процедур установления и осуществления надзора за осужденными, отсутствие специализированных структур, реализующих предупредительно-функциональную направленность мер постпенального контроля, недостаточная внутренняя согласованность, а в ряде случаев и противоречивость правовой базы по данному вопросу — все это в своей совокупности действительно предопределяло включение надзора в от-

дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. Минск, 2001. С. 29.

⁶ *Примаченок А. А.* Уголовное право Республики Беларусь. Общая часть. 6-е изд., доп. Минск: Молодежное, 2009. С. 100.

⁷ *Уголовный кодекс Республики Беларусь*: 9 июля 1999 г., № 275-3: принят Палатой предст. 2 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 1999 г. (по сост. на 20 апр. 2016 г.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2016.

расль административного права и, как итог, затрудняло выработку единообразного и точного понимания мер постпенального контроля в целом как проявления уголовной ответственности.

В то же время очевидная взаимосвязь надзора с уголовно-правовым воздействием на основе вынесенного обвинительного приговора и предшествующей преступной деятельности, существенные характеристики, определяемые целями и задачами установления надзора, наличие в основном нормативном правовом акте, определяющем систему и порядок исполнения наказаний и иных мер уголовной ответственности — Исправительно-трудовом кодексе Республики Беларусь 1971 г.¹, — соответствующих положений, касающихся осуществления административного надзора, позволяют сделать вывод о некоторой противоречивости представлений об административной природе предусмотренных на тот момент мер постпенального контроля. В научной и учебной литературе, авторских разработках специалистов в области исправительно-трудового (уголовно-исполнительного) права обращается внимание на неоспоримый факт осуществления надзорных мер на основе режима судимости. Кроме того, по аналогии с порядком исполнения таких уголовно-правовых мер воздействия, как различные виды наказаний, достаточно подробно излагаются порядок и условия реализации мер превентивного (административного) надзора². Напротив, в теоретических разработках целого ряда ученых в области административного права данные вопросы не рассматриваются, что позволяет сделать вывод об исключении последних из предмета административно-правового регулирования³. И. В. Апарина обращает внимание на то, что введение процедуры установления административного надзора, являющегося, по сути, мерой уголовно-правового воздействия, в систему административно-судебного процесса Российской Федерации противоречит сущности административного судопроизводства⁴. Представляется возможным согласиться с тем, что при изучении и применении граничащих уголовно-правовых и административно-правовых институтов основная задача состоит не в их интеграции, а, напротив, в их предельно четком разграничении⁵.

¹ *Исправительно-трудовой кодекс Республики Беларусь* : утв. Законом Респ. Беларусь, 16 июля 1971 г., с изм. и доп. по сост. на 1 янв. 1997 г. Минск : Амалфея, 1997. 96 с.

² См.: *Исправительно-трудовое право БССР* : учеб. пособие / под ред. И. С. Тишкевича, В. А. Шкурко. Минск : Университетское, 1987. С. 216—220.

³ См., например: *Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учеб. М. : Зерцало, 1997 ; *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М. : Юриформцентр, 1998.

⁴ См.: *Апарина И. В.* Отраслевая природа производства по делам об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановка вопроса // *Соврем. о-во и право.* 2016. № 1 (22). С. 28—34.

⁵ См.: *Жук М. С.* Учение об институтах российского уголовного права: концептуальные основы и перспективы развития : моногр. М. : Юрлитинформ, 2013. С. 238.

Мы полагаем, что на понимание природы и сущности мер постпенального контроля непосредственно влияет нормативная концепция уголовной ответственности, определяющая целостность и системность средств, ее выражающих. В теории советского уголовного права процесс формирования учения об уголовной ответственности исторически складывался и может быть охарактеризован как сложный и противоречивый, что, безусловно, сказалось и на развитии современной уголовно-правовой доктрины. Не раз отмечалось, что различными авторами уголовная ответственность определялась и определяется по-разному: 1) как явление, тождественное наказанию (М. Д. Шаргородский)⁶; 2) как применение уголовно-правовой санкции (Ю. А. Денисов, Л. И. Спиридонов, Н. И. Загородников, О. Э. Лейст)⁷; 3) как обязанность подлежать действию уголовного закона (Я. М. Брайнин, В. И. Курляндский, А. А. Пионтковский)⁸; 4) как элемент охранительного правоотношения (И. С. Ретюнских)⁹ либо как охранительное правоотношение в целом (В. З. Лукашевич, Б. Л. Назаров)¹⁰; 5) как совокупность уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и уголовно-исполнительных отношений (Л. В. Багрий-Шахматов, А. И. Марцев, С. В. Максимов, А. Е. Наташев, Н. А. Огурцов, Н. А. Стручков)¹¹. В авторских разработках обозначенные концепции получили развернутую аргументацию, в силу чего их подробная характеристика не представляет актуальности, однако ни одна из упомянутых позиций не подразумевает включение мер постпенального контроля (превентивного надзора и профилактического наблюдения) в систему мер уголовной ответственности.

В основу научного понимания уголовной ответственности в белорусском уголовном праве,

⁶ См., например: *Шаргородский М. Д.* Наказание, его цели и эффективность. Л. : Изд-во Ленингр. гос. ун-та, 1973. С. 5—16.

⁷ См., например: *Денисов Ю. А., Спиридонов Л. И.* Абстрактное и конкретное в советском правоведении. Л. : Наука, 1987. С. 147 ; *Загородников Н. И.* Советское уголовное право: Общая и особ. части : учеб. М. : Юрид. лит., 1975. С. 16—19 ; *Лейст О. Э.* Санкции в советском праве. М. : Госюриздат, 1962. С. 95—101.

⁸ См., например: *Брайнин Я. М.* Уголовный закон и его применение. М. : Юрид. лит., 1967. С. 79—83 ; *Курляндский В. И.* Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. М. : Юрид. лит., 1965. С. 16—37 ; *Курс советского уголовного права: Часть общая* : в 6 т. / под ред. А. А. Пионтковского. М. : Наука, 1970. Т. 3 : Наказание. С. 7—19.

⁹ См., например: *Ретюнских И. С.* Условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением осужденного к труду. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1977. С. 10—11.

¹⁰ См., например: *Лукашевич В. З.* Установление уголовной ответственности в советском уголовном процессе. Л., 1985. С. 6—28 ; *Назаров Б. Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. М. : Юрид. лит., 1976. С. 240—245.

¹¹ См., например: *Багрий-Шахматов Л. В.* Система уголовных наказаний и исправительно-трудовое право : учеб. пособие. М., 1969. С. 3 ; *Марцев А. И.* Общее предупреждение преступлений и его эффективность. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1989. С. 11 ; *Наташев А. Е., Стручков Н. А.* Основы теории исправительно-трудового права. М. : Юрид. лит., 1967. С. 16 ; *Огурцов Н. А.* Правоотношения и ответственность в советском уголовном праве : учеб. пособие. Рязань, 1976. С. 177.

а как результат — и в действующем уголовном законодательстве Республики Беларусь, положена получившая широкое распространение на современном этапе развития академической мысли концепция «ответственность-осуждение», согласно которой ответственность определяется как уголовно-правовое воздействие посредством осуждения виновного на основе уголовной санкции, а акт осуждения и обусловленное им состояние судимости составляет сущность уголовной ответственности и выражает реальное ее воздействие¹. Концепция «ответственность-осуждение», представителями которой являются П. П. Осипов, В. С. Прохоров, Н. М. Кропачев, А. Н. Тарбагаев, А. И. Бойцов², приблизила понимание уголовной ответственности к ее исходному началу, но, к сожалению, не разрешила проблемы ее функционального содержания как системы мер воздействия на правонарушителя, в том числе в целях его ресоциализации. В развитие указанной позиции белорусская школа уголовного права утверждает, что осуждение является основой ответственности, но далеко не определяет ее содержание. В завершённом виде концепция «ответственность-осуждение» была сформулирована белорусскими представителями науки уголовного права, в числе которых нельзя не упомянуть таких авторов, как Н. А. Бабий, В. В. Марчук, Э. А. Саркисова, Г. Н. Серeda, И. М. Синица³. В. М. Хомич сформулировал следующее нормативное определение уголовной ответственности в контексте указанной концепции: «Уголовная ответственность представляет собой осуждение по приговору суда лица, совершившего преступление, и применение на основе осуждения наказания и иных мер воздействия в соответствии с уголовно-правовой санкцией», уточнив при этом, что уголовно-правовая санкция как форма выражения ответственности не сводится к обозначению

того или иного вида наказания и его пределов, «...в ее основе лежит уголовно-правовой запрет, обеспечиваемый угрозой уголовной ответственности, то есть необходимость осуждения лица, совершившего преступление, как преступника, что имманентно следует из запрещающего (осуждающего) характера уголовно-правовой нормы»⁴. Статья 44 действующего УК РБ содержит предложенную названным автором дефиницию в практически неизменном виде. В качестве сравнения, Уголовный кодекс Российской Федерации, разграничивая понятия «уголовная ответственность» и «уголовное наказание», не называет каких-либо форм реализации уголовной ответственности, отличных от наказания. Не предусмотрено введение подобных мер и Модельным уголовным кодексом для государств-участников СНГ⁵.

Выступая в качестве средств социального уголовно-правового воздействия, меры постпенального контроля обладают всеми признаками, присущими уголовной ответственности как целостному образованию. С точки зрения логических конструкций понятия «уголовная ответственность» и «меры постпенального контроля» соотносятся как «целое» и «часть». Рассматривая признаки уголовной ответственности (в рамках ее нормативной концепции, закреплённой в УК РБ), позволим констатировать следующее общее заключение: меры постпенального контроля (превентивный надзор и профилактическое наблюдение) — уголовно-правовые меры, более того, меры уголовной ответственности, применяемые на завершающем этапе ее реализации в отношении лица, осуждённого за совершение преступления, в целях его ресоциализации. Обоснуем данное утверждение:

1. Меры уголовно-правового постпенального контроля (превентивный надзор и профилактическое наблюдение) как элементы уголовной ответственности имеют ретроспективный характер, т. е. применяются в отношении лица, совершившего преступное деяние, за которое к нему уже были применены меры уголовной ответственности. Данные меры применяются только в отношении определенных категорий лиц, осуждённых за преступление, и действуют в пределах срока судимости, в связи с чем реализуются не просто в рамках уголовно-правового отношения, а в рамках правоотношений возложенной на виновного уголовной ответственности. О. В. Филимонов указывает, что функционально и предметно подобные меры реализуют охранительную и предупредительную функции уголовного права и поэтому являются средствами уголовно-правового

¹ См.: *Скибицкий В. В.* Освобождение от уголовной ответственности и отбывания наказания. Киев: Наукова думка, 1987. С. 14.

² См.: *Осипов П. П.* Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций: Аксиологические аспекты / Ленингр. гос. ун-т. Л., 1976. С. 43—55; *Прохоров В. С., Кропачев Н. М., Тарбагаев А. Н.* Механизм уголовного-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1989. С. 166—173; *Тарбагаев А. Н., Бойцов А. И., Кропачев Н. М.* Судимость и ее уголовно-правовое значение // *Вестн. ЛГУ.* Сер. 6, 1990. Вып. 2 (13). С. 85—90.

³ См.: *Бабий Н. А.* Санкционному обеспечению уголовной ответственности — научную основу // *Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь*: тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. Дню бел. науки (Минск, 25 янв. 2008 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2008. С. 221—223; *Марчук В.* Понятие и правовые последствия судимости в действующем законодательстве Республики Беларусь // *Право.by.* 2009. № 1. С. 35—42; *Саркисова Э. А.* Роль наказания в предупреждении преступлений. Минск: Наука і техника, 1990. С. 21; *Серeda Г. Н.* Юридическая природа осуждения с отсрочкой исполнения наказания // *Юрид. журн.* 2009. № 1. С. 48—52; *Синица И. М.* Осуждение без назначения наказания: правовые аспекты регулирования // *Известия Гомел. гос. ун-та им. Ф. Скорины.* 2007. № 2. С. 145—150.

⁴ *Хомич В. М.* Формы реализации уголовной ответственности. Минск: Белгосуниверситет, 1998. С. 7.

⁵ См.: *Модельный уголовный кодекс*: рекомендательный законодательный акт для государств — участников СНГ: принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 17 февр. 1996 г. // *Информ. бюл. СНГ.* 1996. № 10. Приложение. С. 86—213.

воздействия на лиц, совершивших преступление¹. Однако, определяя превентивный (административный) надзор как систему мер уголовно-правового характера, указанный автор, тем не менее, не относит надзор к институту уголовной ответственности. Объясняется это в первую очередь отсутствием в 1990-х гг. логически завершенной нормативной концепции уголовной ответственности. В современных разработках белорусских ученых определение превентивного надзора как уголовно-правовой меры получило свое завершённое развитие в контексте содержания уголовной ответственности².

В рамках трактовки административного надзора как административно-предупредительной меры возникновение оснований ее применения некоторыми авторами связывалось с «наступлением условий, которые хотя и не являются результатом совершения конкретного правонарушения лицом, но непосредственно обусловлены его предыдущим поведением, указывающим на возможность совершения им правонарушений, например... признание лица особо опасным рецидивистом, осуждение к лишению свободы за тяжкие преступления или такое поведение в местах лишения свободы, которое свидетельствует об упорном нежелании стать на путь исправления»³. Уточним, что при решении вопроса об установлении превентивного надзора в последнем случае необходимо обязательное подтверждение совокупности условий: судимости за тяжкое (особо тяжкое) преступление и поведение, демонстрирующее явное нежелание стать на путь исправления. Кроме того, основанием установления надзора является антиобщественная ориентация лица, осужденного за преступление, в пределах срока судимости, т. е. в пределах реализации возложенной на него уголовной ответственности. При таком подходе правовая природа превентивного надзора, а значит, и мер постпенального контроля вообще становится более определенной в контексте целостности уголовной ответственности. Вряд ли может быть предложено более приемлемое научно-правовое разрешение природы постпенального контроля как мер, содержательно выполняющих функцию уголовной ответственности. В качестве правовой предпосылки применения рассматриваемых мер названо наличие уголовно-правового основания — факт осуждения лица, т. е. нахождение лица в состоянии подверженности уголовной ответственности за совершённое преступление.

2. Постпенальный контроль, учитывая вышеназванные признаки, определяется реализованным актом осуждения по приговору суда лица

в качестве преступника и основан на режиме осуждения как обязанности претерпевать неблагоприятные последствия. Специфика превентивного надзора и профилактического наблюдения заключается, на наш взгляд, в том, что они применяются только на основании и в пределах судимости, следовательно, связаны с категорией «осуждение», «судимость», которые, в свою очередь, инвариантно выражают суть и определяют пределы уголовной ответственности. Уголовно-правовая природа мер постпенального контроля проявляется не только в том, что они реализуются на основе осуждения, но и в том, что они выражают состояние осужденности, его возможное проявление в процессе реализации уголовной ответственности.

3. Постпенальный контроль выражается не просто в государственном принуждении, а в принуждении преступника претерпевать те неблагоприятные последствия, которые предусмотрены уголовным законом. При этом подобные меры рассматриваются не в качестве некоей самостоятельной санкции за общественно вредное, противоправное поведение осужденного, а в качестве дополнительной меры в рамках уже возложенной на осужденного ответственности в целях ресоциализации, а также актуализации и повышения эффективности частной превенции преступлений на этапе, когда ответственность еще реализуется, хотя наказание уже отбыто.

Понимание постпенального контроля и связанных с ним ограничений и запретов в качестве специальных предупредительных мер, реализуемых на основе осуждения и осуществляющих профилактическую направленность уголовного закона, позволяет отнести контроль к системе уголовно-правовых мер. Так, обобщая содержательные характеристики надзора за осужденными в различных странах (различных правовых системах), В. Н. Додонов указывает, что надзор за осужденным как особая уголовно-правовая мера представляет собой установленную решением суда на определенный срок систему мер контроля за поведением, ограничений и помощи с целью предупреждения совершения новых преступлений и ресоциализации осужденного после отбытия заключения⁴. Однако отнесение превентивного надзора и профилактического наблюдения к мерам уголовно-правового характера на том основании, что они реализуют профилактическую функцию уголовного права, а также обладают потенциалом в области ресоциализации осужденного, не раскрывает в полной мере их правовую природу в целом и правовую природу тех мер воздействия, которые применяются при их осуществлении.

Не отрицая социально-контролирующей и выполняемой в ее рамках профилактической функции превентивного надзора и профилактического

¹ См.: Филимонов О. В. Посткриминальный контроль: теоретические основы правового регулирования. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1991. С. 111—112.

² См., например: Лукашов А. И., Саркисова Э. А. Уголовный кодекс Республики Беларусь: сравнительный анализ и комментарий. Минск: Тесей, 2000. С. 107.

³ Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / Акад. М-ва внутр. дел СССР. М., 1975. С. 45.

⁴ См.: Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть / под общ. и науч. ред. С. П. Щербы. М.: Юрлитинформ, 2009. С. 269—270.

наблюдения (более того, полностью разделяя подобный подход), нам представляется, что рассматриваемые меры органично включаются в систему мер уголовной ответственности. Уголовно-правовая природа мер постпенального контроля может быть предопределена при условии включения их в качестве системообразующих элементов содержания уголовной ответственности. Превентивный надзор и профилактическое наблюдение, на наш взгляд, необходимо понимать в качестве дополнительных мер уголовной ответственности, реализуемых на ее заключительной стадии, когда есть опасения в том, что осужденный не исправился после отбытия уголовного наказания. В пользу последнего свидетельствует также очевидный факт реализации мер постпенального контроля в рамках так называемого конфликтного охранительного уголовно-правового отношения между государством и лицом, совершившим преступление, где объектом правового регулирования выступает применение на основе факта осуждения соответствующих ограничительно-принудительных мер воздействия к лицу, виновному в совершении преступления, определяющих содержательную сторону в виде комплекса прав и обязанностей специфического субъектного состава правоотношения.

4. Меры превентивного надзора и профилактического наблюдения непосредственно воздействуют на лицо, совершившее преступление. Проводя ограничение мер постпенального контроля от административно-предупредительных мер (таких, как реквизиция, досмотр, проверка документов), О. В. Филимонов указывает, что последние имеют общий, неперсонифицированный характер и применяются в предусмотренных законом случаях безотносительно к личности, поскольку эти меры направлены на предупреждение правонарушений вообще. Меры постпенального контроля (в авторском варианте — постпенитенциарного) носят конкретный, индивидуально-определенный характер, объектом их воздействия выступает осужденный, т. е. индивид, подверженный уголовной ответственности¹. Исходя из общепринятой в литературе классификации мер предупредительной деятельности, превентивный надзор и профилактическое наблюдение по форме можно отнести к специальным мерам индивидуального предупреждения преступлений², одним из основных направлений которого называют «...воздействие на лиц, совершивших преступление, в целях... предупреждения рецидива»³. Осужденные могут быть объектом осуществления различных форм социального контроля в рамках общей системы профилактики

преступности⁴. Постпенальный профилактический контроль, осуществляемый посредством воздействия системы мер уголовной ответственности, имеет индивидуально определенную направленность. Его объектом являются осужденные, подвергнутые уголовной ответственности. Характер и пределы профилактического воздействия в данном случае определяются содержанием и пределами уголовной ответственности. При этом по сравнению с профилактическим наблюдением превентивный надзор представляет собой наиболее жесткую форму контроля за поведением и образом жизни осужденного, отбывшего наказание.

5. Установление такой меры постпенального контроля, как превентивный надзор, является исключительной прерогативой суда. В УК РФ нашел свое легальное отражение международно-правовой и конституционный принцип возможности ограничения прав и свобод человека только на основании вынесенного судом и вступившего в законную силу приговора (решения). Тем самым преодолена порочная практика, согласно которой основанием для установления за лицом надзора могло быть постановление начальника исправительного учреждения либо начальника органа внутренних дел. Судебный порядок установления превентивного надзора исключил серьезный аргумент в полемике по вопросу о правовой природе и сущности надзора, лишив сторонников административно-правовой природы данной меры возможности ссылаться на внесудебную процедуру ее установления⁵. Что касается профилактического наблюдения, то данная мера осуществляется в нормативно-автоматическом порядке, т. е. специального решения суда о его установлении не требуется, однако в данном случае фактом преюдициального значения выступает состояние осужденности (судимости) по приговору суда, вступившему в законную силу.

Дифференциация порядка реализации мер постпенального контроля не противоречит принципу единства и целостности уголовной ответственности в той форме, в какой она была возложена на виновного при вынесении обвинительного приговора. Превентивный надзор как дополнительная мера уголовной ответственности определяется в рамках обозначенного приговором суда осуждения к лишению свободы определенной категории преступников, которые во время отбывания наказания или после его отбытия либо по объективным или субъективным свойствам преступных деяний, за которые они осуждены, нуждаются в дополнительном (особом) надзоре за их поведением в пределах срока осуждения. При этом пре-

¹ См.: Филимонов О. В. Указ. соч. С. 96.

² См.: Криминология: слов. / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Лань: Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 1999. С. 107; Социальная профилактика правонарушений: советы, рекомендации / под ред. Д. А. Керимова. М.: Юрид. лит., 1989. С. 108.

³ Сахаров А. Б. Социальная система предупреждения преступлений // Совет. гос-во и право. 1972. № 11. С. 66—72.

⁴ См.: Музеник А. К., Уткин В. А., Филимонов О. В. Условное осуждение и отсрочка исполнения приговора. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1990. С. 45.

⁵ См.: Бондаренко А. С. Юридическая природа института административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Проблемы теории и практики борьбы с преступностью: сб. ст. / Том. гос. ун-т; отв. ред. А. Л. Ременсон. Томск, 1983. С. 126.

вентивный надзор хотя и основан на состоянии осуждения так же, как и профилактическое наблюдение, но представляет собой более строгую систему правоограничений. Так, если профилактическое наблюдение автоматически осуществляется за осужденными после отбытия наказания в случаях, указанных в законе (ч. 1 ст. 81 УК РФ), то превентивный надзор устанавливается судом в случаях, указанных в законе (ст. 80 УК РФ).

Установление превентивного надзора судом не изменяет целостность приговора, как, например, не изменяет его целостность перевод осужденного к лишению свободы по решению суда из исправительной колонии в колонию иного вида режима в зависимости от поведения лица в период отбывания наказания.

6. Меры постпенального контроля преследуют те же цели, которые названы законодателем в качестве целей уголовной ответственности в ч. 2 ст. 44 УК РФ: исправление лица, совершившего преступление, предупреждение совершения новых преступлений как осужденным, так и другими лицами (частная и общая превенция). Ряд авторов обращают внимание на меры постпенального (постпенитенциарного) воздействия, и превентивного надзора в частности, именно в контексте серьезной превентивной составляющей¹. Остановимся на этом аспекте более подробно.

Основанием введения превентивного надзора для осужденного после отбытия наказания в виде лишения свободы является, как указывалось выше, установленное судом состояние антиобщественной направленности в его поведении в период реализации возложенной уголовной ответственности (во время отбывания наказания в виде лишения свободы или после его отбытия, но в пределах судимости). Профилактическое наблюдение также осуществляется в пределах срока судимости при определенных в законе условиях (совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо осуждение с отсрочкой исполнения наказания, с условным неприменением наказания, без назначения наказания, а также при осуждении несовершеннолетнего с применением принудительных мер воспитательного характера).

¹ См., например: *Галимова М. А.* Об усилении превентивной составляющей института уголовной ответственности за уклонение от административного надзора // Национальный и международный уровни противодействия наркоугрозе и взаимодействию в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей : материалы XVIII Междунар. науч.-практ. конф. (Красноярск, 16—17 апр. 2015 г.) ; отв. ред. : И. А. Медведев. Ч. 2. Красноярск : Сибирский юрид. ин-т ФСКН, 2015. С. 297—302 ; *Гурицкая А. Л.* Институт превентивного надзора в контексте концепции превентивной юстиции // Актуальные проблемы права и гражданско-правового образования: Герценовские чтения — 2015 : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 1—31 марта 2015 г.). СПб. : Изд. дом «Алеф-Пресс», 2015. С. 45—48 ; *Стрелков Д. О.* Сравнительный анализ института контроля за лицами, освобожденными из исправительных учреждений, по УИК Российской Федерации и УИК Республики Беларусь // Человек: преступление и наказание. 2003. № 3. С. 147 ; *Редько Н. Л.* Постпенитенциарный надзор по законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2008. № 4. С. 115.

Эффективность деятельности государства по предупреждению преступности, в том числе рецидивной, имеет существенное значение при решении задач обеспечения правопорядка. Усиление борьбы с рецидивной преступностью во многом зависит от организации индивидуальной профилактической работы с лицами, ранее судимыми, от умелого сочетания убеждения и принуждения с целью выработки в их поведении положительных моральных установок, предупреждения новых антисоциальных проявлений. Это указывает на необходимость реализации предупредительно-профилактических мер воздействия к тем освобожденным, поведение которых дает основание опасаться рецидива преступлений с их стороны. Понимание рецидива как чрезвычайно опасного явления актуализирует применение комплекса мер ограничения к лицам, его допустившим, и в период после отбытия наказания, но продолжающих находиться в режиме осуждения.

Превентивный (административный) надзор традиционно рассматривается как принудительно-предупредительная, профилактическая мера, как одна из организационно-правовых форм постпенитенциарного контроля, предусмотренная законодательством для закрепления результатов исправления и предупреждения постпенитенциарной преступности. Осуществление постпенальных мер воздействия справедливо связывают также с возможностью минимизации рецидивной и иных видов преступности². Конечно, предупредительная и исправительная цель превентивного надзора, а равно профилактического наблюдения, очевидна. Однако, как отмечается в литературе, нередко ограничительные свойства реализуемых в рамках судимости мер доминируют над исправительными³. С момента принятия Положения об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (1966 г.), указанные меры трактуются именно как средство предупреждения преступлений и иных правонарушений. С точки зрения профилактической сущности дефиницию надзора дает энциклопедическая юридическая литература. Аналогичные разъяснения на предмет превентивного надзора и профилактического наблюдения содержат также комментированные источники второй половины XX в. Более современные издания, разделяя принадлежность превентивного надзора и профилактического наблюдения к мерам уголовной от-

² См. об этом: *Абатуров А. И.* Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в законодательстве некоторых стран ближнего зарубежья и отечественном законе // Юрид. исслед. 2012. № 12. С. 1—24 ; *Попова В. И.* Проблемы борьбы с рецидивом преступлений // Право и образование. 2004. № 2. С. 192—198.

³ См., например: *Еремин В.* Женская зона // Дорога дальняя, казенный дом... / сост. И. В. Маймистов. М. : Мол. гвардия, 1990. С. 238 ; *Войтова Д. А., Розачева Е. А.* Превентивный надзор как мера уголовной ответственности, направленная на предупреждение рецидива преступлений // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции : сб. науч. тр. Вып. 3 / ред. кол. : В. М. Хомич [и др.] ; Науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генер. прокуратуры Респ. Беларусь. Минск : БГУФК, 2010. С. 68.

ветственности, также подчеркивают их профилактическое воздействие на осужденных¹. В конечном итоге применение постпенального контроля должно быть направлено на достижение в первую очередь частной превенции и ресоциализации осужденного как способа привития социально полезных качеств. Как одну из правовых форм обеспечения социального контроля рассматривает надзор за лицами, освобожденными после отбывания наказания, И. В. Шмаров². При этом в качестве социальных предпосылок введения надзора указаны: 1) необходимость продления после освобождения от наказания процесса исправления лиц, в отношении которых данная цель не была достигнута в местах лишения свободы; 2) предупреждение и пресечение противоправной деятельности тех лиц, которые к моменту освобождения показали некоторые признаки исправления, но через какое-то время в их поведении вновь стала проявляться антиобщественная направленность; 3) закрепление результатов исправления в отношении тех, кто после отбывания наказания в силу ряда объективных обстоятельств нуждается в контроле³. Таким образом, с мерами постпенального контроля связывается возможность усиления профилактических начал уголовной ответственности, особенно когда карательные меры воздействия не дают желаемого результата.

Исправительная, адаптационная направленность постпенального контроля за осужденными очевидна, полезна и необходима. Однако превентивный надзор и профилактическое наблюдение в том контексте, как они определены в белорусском уголовном законе, предназначены для решения прежде всего задачи обеспечения цели частной превенции со стороны осужденных (привлеченных к уголовной ответственности), которые, несмотря на строгость карательной санкции в виде лишения свободы, вызывают серьезные опасения в плане ориентации на продолжение преступной деятельности. Об этом свидетельствуют, например, положения ч. 1 ст. 80 УК РБ, где прямо определяется, что надзор устанавливается за определенными категориями лиц для наблюдения за их поведением, предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого профилактического воздействия. Очевидно, что резервы усиления ресоциализационных факторов постпенального контроля имеются, и они должны быть предусмотрены законом.

При освобождении после отбывания уголовного наказания и особенно из мест лишения свободы осуществление постпенального контроля (превентивного надзора и профилактического

наблюдения) за осужденным, позволяет, на наш взгляд, усилить профилактические элементы режима осуждения, который продолжается известное время после отбытия наказания. Согласно требованиям закона, лицо обязано уведомлять уполномоченных сотрудников отдела внутренних дел о перемене места работы и жительства, являться для регистрации и т. д. Эти и другие меры могут и должны способствовать укреплению социально полезных связей данного лица (с семьей, по месту работы), его адаптации в обществе (что особенно важно после отбывания длительных сроков лишения свободы), предостеречь от возобновления прежних нежелательных связей и окружения и в конечном итоге предупредить совершение новых преступлений.

По своей сути ограничения, которые осужденный обязан претерпевать, составляют содержательную сторону уголовной ответственности. Аналогично подобные ограничения составляют содержание мер постпенального контроля как элемента уголовной ответственности. Они не имеют карательной направленности (так как наказание лицом уже отбыто), хотя носят режимно-принудительный характер. Их применение должно быть подчинено предупреждению совершения преступлений лицом, подвергшимся мерам уголовной ответственности. Как верно отмечено в литературе, «в известной степени по причине забвения указанных требований превентивного надзора его эффективность на протяжении более чем тридцатилетней истории была неадекватной»⁴.

Таким образом, отбывшие наказание, связанное с изоляцией от общества, и не получившие достаточной социально-психологической адаптации лица составляют наиболее вероятную категорию осужденных, за которыми может быть установлен превентивный надзор как квалифицированный вид постпенального контроля в постпенитенциарный период осуждения в рамках возложенной на виновного уголовной ответственности. Это обусловлено и тяжестью тех преступлений, за которые виновные осуждаются к соответствующим видам наказаний, свойствами их антиобщественной ориентации на совершение таких преступлений, состоянием особо опасного рецидива преступлений и т. п. Важно то, что превентивный надзор должен быть предусмотрен в законе и устанавливаться как мера, дополняющая уголовную ответственность, возложенную на осужденного приговором суда, мера, применяемая по решению суда на заключительной стадии ее реализации — в постпенитенциарный период осуждения. В то же время более мягкая с точки зрения режимного содержания мера — профилактическое наблюдение, также осуществляемое в течение судимости на основании факта возложения уголовной ответственности, являясь одним из способов выражения последней в постпенальный период, в большей степени направлена на оказание

¹ См.: *Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь* / Н. Ф. Ахраменка [и др.]; под ред. А. В. Баркова, В. М. Хомича. 2-е изд., с изм. и доп. Минск: ГИУСТ БГУ, 2010. С. 235.

² См.: *Шмаров И. В.* Предупреждение преступлений среди освобожденных от наказания: проблемы социальной адаптации. М.: Юрид. лит., 1974. С. 77.

³ См.: *Комментарий к Исправительно-трудовому кодексу РСФСР* / под ред. В. М. Блинова. М.: Юрид. лит., 1973. С. 258.

⁴ *Хомич В. М.* Указ. соч. С. 110.

предупредительно-ресоциализирующего воздействия на осужденного.

В отличие от УК БССР 1960 г. (ст. 21—35, 43—44¹), действующий УК РБ, давая определение уголовной ответственности, называет также формы ее реализации: осуждение с применением наказания; осуждение с отсрочкой исполнения назначенного наказания; осуждение с условным неприменением назначенного наказания; осуждение без назначения наказания; осуждение несовершеннолетнего с применением принудительных мер воспитательного характера. Превентивный надзор и профилактическое наблюдение не упомянуты законодателем в числе форм реализации уголовной ответственности, поскольку являются мерами уголовной ответственности, исходящими из состояния осуждения. Их наличие связано с обеспечением контрольных функций уголовной ответственности по отношению к осужденному в период осуждения. Предметно эти средства как определенного рода дополнительные меры могут проявляться в рамках конкретных форм уголовной ответственности. Наказание, система элементов воздействия при отсрочке, при условном неприменении наказания и т. д. — все это конкретизированные меры уголовной ответственности. Но, соединяясь с осуждением, они образуют относительно автономные формы ее реализации в аспекте осуждения по приговору суда, в отличие от превентивного надзора и профилактического наблюдения. Поэтому превентивный надзор и профилактическое наблюдение предусмотрены в гл. 11 УК РБ «Иные меры уголовной ответственности» наряду с такими альтернативными наказанию мерами-формами уголовной ответственности, как осуждение с отсрочкой исполнения назначенного наказания (ст. 77 УК РБ), осуждение с условным неприменением наказания (ст. 78 УК РБ) и осуждение без назначения наказания (ст. 79 УК РБ).

Превентивный надзор как дополнительная мера уголовной ответственности в настоящее

время реализуется в рамках такой формы реализации уголовной ответственности, которая предусмотрена п. 1 ст. 46 УК РБ (осуждение к лишению свободы с применением назначенного наказания). Основания осуществления профилактического наблюдения также определены в действующем законодательстве (например, в рамках таких форм уголовной ответственности, как осуждение с отсрочкой либо с условным неприменением наказания). Рассматриваемые меры не включены в систему форм реализации уголовной ответственности по основаниям, аналогичным тем, по которым конфискация и лишение воинского или специального звания не включены в систему видов наказания, хотя таковыми являются.

Проведенный обзор научно-теоретического и исторического материала по теме исследования позволяет заключить следующее. Проблема постпенального контроля в современном уголовном праве Республики Беларусь и стран ближнего зарубежья до настоящего времени не получила должного внимания на предмет разработки концептуальных положений сущности, правовой природы и организационно-правового обеспечения, соответствующих официальной уголовно-правовой доктрине. На основании нормативной концепции института уголовной ответственности можно утверждать, что постпенальные меры (превентивный надзор и профилактическое наблюдение) имеют уголовно-правовую природу, выступая дополнительными мерами уголовной ответственности, применяемыми в рамках осуждения к уголовному наказанию в постпенальный период в отношении лиц, поведение которых свидетельствует о возможности совершения новых преступлений. Сущность и содержание мер постпенального уголовно-правового воздействия предопределена, таким образом, содержательными характеристиками уголовной ответственности, проявляющимися на основе режима осуждения.

T. P. Afonchenco

THE ESSENCE OF THE PREVENTIVE CONTROL FOR INMATES WITHIN THE CONTEXT OF THE CRIMINAL LIABILITY

In the present article analyzes the essence of criminal law in the form of preventive control and monitoring of preventive supervision in the light of the criminal liability of the Institute. On the basis of domestic and foreign literature emphasizes the relationship of the post of criminal influence with the regime of criminal law conviction. A comparative analysis of the conceptual understanding of the content of measures postpenalnogo impact on the prisoners in the Republic of Belarus and the Russian Federation. The author believes that the identification of the true legal nature of postpenalnogo control measures will contribute to the analysis of aggregate sistemoopredelyayuschih legal factors, including the need to consider the subject and content of the regulation, a common and systematic legal rules governing the procedure for monitoring and supervision of inmates, the primary justification for the origin of these measures. In the plane of a regulatory concept of criminal responsibility, had officially adopted in the Criminal Code of the Republic of Belarus, it has been suggested on a mistaken understanding of the essence of the measures in question from the standpoint of administrative law or interdisciplinary legal regulation.

Keywords: preventive maintenance, preventive surveillance, criminal responsibility, the condemnation, the control over prisoners

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АКБЕРОВ Камаль Чолу оглы — кандидат экономических наук, Сибирский университет потребительской кооперации, доцент кафедры информатики. E-mail: k-0509@mail.ru

АФОНЧЕНКО Татьяна Петровна — Учреждение образования «Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации». E-mail: atp76@mail.ru

БОНДАРЕНКО Олег Николаевич — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, магистрант факультета государственного и муниципального управления. E-mail: z_e_n_y_6625@mail.ru

ВИНОКУРЦЕВА Елена Александровна — Отдел культуры и по делам архивов администрации городского округа «Город Петровск-Забайкальский», ведущий экономист. E-mail: kulturap-zab@yandex.ru

ВЫЖИТОВИЧ Александр Михайлович — кандидат экономических наук, доцент, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, профессор кафедры налогообложения и учета факультета экономики и финансов. E-mail: vam_70@mail.ru

ГЕВОРГЯН Арсен Олегович — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ — Воронежский филиал, аспирант. E-mail: Zardushtian4500@mail.ru

ГОМЕРОВ Игорь Николаевич — доктор политических наук, профессор, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, профессор кафедры политических наук и технологий. E-mail: homerov45@mail.ru

ДЕРЕВЯНКО Анатолий Пантелеевич — доктор исторических наук, профессор, действительный член РАН, Новосибирский государственный университет, профессор, заведующий кафедрой всеобщей истории гуманитарного факультета. E-mail: derev@archaeology.nsc.ru

ДЁРОВА Ольга Николаевна — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, аспирант. E-mail: derova@mail.ru

ЕЛГИНА Ксения Андреевна — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, аспирант. E-mail: kseniaelgina@gmail.com

КОЛОЖВАРИ Эдуард Сергеевич — кандидат экономических наук, Институт дополнительного бизнес-образования ЧОУ ВО «Сибирской академии финансов и банковского дела» (САФБД), директор. E-mail: Ekolozhvari@mail.ru

МАЛОЗЁМОВ Борис Витальевич — кандидат технических наук, Новосибирский государственный технический университет, доцент кафедры электротехнических комплексов. E-mail: mbv5@mail.ru

РЕЗВАНОВ Ринат Искандерович — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Центр современного медиаменеджмента, заместитель директора. E-mail: kraspgk@yandex.ru

ШУНЬКОВ Михаил Васильевич — доктор исторических наук, Институт археологии и этнографии СО РАН, директор. E-mail: shunkov@archaeology.nsc.ru

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

Редакция журнала «Развитие территорий»¹ принимает к рассмотрению оригинальные, ранее нигде (в том числе в сети Интернет) не публиковавшиеся статьи. Периодичность выхода — четыре раза в год (ежеквартально). Журнал распространяется по подписке. Полнотекстовые электронные версии вышедших номеров доступны на странице журнала на сайте Сибирского института управления — филиала РАНХиГС.

В журнале публикуются результаты фундаментальных и прикладных научных исследований отечественных и зарубежных ученых, а также аспирантов и студентов (совместно с преподавателями) по следующим направлениям:

- Актуальные вопросы государственного и муниципального управления;
- Государство и гражданское общество;
- Государственные институты и социально-территориальные системы;
- Идеология и политика;
- Инновационные процессы в бизнесе;
- Национальная безопасность;
- Научная информация (обзоры научных мероприятий);
- Право и юридическая наука;
- Российская цивилизация: исторический опыт освоения территорий;
- Теория и методология изучения региональных процессов;
- Экономика и управление.

Статьи публикуются на русском языке и сопровождаются аннотацией и ключевыми словами на русском и английском языках.

Объем статьи должен составлять от 20 до 60 тыс. знаков (с пробелами). Статья должна быть тщательно выверена автором. За достоверность и точность приведенных фактов, цитат, географических названий, собственных имен и прочих сведений несет ответственность автор.

Статьи, подготовленные автором в соответствии с правилами оформления, регистрируются, лицензируются, проходят научную экспертизу, литературное редактирование, корректуру, техническое редактирование.

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

Окончательное решение о публикации принимается редакционной коллегией и редакционно-экспертным советом журнала. Автор информируется о принятом решении.

Все статьи, не соответствующие тематике журнала, правилам оформления, не прошедшие научную экспертизу, отклоняются. Корректур отклоненных статей авторам не высылаются. Редакция не вступает с авторами в обсуждение достоинств и недостатков представленных к публикации материалов. Статьи, не рекомендованные редакционной коллегией к публикации, повторно не рассматриваются.

Если редакционной коллегией принято решение «рекомендовать к публикации с учетом исправления отмеченных рецензентом недостатков», то автору устанавливается срок для устранения указанных недостатков.

Рукописи статей подвергаются редакционной обработке. Редакция не ставит в известность авторов об изменениях и сокращениях рукописи, имеющих редакционный характер и не затрагивающих содержание статьи. При необходимости замечания редактора согласуются с автором.

Плата за публикацию статьи, равно как и иные сборы, с авторов не взимается. Гонорар за статьи не выплачивается.

2. Правила оформления научной статьи

Требования к публикациям: актуальность проблемы, четкая формулировка темы статьи, соответствие содержания статьи заявленной в названии теме, высокий научный уровень (признанные в науке методы исследования, корректность статистического анализа, обоснованность полученных данных, аргументированные выводы, логичность и полнота раскрытия темы), научный, научно-публицистический стиль изложения, терминологическая точность.

Материалы предоставляются по электронной почте либо непосредственно ответственному редактору.

Оформление статьи: статья представляется в формате программы Microsoft Office Word. Поля сверху, снизу, слева и справа — по 2,5 см.

¹ Ответственный редактор — Красняков Николай Иванович, канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой теории и истории государства и права Сибирского института управления — филиала РАНХиГС, раб. тел. +7 (383) 373-15-62, e-mail: rasv_ter@siu.ranepa.ru

В верхнем левом углу листа должен стоять УДК. Ниже обычным шрифтом (11 п.) — инициалы, фамилия автора, строкой ниже — полное название организации, город и страна ее нахождения. Далее по центру жирным шрифтом Times New Roman Cyr размером 11 п. прописными буквами печатается название статьи. Ниже через строку помещается аннотация. *Аннотация* — краткая характеристика статьи с точки зрения ее назначения, содержания, формы и других особенностей. Аннотация включает характеристику основной темы, проблемы объекта, цели работы и ее результаты. В аннотации указывают, что нового несет в себе данная публикация в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению. Рекомендуемый средний объем аннотации 500 печатных знаков. После аннотации приводятся *ключевые слова* (5—7 слов) на русском языке. Еще через строку помещают основной *текст статьи*, набранный шрифтом Times New Roman Cyr 11 п. Абзацный отступ — 0,7 см. Межстрочный интервал одинарный.

На последней странице *на русском и английском языках* приводятся следующие сведения об авторе — фамилия, полные имя и отчество (при наличии последнего), ученая степень и звание (при наличии), официальное название организации, должность, полный рабочий адрес организации (с указанием почтового индекса), служебный e-mail, номера служебного и контактного (мобильный, по возможности) телефонов; название статьи, аннотация и ключевые слова (5—7 слов). Также на последней странице на русском языке представляется список цитируемой литературы в алфавитном порядке для размещения в РИНЦ. В список литературы не включаются материалы, не имеющие конкретного автора, в том числе: нормативные правовые акты, стандарты (включая ГОСТы), архивные материалы, статьи из словарей и энциклопедий, страницы сайтов, для материалов которых не указан конкретный автор. Иностранные источники размещают по алфавиту после перечня всех источников на языке работы. Не следует смешивать разные алфавиты.

Если автор один, он считается ответственным автором и сообщает в редакционную коллегия номер мобильного телефона для рабочих контактов. Авторский коллектив, состоящий из нескольких лиц, самостоятельно выбирает ответственного за данную публикацию. В редакционную коллегия представляется доверенность каждого соавтора на передачу всех прав и обязанностей по взаимодействию с редколлегий при подготовке рукописи к публикации конкретному лицу. Доверенности должны быть заверены в отделе кадров по месту работы. Переписка редакционной коллегии, связанная с публикацией данной рукописи и техническими проблемами, ведется с ответственным автором.

Аббревиатуры. В тексте допустимо использовать только общепринятые аббревиатуры. Прочие аббревиатуры вводятся в текст при первом упоминании обозначаемого ими объекта — записываются в скобках после полного наименования (например, Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ)).

Рисунки должны быть четкими, подлежащими редактированию, диаграммы и графики составлены в программах Microsoft Graph или Microsoft Office Excel, фотографии — контрастными. Все иллюстрации должны иметь сквозную нумерацию, подрисуночную подпись. Не рекомендуется загромождать иллюстрации ненужными деталями: большинство надписей выносятся в подпись, а на рисунке заменяется цифрами или буквами. Подрисуночная подпись должна быть лаконичной и соответствовать содержанию рисунка (10 п.).

Таблицы должны быть наглядными, иметь название, порядковый номер. Название таблицы должно точно отражать ее содержание, заголовки граф соответствовать их содержанию. Все данные внутри таблицы — 10 п., головка таблицы выделяется жирным шрифтом.

Размеры рисунков и таблиц — не более 80×80 мм (на одну колонку), 170×170 мм (на две колонки) в начале или конце полосы. Не нумеруются таблица или рисунок, если они в тексте единственные. На все таблицы и рисунки должны быть ссылки в тексте. *Рисунки и таблицы вставляются в тексте после ссылки на них.*

Формулы простые внутрискочные и однострочные могут быть набраны без использования специальных редакторов — символами (допускается использование специальных символов из шрифтов Symbol, Greek Math Symbols, Math-PS Mathematica BTT). Сложные и многострочные формулы должны быть набраны в редакторе формул MathType 5. Смещение символов из текстовых редакторов с символами из редактора формул не допускается. В распечатанном варианте должны быть подчеркнуты простым карандашом прописные буквы двумя чертами снизу, строчные буквы — двумя чертами сверху — в случаях, когда написание строчных и прописных букв совпадает и отличается только величиной. Индексы и показатели степени должны быть четко ниже или выше строки. Нумерация формул дается справа в круглых скобках, а сама такая формула размещается отдельной строкой по центру. Если на конкретную формулу нет дополнительных ссылок в тексте или она в единственном числе, то нумерация не нужна. Длина формулы — не более 70 мм.

Буква «ё» употребляется только в целях смысловозначения слов, в именах и фамилиях согласно записи в документах, удостоверяющих личность.

Цитаты. При использовании цитат обязательно обозначение границ заимствованных материалов в целях различения авторского и неавторского текстов. При прямом (дословном) цитировании границами служат кавычки, в которые заключается цитата и после которой ставится отсылка на источник. При косвенном цитировании (передаче своими словами идей, концепций, точек зрения и т. д. других лиц)

левой границей служит вводная конструкция типа «По данным британских ученых...», «В работе И. Л. Михайлова...», «Одни ученые считают...», «Современные цивилисты трактуют...» и т. д. Правой границей является отсылка на источник заимствования.

Подстрочные ссылки включают цитируемые источники и примечания. Нумерация постраничная (на каждой странице начинается с цифры 1).

Если приводят прямую цитату, в отсылке указывают порядковый номер и конкретные страницы. Если приводят косвенную цитату, в отсылке указывают порядковый номер и постраничную пагинацию, в пределах которой изложен упоминаемый материал.

Если текст цитируется не по первоисточнику, то отсылку следует начинать словами *Цит. по:*

При косвенном цитировании необходимо установить связь затекстовой ссылки с текстом, включив в отсылку соответствующую помету: См.; См. об этом; См. также; Об этом подробнее см.; См., например: и т. п. (например: Данной проблеме посвящены многочисленные исследования...)

Библиографическое описание источников должно соответствовать ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка».

Пример списка цитируемой литературы:

1. *Багдасарян Т. О.* Тональный компонент модальности и коммуникации (на материале английского и русского языков) : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Краснодар, 2000. 24 с.
2. *Дякин В. С.* Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX века). СПб. : «ЛИСС», 1998. 1000 с.
3. *Злобина Е. А., Батяев А. А.* Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС (дата обращения: 20.06.2015).
4. *Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи* : в 2 т. / под общ. ред. В. В. Черкесова. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2001. Т. 1 / науч. ред. тома Д. И. Луковская, Д. И. Раскин. 482 с.
5. *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юрид. вестн. [Б. м. : б. и.], 1874. № 3. С. 47—102.
6. *Guу R. K.* Unsolved problems in number theory. N.Y. ; Heidelberg; Berlin : Springer-Verlag, 1981. 243 p.
7. *Myasnikov A., Remeslennikov V. N.* Algebraic geometry 2: logical foundations // J. Algebra. 2000. V. 234. 271 p.