

ISSN 2308-8923



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОСТИ:**
наука и общество

2 (3)

2014



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: наука и общество

Учредитель: Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

2 (3)
2014

Ежеквартальный
научный журнал

Журнал зарегистрирован
в Роскомнадзоре
Свидетельство
ПИН № ФС77-53274

Журнал включен в
Российский индекс научного
цитирования (РИНЦ)

Мнения в авторских статьях
могут не совпадать с
позицией редакции

При использовании
материалов ссылка на журнал
обязательна

Издатель: Балаковский филиал
РАНХиГС

Адрес редакции:
413865, г. Балаково,
ул. Чапаева, д. 107
Тел.: 8 (8453) 46-21-95
E-mail: editorial.aps@gmail.com

БАЛАКОВО

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Николаев К.А., Николаев В.К.** Власть народа и публичная власть: что скрывается за сложившимися штампами? (Приглашение к дискуссии)..... 3
- Нестеряк Ю.В.** Механизмы реализации государственной информационной политики Украины..... 9
- Капуловский А.В.** Обеспечение баланса интересов личности, общества и государства при принятии управленческих решений..... 14
- Самохвалов Н.А.** Медиация как инновационный способ урегулирования конфликтов в сфере государственной политики и управления..... 19
- Зотова Т.Г.** Перспективы развития Верховной Рады Украины: структурный аспект..... 23
- Сосенков Ф.С.** К вопросу об идеях государственного единства в древнерусском летописании XI - XVI веков..... 27

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Минина А.А., Пименова О.В.** Актуальные вопросы деятельности контрольно-надзорных органов в Российской Федерации..... 32
- Ермолаев Д.И.** Вопросы реформирования специальных служб в современных условиях..... 37

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Шульга Н.Д.** Технологическое развитие государства в контексте национальных инновационных систем: вопросы взаимодействия науки и промышленности..... 41
- Коробов Д.М.** Проблемы техники безопасности и борьбы с профзаболеваниями рабочих Восточной Сибири в 1950-1960 гг..... 46
- Дикун Н.А.** Социальное взаимодействие принимающего и мигрантского сообществ (на примере Российской Федерации и Республики Беларусь)..... 52

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Замогильный С.И.** Миграции украинцев в Канаду..... 57
- КОРОТКО О КНИГАХ**..... 61
- ИНФОРМАЦИЯ**..... 62



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Редакционная коллегия

СОЛДАТКИН А.А.

кандидат экономических наук
(главный редактор)

МОКИН К.С.

доктор социологических наук
(заместитель главного редактора)

БАРЫШНАЯ Н.А.

кандидат политических наук
(ответственный секретарь)

АБАКУМОВ Д.В.

кандидат юридических наук

ГЛАДУН Т.Н.

кандидат экономических наук

КЛЯЕВА И.А.

кандидат физико-математических наук

КОЗИН М.Н.

доктор экономических наук

МИРОЛЮБОВА Л.Р.

кандидат философских наук

НИКОЛАЕВ К.А.

кандидат философских наук

ОСТАПЕЦ О.Г.

кандидат юридических наук

ОЧКУР Г.В.

кандидат технических наук

ПРУДНИКОВ А.Н.

кандидат педагогических наук

СУВОРОВА В.В.

доктор экономических наук

ТОКАРЕВ А.Н.

кандидат технических наук

ТУЛУЗАКОВА М.В.

доктор социологических наук

ШЕСТЕРКИН Г.И.

доктор сельскохозяйственных наук

Корректор

ИОНОВА М.Ю.

Дизайн и верстка

БАРЫШНАЯ Н.А.

Сдача макета 27.06.2014

Печать офсетная

Физ. печ. л. 9

Усл. печ. л. 8,3

Тираж 500 экз.

Отпечатано в ООО

“Типография ТИСАР”

© “Актуальные проблемы
современности: наука и общество”
2014

CONTENTS

STATE AND REGIONAL MANAGEMENT

- Konstantin A. Nikolaev, Vladimir K. Nikolaev** Power of the People and the Public Authorities: What is Implied by the Commonplace Phrases?.....3
- Yuriy V. Nesteryak** Mechanisms of Implementation of the Information State Policy of the Ukraine.....9
- Artem V. Kapulovskiy** Ensuring the Balance of the Interests of the Government, Individual and Society During Making Managerial Decisions.....14
- Nikolai A. Samohvalov** Mediation as an Innovative Method of Conflict Settlement in Public Policy and Management.....19
- Tatiana G. Zotova** Perspectives of the Development of the Verkhovna Rada of Ukraine: Structural Aspect.....23
- Fedor S. Sosonkov** About the Issue of the State Unity in the Old Russian Chronicles of the XI-XVI Centuries.....27

LEGAL ASPECTS OF THE STATE MANAGEMENT

- Anna A. Minina, Olga V. Pimenova** Actual Issues of the Work of the Enforcement Authorities of the Russian Federation.....32
- Dmitry I. Iermolaiev** Issues of Special Services’ Reforms Under the Modern Conditions.....37

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE AREAS

- Natalia D. Shulga** Technical Development of the State in the Context of National Innovative Systems: Issues of Interaction of Science and Industry.....41
- Denis M. Korobov** Problems of Accidents’ Prevention and Fight Against Occupational Diseases of the Workers in Eastern Siberia in 1950-1960s.....46
- Natalia A. Dikun** Social Cooperation of the Receiving and Migrants’ Communities (on the Example of the Russian Federation and Belorussia).....52

ACADEMIC EVENTS

- Sergey I. Zamogilny** Migrations Of The Ukrainians To Canada.....57

BOOKS IN BRIEF..... 61

INFORMATION.....62

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Власть народа и публичная власть: что скрывается за сложившимися штампами? /Приглашение к дискуссии/

**Николаев
Константин Алексеевич**

Кандидат философских наук,
доцент, доцент кафедры
государственного управления и права
Балаковского филиала Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте РФ
e-mail: konstantin.nikolaev.49@mail.ru

**Николаев
Владимир Константинович**

Кандидат экономических наук,
проректор по развитию кампуса
Дальневосточного федерального
университета
e-mail: nikolaev.vk@dvfu.ru

Konstantin Alekseevich Nikolaev

Candidate of Science (Philosophy),
docent of the Public Administration and
Law Chair, Balakovo branch of the
Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration
e-mail: konstantin.nikolaev.49@mail.ru

Vladimir Konstantinovich Nikolaev

Candidate of Science (Economics),
Vice President for Campus Development,
Far Eastern Federal University
e-mail: nikolaev.vk@dvfu.ru

УДК 323.2

Power of the People and the Public Au- thorities: What is Implied by the Common- place Phrases?

Анализ терминов: «народ как источник власти», «власть народа», «власть», «коммуникативная и административная власть», «публичная власть», «государственная и муниципальная власть» позволяет вынести на обсуждение ряд суждений, которые частично разрушают устоявшиеся дефиниции и нормативно закреплённые положения, в частности, такие, как: народ не обладает властью, а является источником власти; народ является источником публичной власти.

Выдвижение дискуссионных утверждений предполагает формулирование более точного толкования роли политико-территориального коллектива в политической и управленческой деятельности, регулирующей общественные отношения.

Ключевые слова и словосочетания: власть, источник власти, обладать властью, воля народа, коммуникативная власть, административная власть, публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, политико-территориальный коллектив.

The analysis of the terms: “people as the source of power”, “power of the people”, “power”, “communicative and administrative power”, “public authority”, “state power” and “municipal authorities” makes it possible to discuss some commonplace definitions and regulations.

Discussion presupposes formulating a more accurate interpretation of the role of political and territorial community in political and managerial activity, regulating social relations.

Key words and word combinations: power, source of power, have power, public will, communicative power, administrative power, public power, state power, municipal authorities, political and territorial community.

В политической практике и общественной теории, понимая под этим весь комплекс обществоведческих дисциплин, сложилось достаточно много штампов, которыми, особо не задумываясь над их содержанием, охотно пользуемся и в пылу политических дискуссий, и при написании нормативных документов, научных

статей. Одним из подобных штампов, как представляется авторам данной статьи, стало и утверждение о том, что в демократическом государстве власть принадлежит народу.

Так, в первых трёх частях третьей статьи Конституции Российской Федерации зафиксированы три положения:

- «... единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ»;
- «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»;
- «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [1, с. 3].

Соответственно, можно сформулировать три дискуссионных вопроса. Во-первых, синонимичны ли утверждения: «народ – источник власти», и «народ обладает властью»? Во-вторых, может ли народ обладать властью? В-третьих, можно ли считать референдум и свободные выборы непосредственным выражением власти народа?

Как представляется, ответ на первый вопрос целесообразно искать в филологическом анализе слова «источник», выясняя тождественность словосочетаний «быть источником власти» и «обладать властью». Знакомство с толкованием слова «источник» в словарях позволяет сделать заключение, что эти словосочетания не тождественны, по крайней мере, не всегда тождественны. Да, первое значение слова «источник» определяется в «Толковом словаре» Д. Ушакова как «струя подземной воды (или другой жидкости), вытекающая на поверхность земли». Однако следующее, переносное значение: «то, из чего исходит, возникает, происходит что-нибудь». И далее, подчёркивая, что это книжное значение – «исходная причина, основа происхождения чего-нибудь». И приведён весьма примечательный пример: «труд – источник благосостояния» [2]. Совершенно очевидно, что последнее никак не может толковаться как «труд обладает благосостоянием». Кстати, по поводу того, что источник – это струя воды или иной жидкости. В технических словарях, как, скажем, и в энциклопедии Колера, источник трактуется все-таки не как собственно струя воды, а как «естественный выход подземных вод на земную поверхность» [3]. Наконец, в словаре русских синонимов и сходных по смыслу выражений источник связан не только с такими словами как «ключ», «родник», но и с такими словами как «начало», «колыбель», «причина» [4].

Таким образом, вполне оправдано полагать, что словосочетания «быть источником власти» и «обладать властью» не тождественны. Да, безусловно, народ в демократическом государстве может и должен признаваться источником (исходной причиной, началом, колыбелью – для большей экспрессии) власти. Однако это ещё не означает, что народ обладает властью. Последнее утверждение требует особого доказательства. Обратимся ко второму вопросу, поставленному в начале статьи: «может ли народ обладать властью»? Как известно, в рамках волевого подхода атрибутивной концепции власти [5, с. 42] М. Вебер определял власть как «возможность того, что одно лицо внутри социального отношения будет в состоянии осуществить волю, несмотря на сопротивление и независимо от того, на чём такая возможность основана» [6]. Анализируя данное определение, Н.А. Баранов, например, среди выделенных им четырёх основных черт власти по М. Веберу отметил и следующие:

- власть существует в отношениях между индивидами и не есть их принадлежность;
- власть направлена всегда против кого-то, предполагая конфликт и действия вопреки интересам людей: власть - «это способность субъекта А так влиять на объект В, чтобы последний сделал то, что никогда бы не стал делать по своей собственной воле» [7].

С позиций рассматриваемого вопроса нет необходимости подробного рассмотрения сути приведённых положений. Важно то, что здесь в рамках властных отношений господства, безусловно, необходимо присутствие как субъекта, так и объекта власти.

Определённой попыткой отойти от толкования власти как волевых отношений между субъектом и объектом становятся взгляды на содержание рассматриваемого термина Т. Парсонса. Согласно его толкованию, власть «является реализацией обобщённой способности, состоящей в том, чтобы добиваться от членов коллектива выполнения их обязательств, легитимизированных значимостью последних для целей коллектива, и допускающей возможность принуждения строптивых посредством применения к ним негативных санкций, кем бы ни являлись действующие лица этой операции» [8, с. 242]. Причём, подчёркивая, что власть здесь понимается как символическая, Т. Парсонс отмечал, что она, будучи обменена на значимое для эффективности сообщества повиновение, «не оставляет приобретателю выгоды...» [8, с. 243]. Следовательно, и здесь присутствуют субъект-объектные отношения, пусть и не связанные явно с элементами господства.

К полному отрицанию элементов господства во властных отношениях стремился М. Фуко. Основные тезисы его концепции власти, как результат примененного М. Фуко генеалогического метода, формулируют следующим образом. Во-первых, «современная власть носит «производящий», а не отрицающий характер. Во-вторых, «современная власть имеет «капиллярный» характер». Она не концентрируется в руках неких персон, или государства, экономики, а «в социальных практиках повседневности она достигает нижней оконечности социального тела». В-третьих, «власть соприкасается с человеческой жизнью через социальные практики в большей степени, чем через убеждения» [9]. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что М. Фуко наделял именно современную власть такими чертами, как локальность, непрерывность, производительность, капиллярность и всесторонность, отделяя тем самым современный режим знания/власти от более ранних типов власти. Причём М. Фуко считал истоком такового нового режима деятельность с конца XVIII века особых «дисциплинарных учреждений», в которых доктора, тюремщики и учителя улучшали разнообразные «микротехники» власти в больницах, тюрьмах и школах, удалённых от центров власти «старого режима», впоследствии интегрированные в «глобальные или макростратегии доминирования» [9]. И вот здесь следует особое внимание обратить на слово «доминирование». Как пишет Нэнси Фрейзер, признавая высокую значимость взглядов М. Фуко на сущность современной власти, последний часто использовал слова «доминирование», «подчинение» и «субъективация» при описании современного режима власти/знания. Она, «перефразируя основные детали этого описания на язык, близкий к авторскому», делает следующее заключение: «... в раннее Новое время закрытые дисциплинарные институты (такие, как тюрьмы) довели до совершенства набор механизмов для создания и подчинения индивидов как эпистемных объектов и объектов власти. Эти техники ставили целью превратить девиантов в покорные и послушные тела, чтобы вернуть их в социальную машину. Впоследствии эти техники вышли за пределы их институциональной родины и стали основой для глобальных стратегий доминирования, стремящихся к тотальному управлению жизнью. Различные дискурсы, которые противостоят этому режиму, на самом деле поддерживают его, маскируя его истинную природу» [9]. Более того, в своих интервью М. Фуко, как отмечает Н. Фрейзер, подчёркивал, что подходит к власти не нормативно, а со стратегической и военной точек зрения, что правовую перспективу с противопоставлением легитимности и нелегитимности, заменяет перспективой войны с противопоставлением борьбы и подчинения. И Н. Фрейзер подчёркивает, что «в такой интерпретации понятия «доминирование», «подчинение» и «субъективация» действительно будут нейтральными в нормативном отношении. Они будут просто описывать стратегический расклад и способы действия различных сил, противостоящих друг другу в современном мире» [9]. Из приведённого выше следует, что М. Фуко, сосредоточив внимание на исследовании социальных практик режима власти/знания, не смог реально устранить субъектно-объектную сторону властвования, при котором одна сторона доминирует по каким-то причинам и при каких-то условиях над другой.

Развивая модель «делиберативной демократии», Ю. Хабермас, в свою очередь, стремился отказаться от традиционной трактовки власти в пользу самоорганизации общества, в рамках которой посредством дискурса формируется всеобщая воля и достигается политический консенсус [10]. Воспринимая «отношения власти и господства» как «основной источник самоотчуждения человека», полагая, что «различные формы господства почти полностью подчинили себе человека», как пишут В.В. Посконин и О.В. Посконина, Ю. Хабермас полагал, что именно «истинная коммуникация» возвращает человеку «его подлинную идентичность» [10]. Вместе с тем, можно обратить внимание на то, что, концентрируя своё внимание на проблеме формирования всеобщей воли/законов посредством коммуникативных техник, Ю. Хабермас не отрицал наличия административной власти, но пытался соотнести её с властью коммуникативной: «Мы можем различить власть, рождающуюся в процессе коммуникации, и административно применяемую власть. В деятельности политической общественности встречаются и перекрещиваются два противоположных процесса: с одной стороны, коммуникативное формирование легитимной власти, которая рождается в свободном от всякой репрессивности процессе коммуникаций политической общественности, а с другой — такое обеспечение легитимности через политическую систему, с помощью которой административная власть пытается управлять политическими коммуникациями» [11]. Причём, Ю. Хабермас подчёркивал, что вопрос о том, как оба процесса — спонтанное формирование мнений благодаря автономным объединениям общественности и организованное обретение лояльности масс — проникают друг в друга, какой из них пересиливает другой — это вопрос эмпирический. «Здесь меня интересует лишь нормативная идея суверенитета народа, которая, в отличие от ее толкования у Руссо, воплощается уже не в коллективе, а соотносится с коммуникативными условиями дискурсивного формирования мнения и воли» [11]. А далее Ю. Хабермас вновь сосредотачивал внимание не столько на вопросах власти, сколько на процедуре формирования политической воли: «Должно возникнуть

взаимодействие между институционализированным формированием воли, которое протекает согласно демократическим процедурам в рамках образований, способных к принятию решений и запрограммированных на их проведение в жизнь с одной стороны, и, с другой – незапрограммированными, неформальными высокочувствительными процессами формирования мнений, благодаря автономным объединениям общественности, которые не приемлют организации сверху и могут развертываться только спонтанно, лишь в рамках либеральной политической культуры» [11]. Однако к вопросу о воле народа мы ещё вернёмся чуть позже. Таким образом, доказывая, что коммуникативная власть может формироваться лишь «при условиях, которые исключают концентрацию власти», при реализации тенденции «к обособлению культуры от классовых структур», Ю. Хабермас признаёт, что «коммуникативная власть может властвовать только опосредованно, ограничивая исполнительные функции административной, т.е. действительно осуществляемой власти» [11]. Кстати, и в российской научной литературе встречается коммуникативный подход к толкованию термина «власть». Так, в своей работе «О соотношении понятий «публичное регулирование», публичное управление» и «публичная власть» Р.М. Усманова определяет власть как «такой тип коммуникации внутри формальной организации, которому участник организации согласен подчиняться, иначе говоря, такой, которому он согласен дать право определять то, что он должен делать по отношению к организации» [12].

Проведя анализ, в том числе большинства современных концепций власти, стремящихся отойти от её субстанционально-атрибутивного видения, А. Дегтярёв подчёркивает, что власть в этих концепциях «выступает как самый сложный механизм тотального социального общения, регулирующий отношения между управляющими и управляемыми, первые из которых получают потенциально «символическую власть» над вторыми, хотя последние также обладают «символическим капиталом», оказывая влияние и давление «снизу» на властвующих» [5, с.44]. Таким образом, отношения между управляющими и управляемыми в любом случае, по сути, остаются.

Анализ разнообразных подходов к толкованию термина «власть» позволяет заключить, что данный феномен, при весьма различных попытках её толкования, предполагает наличие нескольких субъектов, взаимоотносящихся между собой определённым образом и для определённых целей. Попытки «растворить» власть в социальных практиках, в коммуникационных технологиях скорее приводили к анализу процедуры формирования воли народа, что наиболее ярко проявилось в рассматриваемой работе Ю. Хабермаса. Если же власть народа есть реализация собственной воли народа, то это элемент самоуправления в рамках публичного коллектива. И тогда, скажем, референдум, равно как и выборы, – это не непосредственное осуществление народом своей власти, а такая форма самоуправления, посредством которой публичный коллектив с помощью демократической процедуры – всеобщего голосования – принимает то или иное решение. А так как при такой процедуре исключительно редко решение принимается единогласно, то здесь опять-таки можно говорить лишь о власти народного большинства над его меньшинством, а, кстати, на практике часто и власти активного меньшинства над пассивным большинством.

В этом отношении весьма примечательно обращение Ю. Хабермаса к мыслям немецкого демократа середины XIX века Юлиуса Фрёбеля. Так, Ю. Хабермас цитирует следующую мысль Ю. Фрёбеля: «От меньшинства никто не требует, чтобы оно отказалось от своей воли, чтобы оно объявляло своё мнение ошибочным; от меньшинства не требуют даже того, чтобы оно отказалось от своей цели. Но... требуют, чтобы меньшинство отказалось от практической реализации своего убеждения до тех пор, пока ему не удастся лучше представить свои аргументы и собрать необходимое число согласных с ним». И далее: «Единство убеждений было бы несчастьем для прогресса познания, но единство цели в делах общества – это необходимость» [11].

Таким образом, с одной стороны, народ в соответствии с законодательно установленной процедурой и с использованием разнообразных, в том числе современных социально-коммуникативных практик выступает выразителем своей воли, воли большинства, а с другой – народ, не будучи обладателем власти, есть её источник.

Теперь возникает вопрос: «Источником какой власти следует считать народ?» Самым очевидным ответом можно считать следующий: власти публичной. Как показывает знакомство с толкованиями термина «публичная власть» в различных словарях, представленных на соответствующем сайте, это аппарат управления вместе с особыми отрядами вооружённых людей [13]. Вместе с тем, термин «публичная власть» не имеет своего однозначного толкования. Проанализировав существующие подходы к определению данного термина, Р.М. Усманова, например, полагает, что одни исследователи отождествляют публичную власть с властью общественной, которая существует в любом обществе. Другие исследователи говорят о том, что публичная

власть не тождественна общественной, так как это есть власть государственная, порождённая политическими отношениями. Третьи полагают, что публичная власть – это власть, открытая народу и его суждениям (власть в присутствии публики), и даже, более того, публичная власть есть система всеобщего участия населения в решении совместных дел. То есть, публичная власть рассматривается шире, чем власть государственная [12]. В свою очередь, А.А. Дегтярёв подчёркивает, что появляется публичная власть с постепенным нарушением природной симметрии и равенства между управляющими и управляемыми при переходе общества к государственной организации. Поэтому он считает, что публичная или публично-государственная власть – это асимметричные межличностные и надличностные отношения, структуру которых составляют такие компоненты публичной власти, как агенты, ценности, способы и ресурсы [14, с. 45-56]. В.В. Рачинский и П.А. Минаков рассматривают содержание термина «публичная власть» через анализ терминов «территориальный публичный коллектив» и «территориальный публичный интерес». Это позволило им трактовать данный термин как институционализированная легальная социальная власть, реализующая артикулированные общественные интересы территориального сообщества с господствующим в обществе мировоззрением (ценностями) и обеспечивающая консолидацию данного сообщества и его развитие как целостной системы [16; 17]. При этом, и В.В. Рачинский по юридическим основаниям, и П.А. Минаков, исходя из политологических позиций, полагают, что публичная власть реализуется как в трёх формах: непосредственное народовластие, народное представительство, профессиональное народовластие (непредставительские формы функционирования публичной власти), так и в четырёх видах: публичная власть общественных объединений, муниципальная, государственная и надгосударственная публичная власть. При этом в качестве основания выделения видов власти авторы называют определённую политико-территориальную общность людей, выступающую в качестве непосредственного источника власти соответствующего вида [16; 17]. В соответствии с этим, В.В. Рачинский полагает, что субъектами публичной власти могут считаться мировое сообщество в целом, население отдельного региона, российский народ, избирательный корпус, государство и его органы, муниципальные образования и органы местного самоуправления, граждане в личном качестве, группы избирателей, территориальные коллективы граждан, общественные объединения [16].

Не ставя в данной работе задачи определения дефиниции термина «публичная власть», считаем важным подчеркнуть следующее. Сущность публичной власти целесообразно связать с тем, что это власть, источником которой является политико-территориальный коллектив: граждане государства, жители субъекта федерации, муниципальное сообщество. Причём именно источником, а не субъектом, т.е. носителем её. Узурпация у народа права быть источником власти в государстве означает утрату государственной властью публичности.

Политико-территориальный коллектив путём выборов вручает избранным своим представителям право на осуществление ими публичной власти. В соответствии с этим, видами публичной власти следует считать государственную публичную власть (федеральную и региональную в Российской Федерации), муниципальную публичную власть. В словарях термин «публичный» толкуют как совершающееся в присутствии публики, людей, предназначенный для публики, общества [18]. В контексте предлагаемого толкования публичной власти, получается, что это власть, полученная от публики, людей и предназначенная для служения им.

Надгосударственная публичная власть может рассматриваться в том случае, когда появляется политико-территориальный коллектив, охватывающий несколько государств и обладающий правом выступать в качестве политико-территориального коллектива как источника публичной власти. Что же касается такого вида публичной власти, как публичная власть общественных объединений, то этот вид вряд ли целесообразно ставить в один ряд с государственной и муниципальной публичной властью. Основанием для такого утверждения следует считать такую важнейшую характерную черту публичной власти, как закреплённое за ней право использовать публичные санкции при необходимости поддержания легитимного порядка в обществе. И ещё важная черта сущности публичной власти – использование при своей реализации нормативных правовых актов, обязательных для всех, кто потенциально входит в состав территориального публичного коллектива, даже если кто-либо не согласен с содержанием этих актов. Таким образом, данный вид власти скорее не публичный, а общественный или корпоративный.

Ещё раз следует подчеркнуть, что государственная власть может быть как публичной, так и не быть таковой. Скажем, монархическая власть – власть государственная, но не публичная, так как народ не является в данном случае источником государственной власти. Если государственная власть захватывается в результате военного переворота, революции, внешнего вмешательства – эта государственная власть теряет

статус публичной. Особенностью муниципальной власти в этом отношении можно считать то, что она всегда публична, так как в этом выражается сущностное основание местного самоуправления как социально-политического феномена.

В свете рассмотренного, как представляется, пункты 2 и 3 статьи 3 Конституции России точнее сформулировать следующим образом:

2. Народ осуществляет свою волю непосредственно, а также через органы публичной государственной власти и публичные органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением воли народа являются референдум и свободные выборы».

Каким образом эти, в общем-то, философские рассуждения о публичной власти вписываются в теорию государственного управления есть предмет отдельного исследования.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации// Российская газета. 21 января 2009. № 7.
2. Толковый словарь Ушакова. Д.Н. Ушаков. 1935-1940 // <http://dic.academic.ru>.
3. Энциклопедия Кольера. – Открытое общество. 2000 // <http://dic.academic.ru>
4. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. – под ред. Н. Абрамова. М.: Русские словари». 1999 // <http://dic.academic.ru>.
5. Дегтярёв А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие / Ин-т «Открытое общество». – М.: Высш. шк., 1998. – 239 с. – (Программа «Высшее образование»).
6. М. Вебер. Политическая наука: Словарь-справочник. сост. проф. пол. наук Санжаревский И.И. 2010. / <http://dic.academic.ru>
7. Н.А. Баранов. Курс «Политическая социология». 2012 г. Тема 4. Социология политической власти // <http://nicbar.ru>
8. Политология: хрестоматия /Сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. – М.: Гардарики. 2000. – 843 с.
9. Фрейзер Н. Фуко о современной власти: эмпирические прозрения и нормативная путаница. Перевод с английского В. Маркова // <http://magazines.russ.ru>.
10. Просконин В.В., Посконина О.В. Делиберативная модель демократии как один из путей её совершенствования (концепция Ю. Хабермаса) // <http://pravovestnik.ru>.
11. Хабермас Ю. Философский спор вокруг идеи демократии. Демократия. Разум. Нравственность. М., 1992 г. // Семигин Г.Ю. Антология мировой политической мысли // http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Sem/47.php.
12. Усманова Р.М. О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» // <http://dom-hors.ru>.
13. Публичная власть // <http://tolkslovar.ru>.
14. Дегтярёв А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие / Ин-т «Открытое общество». – М.: Высш. шк., 1998. С. 45-56.
16. Рачинский В.В. Публичная власть: Вопросы теории. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук / Рачинский Вячеслав Владимирович. Уфа: РИО БашГУ, 2003. – 26 с. // <http://law.edu.ru>.
17. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата политических наук / Минаков Павел Анатольевич. Уфа. 2007 // <http://www.dslib.net/teoria-politiki/publicnaja-vlast-politologicheskij-aspekt.htm>
18. Публичный, публичное // <http://tolkslovar.ru>.

Механизмы реализации государственной информационной политики Украины

Нестеряк
Юрий Васильевич

Кандидат филологических наук,
докторант кафедры информационной
политики и технологий Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины, г. Киев,
Украина
e-mail: nesteriak.yuriy @ gmail.com

Yuriy Vasilievich Nesteryak

Candidate of Philological Sciences,
National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine, a doctoral
student of the department of Information
Policy and Technologies, Kiev, Ukraine
e-mail: nesteriak.yuriy @ gmail.com

УДК 35.073.51

Mechanisms of Implementtation of the Information State Policy of Ukraine

В статье исследуются механизмы реализации государственной информационной политики и осуществлен методологический анализ эффективности действующей модели государственной информационной политики Украины. Определены: стратегическая цель, направления деятельности, основные задачи и базовые принципы реализации задач государственной информационной политики.

Ключевые слова и словосочетания: государственная информационная политика, средства массовой информации, информационные ресурсы, информационная безопасность.

The author explores the mechanisms of implementation of the state information policy and makes methodological analysis of the efficiency of the Ukrainian current model of the state information policy. The author identifies the strategic goal, trends of activity, main tasks and basic principles of implementation of the tasks of the state information policy.

Key words and word combinations: state information policy, mass media, information sources, information security.

Исследованию механизмов формирования и реализации государственной информационной политики, определению концептуальных направлений ее развития на современном этапе на протяжении последних лет уделяют серьезное внимание в своих трудах украинские ученые, исследователи и эксперты. В частности, харьковский ученый В. Степанов определяет государственную информационную политику как комплекс политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий государства, направленный на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации, важную составляющую внешней и внутренней политики государства, охватывающую все сферы жизнедеятельности общества [6, с.76]. Поэтому для Украины проведение грамотной государственной информационной политики означает:

- развитие гражданского общества;
- обеспечение конструктивного диалога между государством и средствами массовой информации (СМИ), властью и обществом;
- признание презумпции открытости информации для граждан и защиты их информационных прав;
- ориентацию главных компонентов информационного пространства на обеспечение свободного обращения

информации, воплощения в жизнь конституционного права на свободный поиск, получение, производство информации и ее распространение;

- повышение доверия общества к власти;
- налаживание эффективных взаимоотношений Украины с другими странами и др.

В рамках реализации государственной информационной политики должны быть заложены основы для решения таких задач, как: 1) формирование единого информационного пространства Украины и ее вхождение в мировое информационное пространство; 2) обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства; 3) формирование демократически ориентированного массового сознания; 4) развитие отрасли информационных услуг; 5) расширение правового поля регулирования общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации, что, в свою очередь, должно способствовать укреплению связей центра и регионов, укреплению целостности страны.

Стратегическая цель государственной информационной политики - обеспечение перехода к новому этапу развития Украины, построение информационного общества и вхождение страны в мировое информационное сообщество. А стратегическое направление деятельности - формирование и развитие открытого информационного пространства государства при необходимом условии обеспечения его целостности и единства; интеграция в мировое информационное пространство с учетом национальных интересов и особенностей; обеспечение информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.

Исходя из этого, основными задачами государственной информационной политики в современных условиях являются: модернизация информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, развитие информационных и телекоммуникационных технологий; эффективное формирование и использование национальных информационных ресурсов и обеспечение широкого, свободного доступа к ним; обеспечение граждан общественно значимой информацией; развитие независимых средств массовой информации; создание необходимой нормативной правовой базы построения современного информационного общества. В свою очередь, функциональными задачами являются: обеспечение информационного обслуживания населения на основе развития массового информационного обмена и массовых коммуникаций; информационное обеспечение деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления; обеспечение информационного взаимодействия гражданского общества и власти, включая государственную и местную власть; подготовка человека к жизни и работе в информационном обществе.

Для выполнения обобщенных задач необходимо осуществление влияния с помощью различных форм на различные объекты информационной сферы, а именно: правовую базу информационных отношений; систему формирования и использования информационных ресурсов; информационно-телекоммуникационную инфраструктуру; научно-технический и производственный потенциал, необходимый для формирования информационно-телекоммуникационного пространства; рынок информационных и телекоммуникационных средств, информационных продуктов и услуг; домашнюю компьютеризацию; международное сотрудничество; систему обеспечения информационной безопасности.

Базовыми принципами реализации задач государственной информационной политики являются [7]:

1. Принцип открытости политики - все основные мероприятия информационной политики открыто обсуждаются обществом, и государство учитывает общественное мнение.

2. Принцип равенства интересов - политика в равной степени учитывает интересы всех участников информационной деятельности независимо от их положения в обществе, формы собственности и государственной принадлежности.

3. Принцип системности - при реализации принятых решений по изменению состояния одного из объектов регулирования должны в совокупности учитываться последствия этих решений на состояние других.

4. Принцип приоритетности отечественного производителя - при равных условиях приоритет отдается отечественному производителю информационно-коммуникационных средств, продуктов и услуг.

5. Принцип социальной ориентации - основные мероприятия государственной информационной политики должны быть направлены на обеспечение социальных интересов граждан Украины.

6. Принцип государственной поддержки - мероприятия информационной политики, направленные на информационное развитие социальной сферы, финансируются преимущественно государством.

7. Принцип приоритетности права - развитие и применение правовых и экономических методов имеет приоритет перед любыми формами административных решений проблем информационной сферы.

Государственная информационная политика как многофункциональная комплексная составляющая государственного управления, обуславливает формирование и развитие системы национальных

информационных ресурсов и информационно-коммуникационной инфраструктуры государства. Реализация информационной политики включает набор взаимосвязанных нормативно-правовых, организационно-технологических, экономических, социальных и других компонентов, которые требуют формирования и непрерывного развития: системы информационного законодательства; системы информационных ресурсов; информационно-коммуникационной инфраструктуры; научно-технического и производственного потенциала информационной индустрии; рынка информационной продукции и услуг; системы информационного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров для информационной сферы.

На сегодня в государственной информационной политике Украины, по убеждению украинского исследователя Н. Заниздры, остается много нерешенных вопросов [3, с.193]. В частности, это: несогласованность отдельных норм законодательства, регулирующего информационную сферу; недействительная система государственного регулирования медиапространства, отсутствие единого видения направлений его дальнейшего развития; недостаточное информационное присутствие Украины в глобальном медиапространстве, повышенная информационная зависимость от иностранных государств и медиаструктур; неудовлетворительное состояние сети проводного радиовещания; устаревшее технологическое оборудование украинских телерадиокомпаний, недостаточный уровень развития новейших средств коммуникации; монополизм кабельного вещания; чрезвычайно медленный переход на цифровой формат вещания; рыночная стихийность телекоммуникационных сетей и компьютеризации, низкая управляемость ими со стороны государства; нерегулируемость подготовки и трудоустройства в пределах государства IT-специалистов; недостаточное количество государственных программ, касающихся формирования информационного общества. Кроме того, больше внимания необходимо уделять формированию демократически ориентированного массового сознания, становлению отрасли информационных услуг, законодательному регулированию общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации. Государственная информационная политика должна стимулировать рост производства средств информатизации, телекоммуникации, информационных продуктов и услуг и одновременно платежеспособный спрос на них.

Специалист по вопросам законодательства об информации Министерства юстиции Украины Г. Красноступ убеждена, что любое нормальное общество должно иметь достаточно высокий уровень доверия к правительству, к государственной власти [4]. Не секрет, что в Украине такого доверия сегодня недостаточно. Поэтому необходимо ввести "новые технологии прозрачности" для того, чтобы общество имело возможность контролировать власть. Акцент на понятности - это начало осознания государством своей ответственности перед обществом. Каждая ветвь власти, отдельные государственные органы проводят собственную информационную политику, нередко направленную на компрометацию других институтов власти. А это уже вопрос обеспечения национальной информационной безопасности. Выходом из этой ситуации может стать обеспечение возможности доступа общественности к широкому кругу средств массовой информации (отечественных и зарубежных). Возможность общественности получать информацию из разных источников одновременно может положительно повлиять на формирование ее объективного отношения к ситуации в стране и объективной оценки действий органов государственной власти.

Поэтому СМИ должны воздерживаться от того, чтобы давать исключительно негативные прогнозы, поскольку моральное состояние общества имеет непосредственное влияние на преодоление финансово-экономического кризиса и развития мощного государства с крепким национальным сознанием [4]. Их деятельность должна быть направлена на донесение достоверной объективной информации или аналитики. С учетом изложенного, предлагаются пути обеспечения распространения "позитивной" информации средствами массовой информации:

- обеспечение освещения направлений государственной информационной политики в государственных средствах массовой информации;
- формирование, размещение и исполнение государственного заказа на "положительные" новости, телепрограммы и передачи;
- обеспечение возможности доступа общественности к широкому кругу средств массовой информации (отечественных и зарубежных);
- привлечение к ответственности за содержание телепрограмм и передач, в которых необоснованно показывается насилие, содержатся видеосюжеты, которые могут нанести вред физическому, психическому или моральному развитию детей и подростков, включая аннулирование лицензий.

На сегодня в Украине, по мнению украинского аналитика С. Гнатюка, законодательно сформулированы и закреплены основные принципы, задачи и стратегические направления государственной информационной

политики, сформированы государственные институты соответствующей компетенции, принят целый ряд концепций, программ и планов действий [1]. Однако на уровне практической реализации информационная политика государства в современной Украине отмечается нескоординированностью деятельности различных ведомств, непоследовательностью и непрозрачностью в реализации намеченных мероприятий. Как следствие - Украина пока не относится к числу информационно независимых государств, а ее информационную сферу характеризуют следующие признаки:

- малоэффективная система государственного регулирования национального медиапространства, отсутствие консолидированного видения направлений его дальнейшего развития, неразвитость культурных индустрий, национальной системы сбора и распространения информации в глобальном масштабе;
- низкий уровень присутствия в глобальном медиапространстве, высокая информационная зависимость от иностранных государств и медиаструктур;
- при наличии положительной динамики внедрения телекоммуникационных сетей и компьютеризации - рыночная стихийность этих процессов, низкая управляемость ими со стороны государства, сохранение отставания в сфере ИКТ, неурегулированность подготовки и трудоустройства в пределах государства IT-специалистов.

С учетом современного состояния информационной сферы Украины первоочередными задачами информационной политики государства должны стать: 1) создание мощной и конкурентоспособной национальной системы информационного производства, способной обеспечить консолидацию общества на основе общих ценностей, задач, идей, способствующей всестороннему развитию личности; 2) дальнейшая технологическая модернизация с ориентацией на расширение присутствия в международном разделении труда в сфере ИКТ.

В конце 2010 года Кабинет Министров Украины инициировал регистрацию проекта Закона Украины о Концепции государственной информационной политики. Данным документом предложено закрепить ряд предложений, целью которых является эффективное развитие информационной отрасли в Украине.

Проанализировав предлагаемую концепцию, эксперты украинской Ассоциации «Индустриальный Телевизионный Комитет» пришли к выводу, что государству необходимо сосредоточиться на реализации следующих приоритетных направлений в информационной сфере [5]:

- отсутствии долгосрочной государственной стратегии по дальнейшему развитию информационной сферы;
- несовершенстве законодательства об информации;
- недостаточном уровне государственной поддержки производства и распространения отечественной информационной продукции.

Поддерживая предложенные Концепцией пути реализации перечисленных направлений в целом, эксперты предлагают конкретизировать их решения, в частности, отметить в Концепции необходимость государственных налоговых, таможенных и других льгот для поддержки производства и распространения отечественной информационной продукции. В частности, среди основных направлений государственной политики в Концепции указано создание конкурентоспособной национальной системы производства информационной продукции, развитой информационно-коммуникационной инфраструктуры, однако, среди путей реализации не упомянуто, каким образом государство будет стимулировать развитие отечественного производства.

Среди замечаний и предложений по Концепции, определяющим, на наш взгляд, является предложение выделить СМИ как отдельную отрасль экономики. Необходимость такого выделения, по мнению специалистов, обусловлена тем, чтобы нормативно закрепить Стратегию развития всех средств массовой информации, определить перечень проблем информационной сферы, требующих неотложного решения, закрепить пути их решения и улучшить положение медиасферы. Пока государство лишь частично и бессистемно уделяет внимание тем или иным проблемам, однако комплексного подхода к выявлению проблем и их решению на сегодня нет. Не на должном уровне поставлены вопросы налогового, инвестиционного, таможенного и иного льготного содействия со стороны государства. Зато в Европе СМИ уже выделены в отдельную отрасль экономики, ярким свидетельством этого является документ Евростата, который выделяет группу «Информация и связь» и охватывает деятельность всех средств массовой информации, в том числе Интернет.

Для реализации этого направления необходимо: нормативное закрепление Стратегии развития всех средств массовой информации, определение перечня проблем отрасли, разработка путей их решения и внесение изменений в действующее законодательство относительно выделения СМИ как отрасли и внесение изменений в Классификатор видов экономической деятельности путем адаптации положений Классификатора в Статистической классификации видов экономической деятельности в Европейском Сообществе Евростата (с некоторыми уточнениями). В частности, название раздела предложено не «Информация и связь», а «Средства

массовой информации».

В концепции государственной информационной политики, по убеждению украинского ученого И. Аристовой, необходимо определять и ожидаемые результаты в различных сферах общественного развития в связи с реализацией государственной информационной политики [2, с. 253]:

- в области геополитики, безопасности и международных отношений - она обязана содействовать восстановлению роли Украины как полноценного участника мирового информационного сообщества, как ведущей мировой державы, обладающей богатейшими информационными ресурсами, где быстро развивается информационно-телекоммуникационная инфраструктура;

- в экономике - она должна быть ориентирована на опережающие темпы создания, распространения, постоянного обновления и использования информации как важного условия структурной перестройки экономики страны в кратчайшие сроки, существенное повышение уровня жизни населения;

- в области государственного управления - она открывает возможности перехода к новому качеству управления за счет обеспечения всех субъектов системы управления своевременной, полной и достоверной информацией, улучшить подготовку и принятие решений на всех уровнях системы управления, сделать эффективным общественный контроль за деятельностью органов государственной власти;

- в области образования, науки и культуры - она должна способствовать серьезным преобразованиям этих сфер по радикальному изменению сущности и организации процессов обучения и развития человека, формированию системы дистанционного, непрерывного и открытого образования, хранения и развития отечественной культуры, включению украинской науки в мировые системы научного информационного обмена;

- в социальной сфере - она призвана обеспечить разработку и осуществление цивилизованных, демократических форм и методов воздействия на СМИ, формирование и распространение духовных ценностей, отвечающих национальным интересам и культурно-историческим традициям Украины.

Государственная информационная политика должна реализовываться поэтапно на основе использования организационных, правовых и экономических механизмов. Предполагается, что реализация продлится достаточно долгий период, сроки которого связаны с определенным уровнем развития украинской экономики. Скорость этого развития определяет рост потребностей в информации. На первом этапе реализации государственной информационной политики следует последовательно реформировать информационное производство в системе государственной власти и управления в целом, на втором - постепенно превратить имеющиеся информационные ресурсы в реальные материальные и духовные блага для населения страны.

Библиографический список:

1. Актуальные проблемы государственной информационной политики в Украине / Аналитическая записка [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/3.htm>
2. Аристова И.В. Государственная информационная политика: организационно-правовые аспекты [Текст]/ Под общей редакцией д-ра юрид. наук, проф. Бандурки А.М.: Монография. - М.: Изд-во ун-та внутр. дел, 2000. - с.368.
3. Заниздра Н. А. Государственная информационная политика Украины на современном этапе и пути ее совершенствования [Текст]/ Вестник КрНУ имени М.Остроградского. Выпуск 4/2012 (75). - С. 193-196.
4. Красноступ Г. Правовое обеспечение государственной информационной политики [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.minjust.gov.ua/22116>
5. О концепции государственной информационной политики № 7251 / Индустриальный телевизионный комитет [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://itk.ua/ua/press/item/id/594>
6. Степанов В.Ю. Государственная информационная политика в современном политическом пространстве [Текст]/ Инвестиции: практика и опыт. - 2011. - № 3. - С. 76-78.
7. Степанов В.Ю. Государственная информационная политика: цель и теоретические основы реализации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_du/2011_2/files/DU211

Обеспечение баланса интересов личности, общества и государства при принятии управленческих решений

Капуловский
Артем Валерьевич

Аспирант кафедры национальной
безопасности Национальной академии
государственного управления при
Президенте Украины, г. Киев, Украина
e-mail: kapulovskiy_artem@ukr.net

Artem Valerievich Kapulovskiy

National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine, a post-
graduate student of the department of
National Security, Kiev, Ukraine
e-mail: kapulovskiy_artem@ukr.net

УДК 351.75

Ensuring the Balance of the Interests of the Government, Individual and Society During Making Managerial Decisions

В статье приведено научное обоснование приоритетности безопасности личности, общества, государственной безопасности и их соотношение при обеспечении национальной безопасности. Сделана попытка построения надлежащей модели управления общественными процессами как метода обеспечения баланса интересов личности, общества и государства.

Ключевые слова и словосочетания: национальная безопасность, безопасность личности, государственная безопасность, права человека, органы государственной власти.

The article explains priority substantiation of the security of personality, society and state as well as their correlation during providing national security. The author demonstrates the effort to build the model of management of public processes as the method of ensuring the balance of the interests of the government, individual and society during making managerial decisions.

Key words and word combinations: national security, individual security, state security, human rights, bodies of the government.

Во время глобальных и стремительных изменений в обществе, при нарастании как внутренних, так и внешних угроз национальной безопасности государств все большую актуальность приобретает вопрос определения приоритетов деятельности органов государственной власти при принятии ими управленческих решений.

Дело в том, что безопасность имеет три взаимосвязанных уровня: безопасность личности, безопасность общества и безопасность государства. Значение указанных уровней в "жизни" государственного аппарата определяется действием многих внешних и внутренних факторов субъективного и объективного, в частности,

характером общественных отношений, политической системы, экономическим укладом, степенью развития институтов гражданского общества, определяется также по состоянию внешних отношений с другими странами и другими факторами [1, с. 68].

При обычных условиях функционирования государственного аппарата и надлежащего нормативно-правового регулирования различного рода общественных отношений в стране необходимости включения в определенные роли тех или иных уровней национальной безопасности не усматривается. А в исключительных случаях такие проблемные вопросы удастся решить в рамках правового поля (путем переговоров, в судебном порядке).

Однако, в случае наличия большого количества реальных угроз национальной безопасности, нередко случаются, когда перед органом государственной власти (должностным лицом) встает выбор в принятии управленческого решения, правовой характер которого не определен внутренними нормативно-правовыми актами государства и/или не согласуется ни с нормами морали, ни с общим мнением общества – даже если и подпадает под поле правового урегулирования. Специальных монографических исследований по указанным вопросам мало, а разработки вышеупомянутой проблематики далеки от желаемого. Общественные процессы, которые происходят в разных странах мира, в основном носят различный характер и имеют различные последствия, а потому научные наработки касаются, в частности, конкретной сферы общественных отношений или международного взаимодействия.

При таких условиях возникает необходимость в определенной приоритетности безопасности личности, безопасности общества и безопасности государства друг перед другом.

Для надлежащего раскрытия поставленного проблемного вопроса необходимо определение этимологии самого слова "безопасность". Так, согласно словарям В. Даля и С. Ожегова, безопасность – это состояние, при котором нет угрозы кому-то или чему-либо или "отсутствие опасности, сохранность, надежность". Интересна трактовка этого слова в испанском языке: безопасность – такое положение вещей, которое делает их прочными, определенными, постоянными, уверенными, устойчивыми, надежными, свободными от всякого риска и опасности [2].

В настоящее время большинство авторов (в частности, С. Пирожков, А. Белов, С. Селиванов, М. Косолапов, Г. Муравьиная, Е. Кравец, С. Гордиенко, В. Картавцев и др.) определяют безопасность как определенную характеристику состояния системы и ее основных составляющих. Учитывая это, заслуживают внимания выводы С. Гордиенко о том, что современная трактовка безопасности как состояния защищенности конкретного социального объекта (личности, общества, государства) положительно воспринимается в политических и научных кругах [3, с. 115].

Национальная же безопасность при большом количестве разнообразных толкований может, в общем, определяться как широкое, многокомпонентное понятие, отражающее существующие военно-политических, экономических, экологических, социокультурных, информационных и другие угрозы для общества, государства или нации, состоящее в системе глобальных и региональных взаимоотношений с другими странами, этносами, социальными группами, слоями, политическими силами. Национальная безопасность чаще всего рассматривается в двух аспектах: либо сквозь призму столкновения национальных интересов, которые проявляются в виде идеалов и целей общества, государства, нации (У. Липман, Моргентау, С. Хоффман, М. Капланта др.), или через взаимодействие систем ценностей как наиболее фундаментальных факторов, определяющих цели, средства и методы действий государств на международной арене и политических сил в стране (А. Вольферс, К. Норр, Ф. Трегер, Д. Кауфман и др. [4, с. 59]).

Конкретное значение национальной безопасности всегда находится на интервале от абсолютной безопасности (идеальное состояние), когда события, явления, процессы, которые порождают опасности реализации национальных интересов, полностью отсутствуют, до абсолютной опасности, когда совокупное влияние указанных опасностей вносит в повестку дня вопрос о возможности существования социальной системы (государства), например, ее распад, насильственная смена конституционного строя и т.п.

Поэтому при любых условиях национальную безопасность нельзя рассматривать как состояние, когда нет опасности. Исторический опыт не содержит примеров, когда бы такого состояния удалось достичь даже отдельному человеку, не говоря уже о различных формах социальных образований. Наоборот, пытаясь защитить себя от тех или иных угроз, они создали такие виды и системы производственных и технологических мощностей, вооружений и в таком количестве, что это стало одной из самых больших угроз для каждого человека. Поэтому в качестве основы для раскрытия содержания понятия "национальная безопасность" необходимо рассматривать определенное состояние системы (объекта, процесса), достигнутое в результате

предотвращения нанесения вреда ее развитию (жизнедеятельности).

Желаемый уровень национальной безопасности (гарантированный, критически допустимый или недопустимый и т.д.) часто рассматривается как цель, способ или необходимое условие успешного функционирования и существования человека, общественной группы, общества или государства, а их развитие представляется как движение по определенной траектории в среде, характеризуется совокупностью взаимообусловленных факторов внешнего и внутреннего характера, которые могут быть описаны определенным набором показателей (индикаторов).

Национальная безопасность Украины обеспечивается путем проведения взвешенной государственной политики в соответствии с принятыми (утвержденными) в установленном порядке общегосударственными отраслевыми концепциями, доктринами, стратегиями и программами в политической, экономической, социальной, военной, экологической, научно-технологической, информационной и других сферах, а выбор конкретных средств и путей ее обеспечения обуславливается необходимостью своевременного принятия мер, адекватных характеру и масштабам угроз национальным интересам. Правовую основу в сфере национальной безопасности Украины составляют Конституция, законы, международные договоры, а также изданные во исполнение законов другие нормативно-правовые акты. Основным механизмом реализации указанной политики является взаимодействующая совокупность высших должностных лиц государства, органов государственного и военного управления, других государственных и негосударственных структур, используя имеющийся в их распоряжении потенциал, которые осуществляют взаимосогласованную деятельность в соответствии с принципами обеспечения национальной безопасности и в правовом поле действующего законодательства с целью прогнозирования, своевременного выявления, предотвращения и нейтрализации угроз национальной безопасности.

При этом необходимым условием указанного взаимодействия является реалистическое понимание должностными лицами органов государственной власти приоритетности уровней национальной безопасности (безопасности личности, безопасности общества, безопасности государства) и осознание пределов общественных отношений, на которые они могут оказывать влияние, для обеспечения желаемого уровня, а также средств, которые могут быть при этом использованы.

Мнения специалистов по данному вопросу расходятся: одни считают приоритетной безопасность личности как защищенность жизненно важных интересов общества, благодаря которой обеспечивается устойчивое развитие государства; вторые отмечают, что безопасность личности может обеспечить только стойкое, сильное государство с высоким уровнем безопасности государства как состояния защищенности государственной власти, суверенитета, территориальной целостности, обороноспособности, покоя людей (народа), общественного согласия, окружающей среды, национального и религиозного равенства.

Трансформационные процессы, которые происходят в большинстве государств мира, в частности, становления демократического режима, заставляют переосмыслить отношение государства в лице органов государственной власти и должностных лиц к личности, ее роли в жизни государства и обеспечению национальной безопасности.

Поэтому сегодня главной задачей органов государственной власти должно стать обеспечение личной безопасности каждого гражданина, защиту его прав и свобод, его жизни, здоровья и собственности.

Конкретный уровень безопасности личности зависит от многих факторов, в частности: политического режима, состояния экономики и социальной сферы, от результатов решения проблемы по прогнозированию своевременного выявления, предотвращения и нейтрализации угроз ее прогрессивному развитию и самореализации в политической, экономической, социальной и гуманитарной сферах.

В общем, анализируя термин "безопасность", исследователи приходят к выводу, что в общественном сознании это понятие отождествляется не столько с "отсутствием угроз", сколько с состоянием, чувствами и переживаниями людей [5, с. 16].

С понятием "безопасность" ассоциируются состояние и чувство пребывания в безопасности, отсутствие тревоги, уверенность, стабильность.

Поэтому понятие "безопасность" как главный объект национальной безопасности можно определить так: это состояние защищенности жизненно важных интересов личности или государства во всех сферах жизнедеятельности. Это некоторая система отношений, которая существует между человеком, обществом и государством.

Для современного мира задачу по обеспечению личной безопасности каждого человека, его прав и свобод приобретает особую актуальность, поскольку на фоне экономического кризиса, ухудшения положения

большинства населения развиваются такие социально опасные явления, как криминализация политики, экономики, коррупция чиновников госаппарата, правовой нигилизм и пренебрежение общественной этикой.

В общем плане, отношение государства к проблеме безопасности личности может быть следующим. Во-первых, государство может считать безопасность личности основой своей прочности, приоритетной целью, на деле стремиться к ее полному осуществлению и способно этого добиться. Во-вторых, государство, даже искренне стремясь к обеспечению безопасности личности, по своему состоянию не может обеспечить это вследствие крайней внутренней нестабильности (хаос, разгул преступности, гражданская война, слабость и недееспособность власти). В-третьих, оно может быть заинтересовано в лишении безопасности большинства или всех граждан, чтобы править при помощи страха и на основе безропотной покорности (диктаторские, деспотические, тоталитарные государства). В-четвертых, нередко государство обеспечивает безопасность лишь избранных (правителей, высшего чиновничества, привилегированных слоев и групп). При этом нарушаются собственные правовые установления по безопасности личности в отношении большинства граждан, социальных групп и слоев, политических объединений (незаконные репрессии, насилие, в том числе и вооруженное, с физическим уничтожением людей и конфискацией их имущества и т.п.).

Иначе говоря, государство, обеспечивая свою безопасность, может одновременно же представлять постоянную и сильную опасность и угрозу для населения страны. В наиболее отвратительном виде это проявилось в фашистских государствах, где все строилось на страхе и тотальном военно-полицейском насилии над личностью. Лишь в социальном, правовом, демократическом обществе в идеале интересы безопасности государства и личности совпадают, находятся в согласии и гармонии.

Если укрепление государства и его защита осуществляются за счет снижения безопасности личности и общества и даже основываются на их притеснении, угнетении, насилии, особенно в условиях социальных антагонизмов, то в итоге, как правило, проигрывают все: и государство, и общество, и личность.

В связи с этим стоит отметить, что сама безопасность личности выражается в сохранении тех или иных жизненно важных интересов человека, включенного в социальные отношения, и выступает необходимым условием её развития. Определение безопасности личности может выражаться как защита ее жизненно важных интересов, восстановление нормального ее состояния для полноценного функционирования личности в обществе.

Наряду с этим необходимым для государства условием обеспечения безопасности личности является надлежащее правовое регулирование механизма соблюдения его прав, свобод и законных интересов и предоставления ей более широких возможностей для реальной реализации указанных прав и свобод. Дело в том, что право, будучи регулятором общественных отношений, является одним из действенных инструментов, с одной стороны, как обеспечение безопасности личности (внешний фактор), с другой – как средство оптимизации функционирования самой системы национальной безопасности и системы обеспечения безопасности личности, в частности (внутренний фактор).

Научно-технический прогресс создал целый класс новых глобальных угроз для жизненно важных интересов каждой личности и государства в целом. На эти угрозы мировое сообщество и отдельные государства не нашли еще адекватных ответов, которые бы подпадали под поле правового регулирования внутригосударственных и международных нормативно-правовых актов. Обеспечение безопасности личности имеет целью привлечение ресурсов государства и общества, функционирующих на четкой правовой основе. Отсутствие такой основы предопределяет необходимость в определении государственно-властными структурами приоритетности интересов государства и личности.

Так, необходимым условием обеспечения соблюдения интересов лица и предоставления ему с этой целью широкого круга прав и свобод, является недопущение использования лицом указанных прав в ущерб государству. Проявления чрезмерного предоставления лицу прав и свобод могут выражаться как в форме охлократии, так и правового нигилизма и др.

Указанные проявления оказывают негативное влияние на национальную безопасность вообще, а также и на один из ее уровней – безопасность государства – заключается прежде всего в защищенности ее конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности от внешних и внутренних угроз.

Существование таких проявлений в суверенном, целостном государстве недопустимо и угрожает безопасности государства и, как следствие, и безопасности личности, и национальной безопасности в целом.

Несмотря на это, большое количество ученых и специалистов все же придерживается мнения, что в современных условиях сущностью безопасности становится защита не только и не столько государства и его политических институтов, сколько человека и общества.

В связи с тем, что в современных условиях национальная безопасность Украины все больше определяется внутренними, а не внешними факторами, особое значение приобретает становление приоритета человеческого измерения безопасности. Это означает, что основной задачей институтов государства в настоящее время является создание условий (прежде всего, политически-институционального характера) для прогресса государства, а общество, со своей стороны, должно руководствоваться ориентирами, стимулами и ресурсами для развития.

В демократических государствах приоритетным в отношении безопасности государства является безопасность и права личности. Главным субъектом обеспечения безопасности личности и общества является государство в лице своих институтов. Цель институтов государства – управлять состоянием нормальной жизнедеятельности людей и устанавливать порядок, который обеспечивает их права и безопасность.

Таким образом, можно отметить, что четкая и максимально полная регламентация способов и механизмов деятельности органов государственной власти является залогом национальной безопасности государства. При отсутствии надлежащего нормативно-правового регулирования соответствующих общественных отношений орган государственной власти (должностное лицо) вынужден осуществлять определение приоритетности уровней национальной безопасности в своей работе. При этом, одной из главных задач органа государственной власти при реализации им предоставленных полномочий должно быть достижение баланса интересов и взаимной ответственности таких субъектов, как личность, общество и государство друг перед другом, а также достижение взаимной слаженности таких уровней, как безопасность личности и государства, что является основой для формирования качественно новой национальной безопасности. При невозможности осуществления этого первооснову должна составлять все же безопасность личности как самого "ценного" элемента социально-административного механизма.

Библиографический список:

1. Ситник Г.П. Безопасность государственная / Ситник Г.П. Энциклопедия государственного управления: у 8 т. / Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины; науч.-ред. коллегия: Ю. В. Ковбасюк (глава) и др. – К.: НАГУ, 2011. – Т. 1 : Теория государственного управления / науч.-ред. коллегия: В. М. Князев (соавтор), И. В. Розпутенко (соавтор) и др. – 2011. – 752 с.
2. Diccionario Nacional o Gran Diccionario Clasiko de la Lengua Espanola. Madrid, 1975. — P. 1553
3. Гордиенко С. Г. Суть и содержание понятия «государственная безопасность» // Стратегическая панорама. — 2003. — № 2.
4. Энциклопедический словарь по государственному управлению/ сост.: Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко и др.; под ред. Ю. В.Ковбасюка, В. П. Трощинского, Ю. П. Сурмина. – К.: НАГУ, 2010. – 820 с.
5. Рошин С.К. Психологическая безопасность: новый поход к безопасности человека, общества и государства/С.К. Рошин. В.А. Соснин. – М.: Рос,монитор,1995.№5. Режимдоступа:<http://www.bookap.by.ru/psywar/grachev/g16.shtm>.
6. Заключительные замечания и рекомендации конвенционных органов ООН по докладам Украины в сфере соблюдения прав человека: Сб. док./ Под ред. Н.И. Карпачевой. - К.: К.И.С., 2004. – 160 с.
- 7.Романова А.А.Система обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Украине /А. А. Романова // Форум права. – 2012. – № 2 -С. 599–602 [Электронный ресурс].–Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-2/12raagvu.pdf>.
8. Циба В.Т. Социология личности: системный подход/ В.Т. Циба.-К.:МАУП, 2000.-152 с.

Медиация как инновационный способ урегулирования конфликтов в сфере государственной политики и управления

Самохвалов
Николай Александрович

Преподаватель кафедры гражданского
права Балаковского филиала Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте РФ,
аспирант кафедры политологии
Московского государственного
гуманитарного университета имени
М.А. Шолохова
e-mail: nikolai-samohvalov@yandex.ru

Nikolai Aleksandrovich Samohvalov

Lecturer of the department of Civil Law,
Balakovo branch of the Russian Presidential
Academy of National Economy and Public
Administration,
A postgraduate student of the department of
the Political Sciences of the Moscow State
Humanities University named after
M.A. Sholokhov
e-mail: nikolai-samohvalov@yandex.ru

УДК 321.022

Mediation as an Innovative Method of Conflict Settlement in Public Policy and Management

В статье проведен анализ категориального аппарата
института медиации в Российской Федерации. Рассмотрены
механизмы практического применения процедуры медиации
как инновационного способа урегулирования конфликтов в
сфере государственной политики и управления.

Ключевые слова и словосочетания: процедура
медиации, государственная гражданская служба, конфликт
интересов государственных гражданских служащих
Российской Федерации.

The author analyzes the notions of the institute of media-
tion in the Russian Federation. Mechanisms of mediation applica-
tion are reviewed and represented as innovative way of conflicts
settlement in the sphere of state policy and Public Administration.

Key words and word combinations: mediation proce-
dure, Public Administration, conflict of interests of public
administrators in the Russian Federation.

В настоящее время в России взят курс на всеобщую модернизацию различных областей общественной и государственной жизни, в связи с чем происходит глобальное развитие как публичного, так и частного права. В контексте вышесказанного считаем, что одним из самых прогрессивных факторов развития целого ряда отраслей отечественного права в Российской Федерации стало введение альтернативной процедуры урегулирования правовых споров с участием посредника, именуемой процедурой медиации [5, с. 292].

Процедура медиации получила свое легальное закрепление совсем недавно, а именно в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступившего в законную силу с 1 января 2011 года [2].

Медиация - инструмент разрешения споров при активном участии медиатора. Основой данной процедуры является добровольное волеизъявление сторон, направленное на выработку согласованного решения. Медиация предоставляет возможность избежать временных потерь, характерных для судебных тяжб, при этом основным из преимуществ данной процедуры является ее закрытость (конфиденциальность). Медиатор координирует коммуникативный процесс и анализирует личностные интересы конфликтующих субъектов, тем самым подталкивая стороны к выработке удовлетворяющего их решения по конкретному спору, [6, с. 21].

Внедрение института медиации в правовое поле Российской Федерации, на наш взгляд, определенно модернизирует деятельность кадровых подразделений государственных структур. Обоснованием вышесказанного служит тот факт, что в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" в компетенцию кадровых подразделений входит, наряду с осуществлением служебных проверок, обеспечение функционирования комиссии по урегулированию конфликтов интересов государственных гражданских служащих в РФ, а также участие в функционировании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов [3].

Частью 2 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» закреплено, что этот акт призван регламентировать проведение процедуры медиации применительно к "спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в т.ч. в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений". Следовательно, из указанной правовой нормы однозначно вытекает логичный вывод, что процедура медиации должна активно использоваться в абсолютно любой организации, где между наемными работниками и работодателем возникают трудовые правоотношения. На самом деле в практической деятельности государственных организаций данное легальное установление зачастую не реализуется. Попытаемся проанализировать ряд препятствий, которые не дают возможности для эффективной практической реализации положений Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

Необходимо указать на тот факт, что современные российские теоретики и практики в области права утверждают, что между государственным служащим и работодателем либо его представителем возникают и существуют именно трудовые отношения. Однако здесь необходимо указать на определенную особенность прохождения государственной гражданской службы. Суть особенности рассматриваемого нами вида государственной службы определяется тем, что государственный служащий за время прохождения государственной гражданской службы может находиться в различных публичных отношениях, взаимодействуя с третьими лицами, в частности, теми, кому оказываются государственные услуги. Обозначенная нами особенность института государственной службы - публичные отношения госслужащих при их взаимодействии с третьими лицами - была закреплена законодателем в ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», которая устанавливает невозможность применения процедуры медиации к спорам (индивидуальным, коллективным), вытекающим из трудовых правоотношений: подобные споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы".

Из сказанного следует, что в тех ситуациях, когда в практической деятельности возникает конфликт между госслужащим, исполняющим свои прямые должностные полномочия, и третьим лицом (юридическим, физическим), медиация не может находить своего практического применения.

Во-вторых, говорить об однозначной целесообразности и эффективности практической реализации и применения процедуры медиации для разрешения конфликтов интересов на государственной службе нельзя без детального анализа норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в совокупности с нормами Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».

Конфликты на государственной гражданской службе по своей природе могут быть:

- 1) конфликтом интересов (экономическим) и конфликтом права (юридическим);
- 2) реальными и иллюзорными (воображаемыми) [7, с. 11].

Особенность экономического конфликта интересов регламентирована возможностью его урегулирования без вступления в него посредника, медиатора, суда, юрисдикционного органа (то есть третьих лиц) с помощью применения механизма социального диалога, переговоров конфликтующих сторон. Конфликт интересов - это

ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, общества, организаций, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации. Именно такое легальное определение указанного термина дано в ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

При этом активное участие третьих лиц (медиатора) для разрешения конфликта интересов в экономическом аспекте при помощи процедуры медиации может быть весьма продуктивным и конструктивным.

Абсолютно по-другому дело обстоит с разрешением юридических конфликтов. Специфичность урегулирования данного вида конфликтов предопределяется тем, что в компетенцию посредника, или медиатора, не входит полномочие, предоставляющее право указанным лицам, выносить решение по проблематике применения норм российского законодательства, регулирующего институт гражданской службы. Подобные полномочия находятся исключительно в юрисдикции судебной власти Российской Федерации.

Анализируя вышесказанное, следует объективно отметить, что Закон о медиации не предоставит абсолютно никаких эффективных и продуктивных практических механизмов при использовании содержащихся в нем правовых норм для урегулирования конфликтов права (служебных споров в юридическом понимании) в государственных организациях.

Рассматривая первопричины зарождения иллюзорных (воображаемых) конфликтов, следует отметить, что процесс их возникновения имеет прямое отношение к реализации положений Закона о гражданской службе, регулирующих институт конфликта интересов на государственной гражданской службе. Указанное нами обоснование, подтверждается тем, что Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в ст. 19 к конфликту интересов относит ситуации:

а) при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ (ч. 1 ст. 19);

б) случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту (ч. 2 ст. 19).

При этом в соответствии с ч. 3 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. К субъектам, указанным в пункте 5 части 1 Закона о государственной гражданской службе РФ относятся лица близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

В случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме (ч. 3 ст. 19 Закона о государственной гражданской службе РФ) согласно ч. 3.2 ст. 19 данного закона, которая закрепляет, что непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Суммируя содержание обозначенных нами правовых норм, считаем, что законодатель руководствуется тем, что во время состояния пребывания на государственной гражданской службе служащий может быть непременным участником двух разнополярных ситуаций, общим для которых является дефиниция термина "конфликт интересов" в юридическом аспекте:

Первая из них состоит в том, что личная заинтересованность служащего оказывает прямое воздействие на объективное исполнение конкретных служебных обязанностей. При этом объективно возникает процесс

противодействия субъективной заинтересованности госслужащего с одной стороны и законных интересов граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или РФ с другой стороны, в перспективе способного привести к причинению им ущерба.

Суть второй ситуации заключается в том, что представитель нанимателя проинформирован госслужащим о ситуации, которая может оказать определенное негативное воздействие на объективное исполнение госслужащим профессиональных обязанностей, а также, по мнению служащего, может привести к противоречию между личной заинтересованностью госслужащего с одной стороны и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации с другой стороны, способному причинить вред законным интересам, что, в свою очередь, приводит к конфликту интересов в его юридическом понимании. Таким образом, во второй ситуации прослеживается много неопределенностей. Ввиду чего можно однозначно сказать, что указанная ситуация представляет собой воображаемый конфликт, который при определенных условиях может эволюционировать в реальный конфликт [8, с. 44].

В контексте рассматриваемой нами темы мы должны проанализировать эффективность применения процедуры медиации по отношению к индивидуальным и коллективным спорам, вытекающим из трудовых правоотношений.

Применительно к коллективным трудовым спорам нам бы хотелось акцентировать внимание на том, что главное для кадровых служб организаций, в которых имеет место быть профсоюзная организация работников, - это постоянная готовность к образованию коллективного трудового спора. Процедура медиации к коллективным трудовым спорам не используется в соответствии с ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 года №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», в данном случае применяются нормы российского трудового законодательства, в частности Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ[1].

Особенность такого вида профессиональной деятельности граждан, как государственная служба, состоит в одновременном наличии в каждой государственной организации госслужащих и наемных работников. В свою очередь, на всех наемных работников государственной организации распространяются исключительно нормы Трудового кодекса Российской Федерации. Следовательно, в государственной организации, наряду с комиссией по служебным спорам (ст. 70 Закона о гражданской службе), должна существовать комиссия по трудовым спорам (ст. 384 ТК РФ).

Резюмируя сказанное ранее, следует обобщить, что процедура медиации представляет собой процесс урегулирования спора с участием посредника, который помогает сторонам прийти к взаимоприемлемому решению. Сделанные нами отрицательные выводы все же оставляют нам определенные надежды на исключительное прогрессивное значение и широкое практическое применение процедуры медиации как действенного и эффективного механизма урегулирования правовых споров в современной России [4, с. 29].

Библиографический список:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // [http:// base.garant.ru](http://base.garant.ru).
2. ФЗ от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" // [http:// base.garant.ru](http://base.garant.ru).
3. ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации": Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // [http:// base.garant.ru](http://base.garant.ru).
4. Вирченко Ю.А., Самохвалов Н.А. Институт медиации в РФ: плюсы и минусы: II Международная заочная научно-практическая конференция «Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире»: сборник материалов конференции (6 июня 2011 г.). Краснодар: АНО "Премьер", 2011. - 348 с.
5. Вирченко Ю.А., Самохвалов Н.А. Медиация как государственно-правовой способ защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Четвертая Всероссийская научно-практическая конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Актуальные вопросы современной юридической науки»: сборник материалов конференции (7 декабря 2012 г.). Саратов: ИЦ «Наука», 2013. - 294 с.
6. Литвинов А.В. Введение в медиацию: Учебник// [http:// www.samlib.ru](http://www.samlib.ru)
7. Соловьев А. В. Конфликты на государственной службе: типология и управление: Учеб.- практ. пособие.- М.: Альфа-Пресс, 2008. - 296 с.
8. Соловьев А.В. Третий лишний? Уместность процедуры медиации в конфликтах гражданских служащих/ / Кадровик. Трудовое право для кадровика, 2010. №12.- С. 44.

Перспективы развития Верховной Рады Украины: структурный аспект

Зотова
Татьяна Геннадиевна

Аспирант кафедры права и
законотворческого процесса
Национальной академии
государственного управления при
Президенте Украины, г. Киев, Украина
e-mail: zotovatg@ukr.net

Tatiana Genadievna Zotova

National Academy of Public Administra-
tion under the President of Ukraine,
a postgraduate student of the department
of Law and Legislation, Kiev, Ukraine
e-mail: zotovatg@ukr.net

УДК 354:342.525

Perspectives of the Development of the Verkhovna Rada of Ukraine: Structural Aspect

В статье проанализированы перспективы развития парламента Украины. Рассмотрена возможность создания верхней палаты украинского парламента. Раскрыты позиции ученых и политический деятелей относительно такого шага и восприятие его обществом. Обобщены позитивные и негативные последствия введения бикамеральной структуры.

Ключевые слова и словосочетания: бикамерализм, верхняя палата, Верховная Рада Украины, парламента, структура парламента.

The author analyzes the perspectives of the development of the Ukrainian Parliament. The formation of the upper house of the Ukrainian Parliament is considered expedient. The attitudes of both researchers and politicians, as well as the public opinion are revealed. Positive and negative consequences of bicameral Parliament structure are substantiated.

Key words and word combinations: bicameral structure of the Parliament, upper house, Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, structure of the Parliament.

История институтов представительной власти на территории современной Украины уходит своими корнями в эпоху Киевской Руси. Пробразом существующих в Украине представительных органов было народное собрание – вече. В период существования Великого Княжества Литовского представительным органом выступал Сойм, после образования Речи Посполитой – Сейм, во времена Гетманщины – Сечева, Генеральная Рада, Совет старейшин, которые приходили на смену друг другу, а иногда функционировали параллельно. Во времена освободительной борьбы начала XX в. – Центральная Рада, после установления советской власти – Верховная Рада УССР [1]. С обретением независимости в 1991 г. Верховная Рада УССР была по существу трансформирована в Верховную Раду Украины, которая функционирует и сегодня. Однако уже длительное время в политических и научных кругах продолжается дискуссия о структурно-организационном строении высшего представительного органа государства, в частности, о создании верхней палаты.

В отечественной и зарубежной научной мысли вопросы формирования, функционирования и структуры парламента раскрываются в трудах С. Абдиль-дина, Д. Адеира, А. Билоуса, Н. Нижник, Ю. Тодыки, М. Цвика, Г. Цебелиса, В. Шаповала, Д. Шелла и других. В то же время отсутствуют интегральные научные

публикации, касающиеся теоретико-методологических основ бикамерализма, которые бы объединяли отечественные и зарубежные научные поиски с ориентацией на парламент Украины. Исходя из вышеизложенного, целью подготовки данной статьи определено проведение анализа перспектив структурного развития парламента Украины, а также их последствий.

В мировой истории с древних времен функционирование верхней палаты представительного органа соотносилось с репрезентацией интересов высшего класса. Примерами могут служить Ареопаг в древних Афинах, Совет Старейшин в древнем Карфагене, Сенат в Древнем Риме [2], Палата Лордов в Англии, Палата Пэров во Франции [3] и другие. Однако в конце XVIII с образованием парламента США (Конгресса), состоящего из двух палат: Палаты представителей – нижняя и Сената – верхняя палата, роль последней существенно изменилась по сравнению с существующей в то время европейской практикой, ведь она обеспечивала не интересы высшего класса, а территориальное представительство [4].

Впервые в новейшей истории Украины возможность образования двухпалатного парламента предусматривалась в проекте Конституции Украины 1992 г., согласно которому парламента должен был носить название Национальное собрание и состоять из Рады Депутатов (нижняя палата) и Рады Послов (верхняя палата). Состав верхней палаты формировался из расчета по пять представителей от каждой области, Автономной Республики Крым и г. Киева [5]. И хотя такой вариант структуры парламента не был реализован, однако вопрос бикамеральности из повестки дня исключен не был. В 2000 г. вопрос о создании второй палаты национального парламента был даже вынесен на референдум, по итогам которого предложение о двухпалатности высшего представительного органа одобрили восемьдесят один процент граждан [6]. И хотя имплементации решений референдума осуществлено не было, его итоги служат основанием для утверждения, о том, что в то время существовала значительная общественная поддержка бикамерализма.

В 2003 г. вновь было проведено “зондирование” общественного мнения относительно идеи создания верхней палаты парламента Украины. Очередной проект политической реформы, который включал и реорганизацию высшего представительного органа, был вынесен на всенародное обсуждение [7]. В результате проведенного опроса было определено, что только треть респондентов поддержала идею двухпалатности парламента. В 2008 г. одним из общественных институтов было проведено социологическое исследование “Территориально-административное устройство Украины”, по итогам которого около сорока процентов респондентов высказались в поддержку идеи создания второй палаты в парламенте и такое же количество не поддержало этот шаг [8]. Указанные результаты социологических опросов демонстрируют неоднозначность восприятия идеи двухпалатного парламента в украинском обществе.

Среди политических деятелей в поддержку идеи бикамерализма тогда выступал В. Янукович, который указывал, что процесс реформирования управления государством должен иметь целью децентрализацию власти и создание представительства регионов в парламенте (верхней палате) без увеличения численности народных депутатов. К примеру, если верхняя палата будет 150 человек, то нижняя – 300. Такая децентрализация пойдет на пользу, и это не будет нести угрозы узурпации власти [9]. Н. Онищук отметил, что в Украине должна быть установлена система власти, основанная на функционировании двухпалатного парламента [10]. В. Ющенко в свое время также поддержал идею создания двухпалатного парламента, где нижняя палата занималась бы законотворческой работой, в то время как верхняя палата рассматривала бы стратегические решения [11].

Отечественный юрист М. Цвик, поддерживая возможную бикамеральную структуру национального парламента, отмечал, что для последовательного проведения принципа сочетания защиты интересов всего народа с интересами отдельных регионов целесообразно создать в структуре Верховной Рады Украины вторую палату – Раду территорий, которая бы избиралась на основе представительства от областей. Деятельность этой палаты могла бы быть дополнительным сдерживающим фактором относительно нижней палаты и средством предотвращения ее конфронтации с другими ветвями государственной власти [12].

За образование в Украине двухпалатного парламента выступают и такие ученые, как А. Святоцкий и В. Чушенко, которые обосновывают свою позицию следующими факторами: а) двухпалатная структура парламента способствует широкому взаимоконтролю и сотрудничеству палат, повышает ответственность депутатов, создает условия для детального обсуждения законопроектов, их научного, материального и финансового обоснования; б) двухпалатный парламента больше соответствует требованиям профессионального представительства; в) двухпалатный парламента если не исключает, то уменьшает конфликты между парламентом и исполнительной властью, а при наличии разногласий между ними – способствует их решению; “г) разделение на две палаты является гарантией против авторитарности парламента; д) двухпалатный парламента выражает не только общенародные интересы, но и является органом территориального

представительства, представляет интересы местного самоуправления [13].

Выделяя три основных типа обоснования двухпалатной модели, Ю. Тодыка предложил следующее:

- Представляя интересы территорий, двухпалатный парламент позволяет более органично сочетать общенациональные интересы с территориальными интересами отдельных регионов страны. В этом аспекте С. Котляревский отмечал, что различие между общегосударственными и местными интересами не связано ни с профессиональными, ни с классовыми интересами, оно обусловлено только принадлежностью каждого гражданина к союзу государственному и союзу местному. Следовательно, представительство территорий и их особенностей, в противовес фактору единства, не ослабляет, а лишь усиливает политическое самоопределение нации [14].

- Наличие еще одной «инстанции», которая будет задействована в процессе законотворчества, позволяет предотвращать поспешность и влияние политической конъюнктуры при подготовке законопроектов, способствует повышению качества законотворческой деятельности.

- Присутствие верхней палаты будет своеобразным предохранительным механизмом от радикализации решений нижней палаты, а также от ее попыток превратить законодательную деятельность в одно из средств политической и, в частности, предвыборной борьбы. Наличие верхней палаты предостерегает законодательный орган от принятия поспешных решений в ее отношениях с исполнительной властью и главой государства [15].

В то же время ряд политиков выступают против создания верхней палаты парламента Украины. Так, В. Литвин отметил, что двухпалатный парламент существует в странах согласно традиции или обусловлен федеральным устройством. В украинских условиях представительство регионов в верхней палате приведет к неравенству. Ю.Тимошенко подчеркнула, что существование двухпалатного парламента оправдано и приемлемо в странах с федеративным устройством, однако Украина – унитарная страна. Поэтому, оставаясь на принципах унитарности Украины, нельзя поддерживать никаких “походов за федерализмом” [16].

Частично соглашаясь с мнением приведенных политиков, необходимо заметить, что бикамеральный парламент нельзя соотносить только с федеративными государствами, ведь во многих странах Европейского Союза и в ряде постсоциалистических государств, являющихся унитарными, действуют парламенты с двухпалатной системой. Среди них Ирландия, Италия, Испания, Нидерланды, Польша, Словения, Румыния, Великобритания, Франция, Чехия, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан. В. Шаповал констатировал, что двухпалатность, или бикамерализм, является главным признаком построения парламентов значительного количества зарубежных стран [17].

Многие другие ученые приводят аргументы против введения в Украине двухпалатной модели парламента. Так, Л. Кривенко, отмечает, что образование второй палаты в современных украинских реалиях может стать орудием “натиска” исполнительной власти на представительный орган и превращения его в “безвольное и беспомощное формирование”. В подтверждение этой позиции она утверждает, что следует сосредоточить внимание на том, что двухпалатный законодательный орган не является рациональным в сложных условиях жизнедеятельности населения, общества и государства. А именно эти реальности сейчас присутствуют в Украине [52, 53].

Введение двухпалатной модели в постсоветских условиях может повлечь за собой проблемы, являющиеся актуальными и для Украины; к таковым С. Абдильдин относит: а) усложнение процедуры и увеличение сроков прохождения в парламенте законопроектов; б) опасность возникновения межпалатных споров и, как следствие, раскол парламента; в) в случае непрофессионализма депутатов даже двухпалатная структура парламента не способна гарантировать качество законодательной работы; г) перспектива дублирования функций палат парламента; д) увеличение обслуживающего аппарата и увеличение расходов на содержание парламента. С другой стороны, к преимуществам этой модели он причислил лишь два момента – возможность улучшения качества законов и возможность более полного представительства интересов отдельных территорий [18].

А. Скрипнюк, не поддерживая идеи введения бикамерализма в Украине, выдвигает следующие аргументы: региональное представительство может приобрести признаки регионализации и сепаратизма в унитарном государстве, когда на первом месте будут стоять местные интересы, а не общегосударственные. К тому же попытка институционально усовершенствовать парламент путем введения верхней палаты может обернуться превращением ее в контролирующий орган относительно нижней.

По мнению автора этой статьи, поскольку верхняя палата не будет иметь права вето на законы, то и сам институциональный аргумент теряет всякий смысл. Кроме того, с политической точки зрения “радикализм” нижней палаты не всегда может привести к потрясениям общественно-государственного строя, поскольку

часто существуют другие механизмы или институты, которые имеют достаточные возможности, чтобы противодействовать такому варианту развития событий. Одним из таких механизмов может выступать институт президента или деятельность Конституционного Суда Украины [19].

Таким образом, обобщение научных исследований и политических дискуссий относительно будущей организационной структуры Верховной Рады Украины дает возможность утверждать, что ключевым направлением является перспектива создания верхней палаты. К позитивным сторонам возможности такого шага можно отнести децентрализацию власти, создание представительства регионов в парламенте, уменьшение конфронтации законодательной с другими ветвями власти; обеспечение сочетания общегосударственных и региональных интересов, повышение качества законотворческой работы, предотвращение радикализации решений парламента, недопущение применения парламента как инструмента предвыборной борьбы.

В то же время уменьшение роли законодательной ветви власти, установление приоритета местных интересов над общегосударственными, осложнение процедуры законопроектной работы, возникновение противостояния между палатами парламента, увеличение расходов на содержание парламента, возникновение регионального сепаратизма могут стать негативными последствиями такого действия.

Бібліографічний список:

1. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Звайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
2. Tsebelis G. Bicameralism / G. Tsebelis, J. Money. – Cambridge : University Press, 1997. – 250 p.
3. Shell D. History of Bicameralism / D. Shell, N. Boldwin // The journal of legislative studies. – 2001. – Vol. 7. – P. 5–19.
4. Adair D. Fame and the Founding Fathers : Essays / D. Adair. – Indianapolis : Liberty Fund, 1998. – 451 p.
5. Про проект нової Конституції України; Постанова Верховної Ради України, 1 лип. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992.- № 37. – Ст. 550.
6. Повідомлення Центральної Вибірчої Комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm.
7. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України на всенародне обговорення”. – К. : Преса України, 2003. – 80 с.
8. Більшість українців за мажоритарну систему і двопалатний парламент : [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.human-rights.unian.net/ukr/detail/187777.
9. Янукович В. Необхідно створити двопалатний парламент без збільшення чисельності нардепів / В. Янукович // РБК-Україна. – 2007 : [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.rbc.ua.
10. Оніщук М. В Україні має бути двопалатний парламент / М. Оніщук. – Режим доступа : www.zik.ua/ua/news/2012/01/30/331108.
11. Ющенко В. Рух уперед. Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка про внутрішнє і зовнішнє становище України, 31 бер. 2009 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 9. – С. 3.
12. Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя / М. В. Цвік // Вісник АПРН України. – 1995. – № 3. – С. 34.
13. Святоцький О. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні / О. Святоцький, В. Чушенко / Право України. – 1998. – № 2. – С. 20.
14. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб. : Типография Альтшулера, 1907. – 253 с.
15. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина / Ю. Н. Тодыка. – Х. : Фолио, 1998. – 291 с.
16. Тимошенко Ю. Двопалатний парламент неприйнятний в унітарній державі // Новини Уряду : [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=204539198.
17. Шаповал В. Двопалатність: мета, функції / В. Шаповал // Віче. – 1992. – №12. – С. 146–154.
18. Кривенко Л. Верховна Рада України – однопалатний парламент / “Л. Кривенко // Вісник АПРН України. – 1998. – № 4 (15). – С. 78–79.
19. Абдильдин С. Парламент Казахстана : от Союза к государственности / “С. Абдильдин. – Алматы, 1993. – 192 с.

К вопросу об идеях государственного единства в древнерусском летописании XI – XVI веков

Сосенков
Федор Сергеевич

Кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
административного, финансового и
информационного права
Нижегородского института управления
– филиала Российской академии
народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте РФ
e-mail: fss2005@rambler.ru

Fedor Sergeevich Sosenkov

Candidate of Juridical Sciences, an
associate professor of the department of
Administrative, Financial and Information
Law of the Nizhny Novgorod Institute of
Administration, a branch of the Russian
Presidential Academy of National
Economy and Public Administration
e-mail: fss2005@rambler.ru

УДК 340.12

About the Issue of the State Unity in the Old Russian Chronicles of the XI-XVI Centuries

Проблема сохранения государственного единства является в настоящее время актуальной для многих государств мира. Россия на различных этапах своего развития сталкивалась с подобными вызовами, поиск преодоления которых отражался в отечественной политико-правовой мысли. В рамках настоящей статьи анализируются идеи государственного единства, выраженные в древнерусском летописании XI – XIV веков: «Повести временных лет», Лаврентьевской летописи, своде Киприана, Севернорусском летописном своде 1472 года и других произведениях. Сформулированные в рассматриваемый период идеи в определенной мере сохраняют значение для России и в настоящее время.

Ключевые слова и словосочетания: государственное единство, территориальная целостность, противодействие сепаратизму, феодальная раздробленность, Древняя Русь, централизация власти, объединительная политика.

The issue of the state unity has been in the spotlight of many states of the world. Russia has faced such challenges during its existence for several times. Moreover, the search of this problem solution is reflected in the domestic political and legal thoughts. The article analyzes the ideas of state unity represented in the Old Russian chronicles of the XI – XIV centuries: «Tale of Bygone Years», Lawrence's chronicle, collected chronicles by Cyprian, Northern Russian collected chronicles of the 1472 and other sources. The ideas of that time are to some extent important at present.

Key words and word combinations: state unity, territorial integrity, combating separatism, feudal disunity, Old Russia, centralization of power, unifying policy.

Древнерусская политико-правовая мысль дает нам своеобразную самобытную картину взглядов на общество, государство и право. Мыслителями этой эпохи своеобразно развиваются многие вопросы политико-правовой сферы, в том числе идеи государственного единства. В современном значении государственное единство юридической наукой определяется как отказ от каких-либо проявлений сепаратизма, то есть такой

политики в отдельных частях государства, которая не учитывает интересов всего государства и противопоставляет им местные интересы [1, с.144]. Также отмечено, что государственное единство предполагает весьма значительный объем и высокий уровень согласованных позиций, интересов и отношений между институтами государственности, взаимосвязанных с политической и правовой системами, а также с гражданским обществом на основе взаимодействия в разрешении конкретных проблем общественного развития, что обеспечивает устойчивую структуру власти и властных отношений в государстве, его территориальную целостность [2, с.13].

Летописание, по мнению исследователей, возникает на Руси в годы княжения Ярослава Мудрого (1019 – 1054) [3, с.65]. Летописи представляют собой не только записи о том, что произошло в хронологическом порядке, но и содержат в себе политико-правовую оценку событий, комментарии летописца, его интерпретацию произошедшего.

Начальный этап русского летописания (60 – 70-е гг. XI в.) связывается с именем монаха Киево-Печерского монастыря Никона. Летопись, созданная им, не только содержит в себе идеи государственного единства, но и способствует его сохранению путем создания легенд.

Так, в летописи указывается, что род русских князей, занимающих великокняжеский престол, восходит не к Игорю (как в написанном ранее «Слове о Законе и Благодати»), а к варяжскому князю Рюрику [4, с.35]. Такая легенда, вероятно, призвана была обеспечить стабильность власти, придать устойчивость всей системе управления, предотвратить, насколько возможно, княжеский сепаратизм. Во-первых, происхождение правящей династии от иностранца должно было снять вопрос о старшинстве и приоритете среди местных родов. Во-вторых, признание того, что киевские князья происходят от князя, призванного навести «порядок» на русской земле, повышало их авторитет. В-третьих, такая легенда превращала всех русских князей в «братьев», утверждала законность только одного княжеского рода – Рюриковичей [3, с.66].

Около 1095 г. был создан новый летописный свод, который в исследованиях принято называть «Начальным сводом». Составитель свода, имя которого осталось неизвестным, довел повествование с 1073 до 1095 года. «Начальному своду» свойственен особо публицистический характер, упреки князьям за нарушение единства Русской земли, междоусобные войны. Летописец сетует, что князья не заботятся об обороне государства, не слушаются советов «смысленных мужей» [5, с.103 – 104].

В начале XII века «Начальный свод» был переработан и продолжен монахом Киево-Печерского монастыря Нестором, в результате чего создается летопись, известная под названием «Повесть временных лет». Летописец подтверждает способствующую стабильности власти версию о происхождении великокняжеской династии от норманского князя. Нестор является также убежденным сторонником модели устройства власти, провозглашенной Ярославом Мудрым: все князья – братья и все они должны подчиняться старшему в роде и занимающему киевский великокняжеский престол. Важное значение имеет предсмертное завещание Ярослава Мудрого, помещенное в статью за 1054 год: князь призывает своих сыновей жить в мире, беречь землю «отец своих и дед своих», которую они обрели «трудом своим великим», подчиняться старшему в роде – киевскому князю [3, с.73]. Удельно-лествичный порядок осуществления и наследования княжеской власти предполагал то, что при нем обеспечивалось неременное соучастие членов династии в государственном управлении, и каждый из них потенциально со временем мог получить великокняжеский стол [6, с.40]. В этих условиях, по мнению М.П.Погодина, «вся Русская земля считалась общим владением княжеского рода, на которое они все осознавали свое право» [7, с.353]. Даже при выделении новых уделов государственное единство сохранялось как идеальная норма [6, с.40].

Мыслями о необходимости сохранить единство русской земли проникнуто описание Любечского съезда, на который собрались князья в 1097 году после междоусобных войн. «В год 6605 (1097). Пришли Святополк, и Владимир, и Давыд Игоревич, и Василько Ростиславич, и Давыд Святославич, и брат его Олег и собрались на совет в Любече для установления мира и говорили друг другу: «Зачем губим русскую землю, сами между собой устраивая распри? А половцы землю нашу несут розно и рады, что между нами идут войны» [4, с.83]. Главное решение съезда – уговор князей жить в мире, не посягать на чужие уделы: «Да отныне объединимся единым сердцем и будем блюсти Русскую землю, и пусть каждый владеет отчиной своей» [3, с.83].

Принятое решение, по сообщению летописца, было скреплено крестным целованием и уговором коллективно воздействовать на того, кто нарушит клятву: «Сказали все: «Да будет против того крест честной и вся земля Русская» [4, с.83].

При этом исследователями отмечено, что события совсем не обязательно должны были происходить

именно так, как описано в летописи. В рамках мифологической ментальности древнерусского общества реальность осознавалась и, следовательно, описывалась не всегда так, как события разворачивались в действительности, а так, как это представлялось правильным с точки зрения существовавших норм [6, с.39]. В данном случае такой сценарий княжеского съезда и содержание речей на нем является правильным с точки зрения усиления центральной власти киевского князя. Заметим также, что летописец на съезде не присутствовал, ему известна только фактическая сторона события, он сам вкладывает в княжеские уста эмоциональные и оценочные категории, выражая тем самым, вероятнее всего, свое отношение к государственному единству: «губим русскую землю», «объединимся единым сердцем».

Сразу же после съезда установленный уговор был нарушен: волынский князь Давыд Игоревич подговорил киевского князя Святополка Изяславовича против теребовльского князя Василька. Они заманили Василька в Киев, пленили его и выкололи глаза. Преступление это нарушало не только уговор о единстве русской земли, но и моральные нормы о братстве, родстве русских князей.

Художественно оформляя летописное повествование, Нестор в качестве символа княжеского раздора использует образ ножа, указывая на опасность таких событий для единства русской земли и её обороноспособности. «И тут тотчас послал к Давыду и Олегу Святославичам, говоря: «Идите в Городец, да поправим зло, случившееся в Русской земле и среди нас, братьев, ибо брошен в нас нож» [4, с.89].

Летописец подчеркивает, что государственное единство необходимо не только для внутренней упорядоченности властных отношений, но и для обороны государства. Эта мысль приписывается Владимиру Мономаху: «...если этого не поправим, то ещё большее зло встанет среди нас, и начнет брат брата закалывать, и погибнет земля Русская, и враги наши, половцы, придя возьмут землю Русскую». Коллективное обращение киевлян также содержит именно эту основную мысль: «Молим, княже, тебя и братьев твоих, не погубите русской земли. Ибо если начнете войну между собою, поганые станут радоваться и возьмут землю нашу, которую оборонили отцы ваши и деды ваши трудом великим и храбростью, борясь за Русскую землю и другие земли приискивая, а вы хотите погубить землю Русскую» [4, с.91]. «Всеволодова же вдова и митрополит пришли к Владимиру и молили его и поведали мольбу киевлян – заключить мир и блюсти землю Русскую и биться с погаными» [4, с.91]. Следует согласиться в этой связи с тем, что к осознанию необходимости сильной централизованной власти привели многочисленные войны за существование и соседство с недружелюбными кочевыми племенами [8, с.26; 9, с.36].

Если летописцы XI века стремились описывать события своего времени с учетом предшествующей многовековой истории Руси, то в XII веке развивается удельное летописание, в большей или меньшей степени замкнутое на определенной территории. Так, подчеркнуто местными в XII веке были новгородское и южнорусское летописания. Иным характером отличалось летописание Владимиро-Суздальского княжества: идея единства русской земли прослеживается в нем отчетливо, с обоснованием претензий княжества на политическую и церковную гегемонию на Руси. В специальной литературе отмечается, что именно поэтому владимирские летописные своды не ограничивались описанием местных событий, а представляли широкую картину истории всей Русской земли [3, с.86].

Владимирский свод конца XII века, отразившийся в Лаврентьевской летописи, постоянно подкрепляет политические претензии княжества на объединение и главенства в русских землях ссылками на религиозные символы: подчеркивается, что княжество находится под покровительством патронатной иконы – Владимирской Богоматери и патронатной церкви – Успенья Богоматери. По мнению летописцев, именно владимирцы прославлены Богом по всей земле «за их правду», а владимирские князья исполнены благочестия и мудрости (их некрологи торжественны и наполнены цитатами из священного писания) [3, с.86].

Феодальная раздробленность Руси, особенно усилившаяся в годы татаро-монгольского ига, как уже было отмечено, способствовала развитию ростовского, рязанского, галицко-волынского летописания. Местные летописи наполнены зачастую описаниями феодальных войн, разрывающих единство русской земли, которые вызывают осуждение летописца: «Начнем же сказати бесчисленныя рати, и великия труды, и частыя войны, и многия крамолы, и частая востания, и многия мятежи» [3, с.149]. К тому же прочно закрепилась традиция начинать летописание с «Повести временных лет». Тем самым подчеркивалось осознание единства русской земли, всех русских княжеств [3, с.144 – 145]. На протяжении всего домонгольского периода развития Древней Руси, несмотря на феодальную раздробленность, иноземные нашествия, политическую зависимость от Золотой Орды, единство Русской земли остается центральной политико-правовой идеей отечественного летописания.

Важным событием в древнерусском летописании было составление имевшей важное политическое значение Лаврентьевской летописи. На волне подъема освободительного движения против татаро-монгольского

ига летопись рассказывает о былом величии Русской земли. Лаврентьевская летопись, кроме прочего, содержит в своем составе «Поучение» Владимира Мономаха, призывавшего князей забывать личные обиды и преодолевать внутренние распри перед лицом внешней опасности [10]. Повествование о монгольском нашествии 30-х гг. XIII в. носило объединительно-патриотический характер: русские князья гибнут, по единодушно выступают против захватчиков [3, с.211].

Летописание конца XIV – первой половины XV века характеризуется политическим противоборством трех центров: Твери, Москвы и Новгорода, – каждый из которых так или иначе претендовал на общерусское значение. Первым в полном смысле общерусским летописным сводом, после которого Москва становится центром летописания, можно считать свод московского митрополита Киприана 1408 (1409) г. Широкий охват свода был достигнут за счет того, что митрополит всея Руси объединил летописи всех подчиненных ему в церковном отношении русских княжеств (Москва, Тверь, Нижний Новгород, Новгород Великий, Ростов, Рязань, Смоленск), в том числе тех, которые входили в состав великого княжества Литовского. В специальной литературе отмечено, что свод Киприана имел ярко выраженную объединительную промосковскую тенденцию, являясь не простым перечислением исторических событий, а произведением политической публицистики [3, с.212].

Победа в Куликовской битве, а также успешная политика великих князей Ивана III и Василия III в итоге привели к усилению роли Московского княжества. В результате Москва стала центром политической жизни, а великий князь – единственным представителем верховной власти. Указанная тенденция была продолжена в централизаторской политике Ивана IV. Процесс создания единого Русского централизованного государства (в литературе применительно к указанному периоду встречается также термин «Московское государство») сопровождался острой идеологической борьбой, нашедшей отражение в отечественном летописании.

Походы 1471 и 1478 гг. решили судьбу Новгорода и окончательно закрепили над ним суверенитет Московского государства. Обоснование такого расширения влияния Ивана III содержится в независимом летописном своде 80-х гг. XV века и севернорусском летописном своде 1472 г.

Новгород формально на протяжении всей своей истории признавал суверенитет киевских, владимиросудальских, а впоследствии и московских великих князей. Все указанные выше произведения определяют Новгород как «вотчину», то есть законное владение Ивана III [11]. Вместе с тем феодально-боярская новгородская знать явно тяготела к автономии в составе единого русского государства, а то и к отделению от последнего и перехода к Литве: «Не хотим за великого князя московского, и вотчиной зваться его не хотим! Вольные все мы люди — Великий Новгород, а московский князь великий многие обиды и неправды над нами чинит!» [12]. Данные устремления явно противоречили тенденции укрепления государственного единства, централизации государственной власти. Севернорусский летописный свод называет действия новгородцев «изменой и непокорством» [13]. Подавив военным путем сепаратистские устремления новгородской знати Иван III оставляет за собой право верховной власти над новгородской и всей русской землей: «...как было то и при отце моем, великом князе Василии, и при деде, и при прадеде моем, и при прежних всех великих князьях, из рода которых и я, из владимирских, и новгородских, и всей Руси» [11]. Отметим, что необходимость единения русских земель, по всей видимости, осознавалась широкими слоями новгородцев. Так, «Повесть о походе Ивана III на Новгород» содержит такие восклицания вечевого собрания: «За великого князя московского хотим по старине, как и доселе было!»; «Ведь изначала вотчина мы великих князей русских...»; «И от святого того великого князя Владимира вплоть до господина нашего великого князя Ивана Васильевича за латинянами мы не бывали...» и др. [12]

Вместе с тем в рассматриваемый период определенный след в отечественной политико-правовой мысли оставили противники идеи объединения русских земель под властью Москвы, а также сторонники менее централизованной власти и даже сепаратизма. Это отразилось также и в местном летописании XV – начала XVI вв. Так, оппозиционные по отношению к власти великого князя настроения псковского боярства, выступавшего, по выражению Н.Н.Масленниковой, «коллективным удельным князем» [14, с.215], выразил игумен Псковско-Печерского монастыря Корнилий. Псковская летопись, составленная им, совсем не говорит о делах общерусских, вплоть до 1510 года Псков как бы живет жизнью самостоятельного государства. С гневом и горечью игумен пишет о коварстве Василия III и его новых порядках в Пскове, позволяет сравнение московского князя с антихристом [15]. Присоединение Пскова рассматривается как насилие и беззаконие: «Сему бо царству расширяться и злодейству умножаться» [14, с.213]. Вместе с тем подобные областнические настроения, выраженные псковской летописи, не имели широкого влияния на общественное сознание.

В заключение отметим, что идея единства Русской земли являлась центральной в отечественном

летописании всего рассматриваемого периода. Она идеологически подпитывала связи между княжествами даже в период феодальной раздробленности и давала импульс к развитию Руси на домонгольском этапе развития. Осознание единства Русской земли позволило сохранить осознание общего государственного и культурного пространства во время политической зависимости от Золотой Орды, что позволило одержать победу над последней. Идеи государственного единства являлись одними из основных в политико-правовой мысли периода становления и укрепления Русского централизованного государства. Данные идеи подавались, как правило, в совокупности с идеями подчинения церкви светской власти и обоснованием самодержавной неограниченной власти монарха. Представления о государственном единстве, территориальной целостности, теоретически оформленные в XVI веке, помогли обществу и государственной власти преодолеть смуту в начале XVII века, не допустить развала государства, восстановить сильную монаршую власть, а в дальнейшем выйти на новый уровень территориальной организации – имперский.

Библиографический список:

1. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Изд-во НОРМА. 2001. – 688 с.
2. Левакин И. В. Государственное единство России: теоретико-правовое исследование. Дис. ...докт. юрид. наук. – М., 2003. – 304 с.
3. История русской литературы X – XVII вв.: учеб. пособие / Л.А.Дмитриев, Д.С.Лихачев, Я.С.Лурье и др.; Под ред. Д.С.Лихачева. – М.: «Просвещение», 1979. – 462 с.
4. Повесть временных лет. Пер. Д.С.Лихачева // «Изборник». Сборник произведений литературы древней Руси. – М.: Издательство «Художественная литература», 1969. – С. 28 – 91.
5. Новгородская I летопись старшего и младшего изводов. Под ред. и с предисловием А.Н.Насонова. – М. – Л., 1950. – 642 с.
6. Плотникова О.А. Система властвования на Руси через призму ментальности // История государства и права. – 2008. – №11. – С. 39 – 40.
7. Погодин М.П. Исследования, замечания и лекции о русской истории. – Киев, 1850. – Т.4. – 461 с.
8. Бондар А.В. Направления и проблемы в исследовании политико-правовых основ формирования и становления государственности на Руси // История государства и права. – 2007. – №21. – С. 25 – 26.
9. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика в зеркале истории (IX – XVвв.) // История государства и права. – 2010. – №4. – С. 36 – 38.
10. Сосенков Ф.С. Об идеях государственного единства в политико-правовых взглядах Владимира Мономаха // История государства и права. – 2014. – №9. – С. 37 – 40.
11. Независимый летописный свод 80-х гг. XV в. Пер. Н.И.Милютенко [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=5071>
12. Московская повесть о походе Ивана III на Новгород. Перевод В.В.Колесова. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=5065>
13. Севернорусский летописный свод 1472 г. Пер. В.В.Колесова. [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://lib.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=5067>
14. Масленникова Н.Н. Идеологическая борьба в псковской литературе в период образования Русского централизованного государства // Труды Отдела древнерусской литературы / Академия наук СССР. Институт русской литературы (Пушкинский Дом); Ред. В. П. Адрианова-Перетц. — М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1951. — Т. 8. — С. 187 – 217.
15. Охотникова В.И. Комментарии к «Повести о псковском взятии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=5098>

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Актуальные вопросы деятельности контрольно-надзорных органов в Российской Федерации

Минина

Анна Александровна

Кандидат психологических наук,
доцент, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
Ставропольского филиала Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте РФ
e-mail: ann247@yandex.ru

Пименова

Ольга Викторовна

Старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
Ставропольского филиала Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте РФ
e-mail: garanina76@yandex.ru

Anna Alexandrovna Minina

Candidate of Psychological Sciences, an
associate professor of the department of
Legal Foundation of Public Administration
of Stavropol branch of the Russian Presi-
dential Academy of National Economy and
Public Administration
e-mail: ann247@yandex.ru

Olga Victorovna Pimenova

Senior Lecturer of the department of
Legal Foundation of Public Administration
of Stavropol branch of the Russian Presi-
dential Academy of National Economy and
Public Administration
e-mail: garanina76@yandex.ru

Actual Issues of the Work of the Enforcement Authorities of the Russian Federation

В статье рассмотрены актуальные вопросы
деятельности контрольно-надзорных органов, возникающих
в ходе осуществления проверок. В результате анализа
нормативно-правовых актов и судебной практики авторы
приходят к выводам о необходимости дальнейшего
совершенствования норм, регулирующих порядок
осуществления отдельных видов проверок.

Ключевые слова и словосочетания: контроль,
надзор, проверка, плановая проверка, внеплановая проверка,
документарная проверка, выездная проверка.

The authors analyze the actual issues of the work of
the enforcement authorities on the example of the experience
of official inspection. The authors review the normative legal
acts and jurisprudence and make a conclusion about the neces-
sity of the improvement of the rules of the implementation of
some kinds of official inspection.

Key words and word combinations: control, supervi-
sion, inspection, scheduled inspection, unscheduled inspection,
documentary check, site inspection.

УДК 346.9

Высокий уровень инспектирования и контроля является одним из административных барьеров предпринимательской деятельности. Между тем, развитое предпринимательство – составляющая, позволяющая судить о зрелости экономики. Поэтому оптимизация деятельности контрольно-надзорных органов – важная гарантия защиты прав предпринимателей.

Системообразующим нормативным правовым актом в области осуществления контрольно-надзорной деятельности является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294). В Законе № 294 довольно четко определены права и обязанности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц, порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий. Между тем, Закон № 294 практически не содержит гарантий защиты прав предпринимателей при проведении проверок. Исходя из этого, следовало бы изменить название Закона № 294 следующим образом: Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Основным направлением деятельности контрольно-надзорных органов является проведение проверок. Проверки делятся на плановые и внеплановые, документарные и выездные.

Предмет плановой проверки составляет соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям (ст. 9 Закона № 294). Плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в три года каждым госорганом.

Статья 9 Закона № 294 обязала органы госконтроля заранее публиковать сведения о плановых проверках. При этом на Генеральную Прокуратуру Российской Федерации возложены полномочия по формированию сводного плана проверок. Указанная норма направлена на устранение избыточного контроля предпринимателя и организации совместных плановых проверок. Между тем, отсутствие законодательного регулирования порядка осуществления совместных плановых проверок органами государственного и муниципального контроля (надзора), а также межведомственного взаимодействия налоговых и контролирующих органов создает трудности при планировании совместных проверок, а также при формировании прокурорами ежегодного сводного плана проведения проверок [1].

Закон № 294 предусматривает уведомление предпринимателя о проведении плановой проверки не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа контроля (надзора) о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. При этом следует обратить внимание на то, что Закон № 294 не конкретизирует, каким именно доступным способом может быть направлена проверяемому лицу копия приказа о проведении проверки. Правовое значение в этом случае имеет факт получения проверяемым лицом достоверных и достаточных сведений о планируемой в отношении его проверки, а не способ передачи такой информации (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.04.2013 по делу № А56-47624/2012). При этом размещение плана проверок в сети Интернет не освобождает орган государственного контроля (надзора) от исполнения установленной обязанности по уведомлению лица, в отношении которого проводится проверка, о проведении такой проверки не позднее, чем за три дня до ее начала (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27.05.2013 по делу № А56-45178/2012). А кроме того, поскольку законодатель употребляет в ч. 12 ст. 9 Закона № 294 формулировку «в течение трех рабочих дней», а не «за три рабочих дня», днем уведомления считается любой из дней, входящих в установленный указанной нормой срок.

В.А. Туровская ставит под сомнение эффективность и действенность нормы Закона № 294, предусматривающей уведомительный порядок проведения плановых проверок [2]. И действительно, недобросовестные предприниматели, получив уведомление о начале такой проверки, могут намеренно создать ситуацию, при которой должностные лица не вправе ее осуществлять. К таким ограничениям, например, относится отсутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя при проведении проверки (п. 2 ст. 14 Закона № 294). Законом предусмотрена обязанность юридического лица или индивидуального предпринимателя при проведении проверки обеспечить присутствие своих руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей (п. 1 ст. 25 Закона № 294), а также ответственность

за неисполнение данной обязанности (п. 2 ст. 25 Закона № 294). Так ст. 19.4.1 КоАП РФ «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора)» предусмотрена ответственность предпринимателей за уклонение от проведения проверок. Между тем, санкция в виде штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей на граждан, от двух тысяч до четырех тысяч рублей на должностных лиц, от пяти тысяч до десяти тысяч рублей на юридических лиц может наказать незначительно, если нарушения носят серьёзный характер.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидации последствий причинения такого вреда.

П. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ установлен исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановых проверок, что на практике влечёт невозможность в полной мере реализовать контрольно-надзорными органами свои полномочия в случаях отдельных нарушений законодательства предпринимателями. Так, положениями п. 5 ч. 1 ст. 4.2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» предусмотрено право страховщика обращаться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по надзору и контролю в сфере здравоохранения, с запросами о проведении в медицинских организациях проверок организации экспертизы временной нетрудоспособности, обоснованности выдачи и продления листков нетрудоспособности. Контроль за порядком организации экспертизы временной нетрудоспособности в силу требований Приказа Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 № 900 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы» относится к полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Однако данные запросы не будут содержать установленные ст. 10 Закона № 294 основания для проведения внеплановой проверки. Как следствие, провести внеплановую проверку на основании обращения страховщика не будет представляться возможным, а значит, утрачивается смысл п. 5 ч. 1 ст. 4.2 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Сходная коллизия возникает и применительно к положениям ст. 10, ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», предусматривающего следующие обязанности административного органа при рассмотрении жалобы: обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение жалобы, в случае необходимости с участием гражданина, направившего обращение, или с выездом на место, и принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, вне зависимости от того, содержит обращение основания для проведения внеплановой проверки или нет [3].

Также из анализа оснований для проведения внеплановых проверок можно сделать вывод, что в Законе № 294 нет оснований для проведения внеплановых проверок по земельному контролю. На практике распространены случаи незаконного использования земельного участка юридическим лицом либо индивидуальным предпринимателем. Однако возможность проведения внеплановых проверок контролирующим органом в случае наличия подобных нарушений исключена, что влечет невозможность в полной мере осуществлять территориальными подразделениями Роснедвижимости возложенные на них полномочия, а также уход от предусмотренной законом ответственности лиц, самовольно использующих земельный участок [4].

Спорным, не имеющим нормативного разрешения на сегодня, является вопрос о том, обязан ли орган государственного контроля в ходе внеплановой проверки проверять только нарушения, явившиеся основанием для такой проверки. При этом в Постановлении ФАС Северо-Западного округа от 04.03.2013 по делу № А52-1496/2012 указано, что орган государственного контроля в ходе внеплановой выездной проверки вправе проверять не только нарушения, явившиеся основанием для назначения проведения внеплановой проверки, но и содержащиеся в документах юридического лица сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые

юридическим лицом товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Определённые трудности на практике вызывает реализации п. 1 ч.2 ст. 10 Закона № 294 (истечение срока исполнения предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения), так как норма не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по установленному основанию. Здесь возникает закономерный вопрос: необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований предписания, или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (не замеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения)? К сожалению, правоприменительная практика по этому вопросу также пока не дает четкого ответа. Некоторые суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности, составить протокол об административном правонарушении).

В итоге на практике порой складываются ситуации непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения - выдача предписания - проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений - выдача предписания - проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений и т.д.

Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена только после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Порядок такого согласования установлен Приказом Генпрокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93.

Предмет документальной проверки составляют сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Между тем на практике возникает вопрос о возможности запроса документов у хозяйствующих субъектов и выдачи предписания без проведения формальной проверки в соответствии с Законом № 294. Судебная практика по данному вопросу является достаточной противоречивой. В некоторых случаях судами такая практика признаётся обоснованной, если такое право предоставлено контрольно-надзорному органу в Положении об осуществлении того или иного вида контроля.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие им работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры к исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя должностное лицо, проводящее проверку, обязано ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка.

В случае если по результатам проверки выявлены нарушения, должностные лица контрольно-надзорных органов составляют предписания об их устранении. Между тем, на практике может возникнуть вопрос: обязательно ли выполнять предписание, если организации намерена оспорить акт проверки?

Представляется, что в случае несогласия с фактами и выводами, отраженными в данном акте, проверяемое лицо, в соответствии с ч. 12 ст. 16 Закона № 294, вправе обжаловать его, представив в течение пятнадцати дней с момента получения акта в соответствующий орган контроля письменные возражения. Результаты проверки могут быть обжалованы организацией в административном или в судебном порядке.

Если организация примет решение оспорить акт проверки в административном порядке путем подачи возражений в соответствующий орган контроля, то выполнение предписания об устранении выявленных нарушений обязательно в указанные в нем сроки. Ни из Закона № 294, ни из иных нормативно-правовых актов не следует, что обжалование акта проверки автоматически приостанавливает исполнение предписания государственного органа в случае его обжалования в административном порядке.

Таким образом, факт того, что организация обжалует акт проверки, не позволяет ей не исполнять

обязательное для исполнения предписание.

Кроме того, обращение организации в суд иском об обжаловании акта проверки и предписания не приостанавливает его исполнение, и его выполнение обязательно. Однако суд вправе приостановить его исполнение, если подобное приостановление может предотвратить возможные негативные последствия для предпринимателя.

Таким образом, представляется, что отдельные нормы Закона № 294, регламентирующие порядок осуществления отдельных видов проверок, нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Только надлежащая правовая регламентация позволит минимизировать судебные споры, вытекающие из деятельности контрольно-надзорных органов.

Библиографический список:

1. Сухаренко А. Будни российского бизнеса // ЭЖ-Юрист. 2014. № 3.
2. Туровская В.А. Уведомительный порядок плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: лазейки в законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 8.
3. Трепель В.Г., Полинская Т.А., Шишов М.А., Шумилина Е.В. Актуальные вопросы порядка осуществления государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2011. № 11.
4. Бут Н.Д. Совершенствование защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // Законность. 2010. № 5.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вопросы реформирования специальных служб в современных условиях

Ермолаев
Дмитрий Иванович

Аспирант кафедры национальной безопасности Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина
e-mail: yermolaeff@mail.ru

Dmitriy Ivanovich Iermolaiev

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, a postgraduate student of the department of National Security, Kiev, Ukraine
e-mail: yermolaeff@mail.ru

УДК 323.22; 327(075); 352

Issues of Special Services' Reforms Under the Modern Conditions

Анализируются некоторые вопросы реформирования специальных служб после окончания холодной войны в контексте глобализации, новой композиции международных отношений и развития высоких технологий. Рассматриваются наиболее очевидные тенденции и противоречия этого процесса.

Ключевые слова и словосочетания: реформа, специальные службы, национальная безопасность, терроризм, контроль.

The author analyses some issues of special services' reforms after the ending of the cold war on the conditions of globalization, construction new international relations and development of high technologies. In addition, the most evident trends and contradictions of this process are scrutinized.

Key words and word combinations: reform, special services, national security, terrorism, control.

Сегодня для подавляющего большинства стран мира чрезвычайно актуален вопрос подготовки эффективных специалистов в сфере национальной безопасности. Это обусловлено рядом факторов. Во-первых, стремительно возрастает количество и динамично модифицируется качество угроз, вызовов и рисков, с которыми сталкивается человечество. В частности, отмечается устойчивая тенденция приобретения внутренними конфликтами статуса доминирующих, усиление влияния неосязаемых и «распыленных» угроз (изменение климата, глобальное потепление, загрязнение окружающей среды, нелегальная миграция и т.д.). Резко обострились угрозы, связанные с энергетическим, продовольственным обеспечением, катастрофическим уменьшением запасов сырья, минералов, других невозобновляемых ресурсов и т.д. Международной, региональной и национальной системам безопасности угрожают распространение оружия массового поражения, терроризм, организованная преступность, смертоносные болезни. Властно заявляют о себе опасности, связанные с демографическими проблемами, торговлей людьми, киберпреступностью, резким расслоением общества по признаку богатства и др. При этом, как свидетельствует современный опыт, очевидных и простых способов обеспечения стабильного мира на национальном, региональном и глобальном уровне попросту не существует. В частности, провалом завершились попытки искусственно навязать идеи «демократического мира», реализовать замыслы гуманитарной интервенции в Ираке, Афганистане, других государствах [1 р. 324-326.].

Все вышеназванные проблемы внутренне взаимосвязаны и требуют продуманных системных подходов для их решения. Важная роль при этом принадлежит специальным службам, которые призваны выступать

инициаторами создания новых, более гибких и надежных систем защиты граждан, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Необходимость их структурно-функциональной модернизации обусловлена и общемировыми тенденциями, связанными с развитием международного сотрудничества, улучшением координации усилий с общественностью, необходимости большей открытости, прозрачности и контроля со стороны государства и общества.

Исходя из специфики рассматриваемого предмета, материалы, публикуемые по специальным службам, можно разбить на две широкие категории. К первой из них относятся работы, которые имеют значительный теоретический интерес, но очень отдалены от текущих полевых операций (архивные материалы, текстуальные источники, которые, в основном, сосредоточены на том, что современное понимание ситуации можно найти только на основе изучения исторической и законодательной базы). Ко второй группе принадлежат мемуары бывших сотрудников специальных служб, а также работы в области популярной истории. Только в сборнике «История и будни спецслужб» А. Збыха, Г. Климова, И. Путилина и других авторов (2013 г.) содержатся тексты 1184 книг отечественных и зарубежных авторов.

Вместе с тем вопросы реформирования специальных служб, ввиду особенностей их задач и деятельности, не находят должного отражения в открытых публикациях и широких публичных дискуссиях, хотя громкий международный скандал, связанный с разоблачениями бывшего сотрудника Агентства Национальной безопасности США Э. Сноудена, актуализирует этот вопрос.

Структура и деятельность специальных служб, несмотря на формы, режимы правления, господствующую систему ценностей (идеологию) в государствах, а также их исторические особенности поражают наличием многих общих черт. В значительной степени это обусловлено характером задач, которые они выполняют. В качестве примера можно привести определенную тождественность проблем, связанных с менеджментом и контролем их деятельностью даже в обществах с устоявшимися демократическими традициями. По своему содержанию они остаются практически неизменными, безотносительно того, кто находится у власти: консерваторы, либералы, социал-демократы или представители других политических сил. [2, с. 1].

Авторы фундаментальной работы «Демократия, закон и безопасность: службы внутренней безопасности в современной Европе» (2003 г.) пришли к такому выводу на основе анализа деятельности спецслужб в 10 странах Европы с различным политическим и историческим опытом. Предметом рассмотрения, в частности, стали Англия с ее сильнейшей англосаксонской традицией, Франция, которая доньше справедливо считается предтечей всех полицейских и специальных структур континентальной Европы, Бельгия с ее особым наследием в сфере обеспечения безопасности и т.д.

Авторам монографии был интересный опыт Испании, Польши и Венгрии, которые в течение короткого промежутка времени осуществили глубокие демократические преобразования. Отдельного внимания заслужили Швеция и Нидерланды как носители глубоких гуманистических традиций и стабильные демократии.

После тщательного анализа эволюции развития технологий и методов сбора информации по вопросам безопасности, рассмотрения организационных структур соответствующих составляющих специальных служб, исследования взаимосвязей между ними, а также изучения их полномочий (согласно национальному законодательству, процедур набора и подготовки кадров, был сделан достаточно неожиданный и парадоксальный, на первый взгляд, вывод. В подавляющем большинстве стран, выступивших в качестве объекта анализа, функции всех служб, направленные на борьбу со шпионажем, саботажем, терроризмом, мятежами и пр., почти не менялись даже после окончания холодной войны. Вместе с тем оценка, а также интерпретация их деятельности претерпела значительные изменения.

Следует подчеркнуть, что для западных стран после развала социалистического лагеря и крушения СССР доктрина сдерживания коммунизма потеряла свое значение. При этом главная проблема заключалась в том, что, по крайней мере, до 11 сентября 2001 г., она не имела адекватной замены, нового содержательного наполнения, которое бы побуждало к развитию и повышению эффективности деятельности.

В XXI в. борьба с терроризмом стала одним из приоритетных направлений деятельности государств и соответствующих спецслужб, о чем свидетельствуют события в Нью-Йорке, Вашингтоне, Бостоне, Лондоне, Мадриде, Мумбаи, Буденновске, Москве, Волгограде, других городах. А перманентные террористические атаки в Ираке, Пакистане, Афганистане только в 2012 году унесли жизни 4,5 тысяч человек [3].

Концептуальные документы в сфере национальной безопасности практически всех стран мира, а также военно-политических блоков декларируют необходимость ужесточения борьбы с этим крайне опасным явлением. Так в ст. 36 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года подчеркивается, что при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу необходимо постоянно совершенствовать правоохранительные меры по выявлению,

предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма [4].

В Стратегии национальной безопасности США (май 2010 г.) в третьем разделе есть специальный параграф, посвященный борьбе с Аль-Каидой и другими террористическими организациями, действующими с территорий Афганистана, Пакистана и других стран [5, с. 19 - 22]. В трех кластерах угроз Стратегии национальной безопасности Великобритании (октябрь 2010 г.) везде упоминается терроризм [6, с. 25 - 31]. В новой редакции Стратегии национальной безопасности Украины от 8 июня 2012 г. также четко зафиксированы угрозы со стороны террористических организаций [7].

Масштабность задач, стоящих перед мировым сообществом в борьбе с терроризмом, настоятельно требует улучшения координации усилий, обмена информацией всех заинтересованных стран, создания общих баз данных и специальных международных структур в контексте совершенствования международного законодательства и стандартов. При этом силы правопорядка имели преимущество над спецслужбами, поскольку, например, международное сотрудничество полиции началось еще при создании Интерпола (1914 г.), а также более эффективных TREVI Group (1975 г.) и Агентства Европейской полиции (EUROPOL, 1991 г.) еще до построения региональных организаций типа «Инициатива Юго-Восточного Европейского сотрудничества по борьбе с преступностью без границ» (2010 г.) В то же время сообщество спецслужб было изолировано от подобных процессов. Зачатки регулярной кооперации начались только по окончании холодной войны и после образования неформального Бернского клуба.

Необходимо также учитывать то обстоятельство, что в условиях масштабной глобализации к вопросам обеспечения безопасности привлекается значительно больше субъектов, чем это наблюдалось ранее. Государства в новых условиях становятся в функциональном плане, скорее регулирующими, а не управляющими или контролирующими органами. Поэтому сфера безопасности, которая традиционно отождествлялась с понятием суверенитета, территориальной целостности и т.д., уже не имеет устойчивого иммунитета против сущностных изменений. Относительно стабильные структуры безопасности времен холодной войны сейчас находятся в состоянии фрагментации и в некоторых случаях имеют конкурентные интересы. Нет необходимости доказывать, что и в странах бывшего социалистического лагеря, за редким исключением, уже не существует руководящей роли партии над деятельностью специальных служб.

Другой аспект фрагментации структур безопасности – повышение значения агентств частного сектора. Эта ощутимая тенденция обусловлена как оптимизацией некоторых структур на западе, так и приватизацией государственных активов, имущества в странах бывшего советского блока. Поэтому многие бывшие сотрудники государственных спецслужб перешли к работе в частном секторе, где их ценность во многом определяется теми связями, которые они сохранили со значительно меньшими по объему государственными структурами.

Следует подчеркнуть, что в конце XX в. реформирование специальных служб практически во всех странах мира преимущественно представлялось их внутренним делом, а контроль их деятельности осуществляла, как правило, исполнительная ветвь власти. Специфические темы безопасности и обороны по определению не могли стать предметом публичной дискуссии. И только громкие скандалы в спецслужбах, как это было в 1973 г. в Швеции, привлекали внимание широкой общественности. Законодательный контроль как сущностная основа демократии практически отсутствовал даже в тех странах, которые относили себя к консолидированным демократиям с развитым гражданским обществом. Даже гипотетически контроль над специальными службами предусматривал прежде всего соответствующие полномочия и деятельность со стороны исполнительной власти, которая демократическим путём пришла к власти. Вследствие этого спецслужбы “наслаждались” высоким уровнем оперативной автономности в сфере национальной безопасности [7, p.12].

Однако периодически, вследствие провалов в их деятельности и значительного общественного резонанса, внимание к ним усиливалось. В частности, именно широкая огласка скандалов, связанных со спецслужбами, привели к появлению в Сенате и Палате представителей США соответствующих комитетов в 1976 и 1977 годах с тем, чтобы подобные злоупотребления в будущем стали невозможными. В течение короткого времени похожие проблемы заставили граждан и других, прежде всего европейских, стран требовать большей прозрачности и отчетности спецслужб, а также ответственности за нарушение прав человека. Хотя о повышении действенности контроля над спецслужбами в Греции, Испании, Италии, Португалии можно утверждать с большими оговорками [8, с. 13].

Сегодня мы становимся свидетелями того, что в процессе реформирования специальных служб в конфликт входят две тенденции: необходимость повышения эффективности их деятельности и насущная потребность в действенном контроле над ними. С одной стороны, без эффективности соответствующих служб государство не может предусмотреть реальные и потенциальные угрозы и защитить себя от них. А с другой стороны,

отсутствие контроля может привести к злоупотреблениям, нарушениям прав человека, пренебрежению национальными интересами и т.п.

Именно противоречие между двумя вышеупомянутыми тенденциями способствовало широкому общественному обсуждению дела Эдварда Сноудена, сотрудника одной из самых закрытых спецслужб мира – Агентства национальной безопасности, которое входит в состав министерства обороны США. Как стало известно из его откровений, американцы в течение длительного времени следили не только за потенциальными террористами, но и за руководителями европейских, латиноамериканских стран, представителями бизнеса, СМИ и даже секретариатом ООН. Секретное агентство США может проникать в серверы социальных сетей и других площадок и получать оттуда закрытые данные о пользователях. Эта система называется PRISM и позволяет получать все виды информации о пользователях: внутреннюю переписку, связь с другими пользователями, IP-адреса и т.д. Речь идет о самых крупных мировых социальных сетях, электронной переписке и площадках общения [9].

Президент Б. Обама был вынужден оправдываться перед партнерами и союзниками, американской общественностью во время выступления в Национальном университете обороны 23 мая 2013г. [10] и в ходе длительной пресс-конференции 9 августа [11]. Его основная мысль заключалась в необходимости усиления контроля над деятельностью всех специальных служб в контексте усиления борьбы с радикализацией настроений внутри страны. Для достижения этой цели Конгрессу предложено внести существенные изменения в содержание секции 215 Патриотического акта, пересмотреть деятельность судов, которые занимаются делами, связанными с внешней разведкой (Foreign Intelligence Surveillance Court - FISC). Но самое важное – специальные службы должны стать более прозрачными и открытыми. Для этого, по словам Б. Обамы, США пойдут на беспрецедентное предоставление широкой общественности информации о деятельности АНБ и привлечение высококвалифицированных специалистов извне для критической оценки разведывательных и коммуникационных возможностей. Однако пока эти заявления звучат как декларация о намерениях. Ясно одно: необходим поиск разумного баланса между эффективностью функционирования специальных служб и защитой прав человека на личную жизнь.

Библиографический список:

1. Diamond L. Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq / Larry Diamond // New York: Henry Holt, 2006. – 395 pp.
2. Democracy, Law, and security: internal security services in contemporary Europe / edited Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, Denis Tollberg – Aldershot; Burlington, VT, USA : Ashgate, 2003. – 354 pp.
3. Глобальный индекс терроризма за 2012 год. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – <http://gtmarket.ru/ratings/global-terrorism-index/info>
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 537 – [Электронный ресурс] – Режим доступа – http://news.kremlin.ru/ref_notes/424
5. National Security Strategy of USA (May 2010) – Washington D.C.: White House, 2010 – 60 pp.
6. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy – Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010. – 39 pp.
7. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року № 389/2012 “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” – [Электронный ресурс] – Режим доступа – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/ed20120619/paran5#n5>
8. Watts L. Intelligence reforms in Europe’s Emerging Democracies / Larry L. Watts // Studies in Intelligence – 2004 – Vol. 48. – No 1. – P. 11 – 25.
9. Мартиросян С. Разоблачения Сноудена: мир под американской и британской прослушкой / Самвел Мартиросян // Центр информационных исследований НОФ “Нораванк”, 3 декабря 2013 г. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – http://www.noravank.am/rus/articles/detail.php?ELEMENT_ID
10. Remarks by the President at the National Defense University National Defense University Fort McNair Washington, D.C. May 23, 2013. – [Электронный ресурс] – Режим доступа – <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>
11. President Obama Holds a Press Conference August 09, 2013 – [Электронный ресурс] – Режим доступа – <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/08/09/president-obama-holds-press-conference#transcript>

Технологическое развитие государства в контексте национальных инновационных систем: вопросы взаимодействия науки и промышленности

Шульга
Наталья Дмитриевна

Директор Киевского транспортно-
экономического колледжа,
кандидат технических наук,
г. Киев, Украина
e-mail: laurabest@ukr.net

Natalia Dmitrievna Shulga

Director of Kiev College of Transport
and Economics,
Candidate of Technical Science,
Kiev, Ukraine
e-mail: laurabest@ukr.net

УУДК 338.2

Technical Development of the State in the Context of National Innovative Systems: Issues of Interaction of Science and Industry

В статье рассматривается влияние научно-технического прогресса на экономическое развитие страны. Раскрывается мировой опыт формирования политики экономического становления государства. Представлен короткий генезис термина «технология», рассмотрены особенности трансформации его содержания на разных исторических этапах. Проанализированы подходы зарубежных, российских и украинских ученых к трактовке сущности национальной инновационной системы.

Ключевые слова и словосочетания: знания, технология, экономическое развитие, национальные инновационные системы, зарубежный опыт, взаимодействие науки и промышленности.

The author of the article examines the influence of the scientific and technical progress on the economic development of the country. Global experience of state economic development policy is revealed. The genesis of the term “technology” is suggested, evolution of this notion at different historic periods is reviewed. The essence of national innovative system is analyzed through the study of approaches of Russian and foreign researchers.

Key words and word combinations: knowledge, technology, economic development, national innovative systems, foreign experience, interaction of science and industry.

В условиях современности развитие мировой и национальной экономик происходит под влиянием научно-технического прогресса, характерными особенностями которого являются усиление инновационной активности и становление нового подхода к определению инноваций как совокупности знаний, техники и технологии с рынком. И это не случайно. Обращение к мировому опыту свидетельствует, что технологическое развитие промышленности является одним из решающих факторов при определении рангового места той или иной страны в мировой экономике. Сегодня рост экономики развитых стран на 70 – 80 % обеспечивается за счет

внедрения инноваций, среди которых важное место принадлежит разработке и внедрению новых технологий, то есть инновационный процесс становится ключевым фактором, обеспечивающим не только конкурентоспособность отдельного предприятия, отрасли промышленности или страны в целом, но и является важным фактором общественного развития. В связи с этим усиливается роль государства в обеспечении системного взаимодействия между теми, кто продуцирует разработку инноваций, и теми, кто их внедряет, то есть между научно-исследовательскими организациями и промышленными предприятиями.

В большинстве развитых стран, таких, как США, Япония, страны Западной Европы, инновационная модель развития уже давно занимает одно из приоритетных мест в формировании политики экономического развития государства. В то же время страны постсоветского пространства, которые стали на путь рыночных преобразований только в конце прошлого века, все еще находятся в поиске действенных механизмов, способных обеспечить как формирование эффективной научно-технической и инновационной политики, так и внедрение инструментов стимулирования инновационного и научно-технологического развития. Важную роль для этих стран, в том числе и для Украины, играет фактор времени, который в условиях «простаивания» отбрасывает Украину все дальше и дальше с позиций успешного социально-экономического развития [1, с. 5].

Мировой опыт доказывает, что преодолеть технологическое отставание возможно только в случае наличия развитой системы генерации знания (в основном представленного наукой), которая основывается на мощном секторе фундаментальных исследований, эффективной системе образования и системном взаимодействии между ними и промышленниками. При таких условиях формирование инновационной политики, выбор и обеспечение взаимодействия между наукой и промышленностью приобретают особое значение.

Среди исследователей национальных инновационных систем следует назвать зарубежных (К. Фримен, Б. Лундвал, С. Меткалф, Р. Нельсон, П. Пател, К. Павит), российских (В. Байнев, Н. Богдан, Г. Власкин, П. Волошин, Б. Клияненко, Е. Ленчук, В. Романова) и украинских (И. Галица, В. Грига, И. Мирошник, О. Попович, В. Сиденко, В. Терехов, Л. Федулова) ученых.

Мировая история свидетельствует, что уровень экономического развития государства и его место на политической карте мира определялись технологическим развитием даже в те времена, когда еще не существовало четкого определения самого понятия «технология».

Поскольку именно это понятие является основным в таких широко используемых сегодня терминах, как «научно-технический прогресс», «технологическое развитие», остановимся на раскрытии его сущности в историческом контексте более подробно.

Термин «технология» происходит от греческих слов – ремесло, мастерство и учение, наука, то есть дословно обозначает науку о мастерстве. Впервые он возник в Англии в XVII веке для обозначения описания ремесел, которые использовались в те времена в производстве [2].

В конце XVIII – начале XIX веков под технологией понималось учение о выгодных (таких, которые потребляют наименьшее количество ресурсов) способах переработки природных ресурсов в необходимые для жизни людей продукты (полезные или удобные). При этом технологию связывали не только с усовершенствованием производства, но и с расширением сферы научного познания вещей и явлений [3].

В советское время развитие науки в целом и технологий в частности происходило в условиях жесткой централизации, что вносило соответствующие коррективы в понимание сущности технологического развития. Например, в середине 1950-х годов понятие технологии имело двойное значение. С одной стороны, под технологией понимались производственные процессы, совокупность всех навыков и способов, которые касались добычи, переработки и обработки различных материалов, а с другой – ее рассматривали как науку, которая описывает производственные процессы, орудия производства, сырье, топливо, изучает свойства материалов. Одновременно подчеркивалось, что технология – это продукт крупной промышленности. Последнее было обусловлено характерным для того периода «советским гигантизмом». Это, в свою очередь, влияло и все еще продолжает оказывать сильное воздействие на технологическое развитие как Украины, так и других бывших советских республик [4].

Указанное довольно узкое понимание сущности технологии продолжало доминировать в СССР и в 1970-х годах [5], то есть в то время, когда технологическое развитие начинает признаваться важным фактором политического и экономического лидерства в мире. Подтверждением этого, в частности, может служить тот факт, что западная наука в то время рассматривала технологию не только как производственные процессы, но и как все процессы, связанные с материалами, которые должны изучаться в прикладном аспекте или в плане мастерства [6].

В Украинской Советской Энциклопедии (1984 г.) технология определяется как совокупность приемов и

способов получения, обработки и переработки (изменения состояния, свойств, формы) сырья в различных отраслях промышленности, в строительстве; научная дисциплина, которая разрабатывает и совершенствует эти приемы и способы [7, с.150]. В этом подходе технология уже непосредственно связывается с научно-техническим прогрессом, который является важной составной частью социально-экономического развития страны.

Анализ научной литературы показывает, что современная трактовка понятия «технология» чаще всего связана с практическим использованием знания в промышленности. В данном случае под знанием имеется в виду определенная систематизированная человечеством или человеком информация относительно какого-либо объекта. Источником такой информации, с одной стороны, является приобретенный опыт, а с другой – научные исследования. Причем наука (фундаментальные исследования) выступает источником нового знания, которое через прикладные исследования и разработки может быть внедрено в новую или усовершенствованную технологию. Процесс получения знания зависит именно от науки, что подтверждается опытом многих стран, а также экономистами Всемирного экономического форума [1, с. 9].

Исходя из этого, В. Грига предлагает определять технологию как использование результатов научных исследований для решения конкретных проблем, связанных с удовлетворением потребностей людей, улучшением их благосостояния и соответственно увеличением темпов экономического развития страны за счет активизации характерных для нее инновационных процессов [1, с. 10]. Отсюда под технологическим развитием понимается процесс использования результатов научных исследований в новых производственных процессах, разработках, изготовлении продукции и товаров потребления, в деятельности субъектов. Подчеркивается, что понятие технологического развития не тождественно понятию развития технологий, поскольку «последнее непосредственно касается воплощения результатов научных исследований в практическое использование, то есть создания новой технологии, тогда как технологическое развитие предусматривает распространение технологий в стране, в промышленности, в определенной отрасли, предприятии» [1, с. 11].

Среди специфических инструментов регулирования технологического развития необходимо в первую очередь назвать национальные приоритеты развития, ориентированные на ускорение развития отдельных направлений науки и технологий, активизацию инновационной деятельности. В Украине национальные приоритеты науки и техники реализуются через государственные научные и научно-технические программы. Одним из главных условий эффективной реализации государственных приоритетов является их достаточное финансирование. Однако в Украине приоритетность носит в основном формальный характер [8].

Как уже отмечалось выше, технологическое развитие напрямую зависит от успешности взаимодействия между его участниками, прежде всего, между научными институтами и предприятиями.

Для сравнения приведем такие данные. Европейские университеты в своих учебных программах всегда в большей степени ориентировались на собственные цели, то есть в сфере их интересов преобладали те, которые были связаны с образованием и академическими исследованиями [9]. Что касается американских университетов, они во все времена были приближены к промышленности [10]. Это достигалось путем значительного упрощения учебных программ с одновременным увеличением практической направленности. Другими словами, американская модель образования акцентирует внимание на практических умениях и навыках личности, тогда как европейское образование характеризуется большей академичностью [11]. Потому современная Европа значительно отстает от США в научно-технологической области.

В отличие от мировых тенденций, для которых характерно отведение основной роли в проведении исследований и создании нового знания университетам, в Украине ведущая роль в системе генерации знания всегда принадлежала не университетам, а научно-исследовательским институтам государственных академий наук.

Несмотря на эти отличия, в конце XX столетия как в Украине, так и в странах Западной Европы и США делаются попытки усилить взаимосвязь между наукой и промышленностью. Однако если в Америке и западноевропейских странах эти процессы продолжали развиваться и в последующие годы, то в Украине после развала СССР наблюдались противоположные процессы. Большинство связей между научными учреждениями и промышленностью были разрушены прежде всего вследствие разрушения самих промышленных предприятий и их материально-технической базы. Одновременно происходили процессы разрушения научно-технического потенциала страны. Фактически сохранить свои отношения с промышленностью удалось только мощным научно-техническим комплексам. Хотя нельзя не признать, что сегодня ситуация постепенно улучшается: предприятия, решив вопрос выживания, начинают уделять больше

внимания вопросам своего дальнейшего развития, все чаще и чаще обращаясь к науке. Установление и развитие такого взаимодействия выгодно не только науке (дополнительное финансирование, обмен знаниями, другие дополнительные возможности и преимущества), промышленности (новые технологии, анализ научного прогресса, решение технических проблем, улучшение качества персонала), но и государству в целом, обеспечивая активизацию и развитие его экономики.

Таким образом, взаимодействие субъектов процесса технологического развития является ключевым моментом, который обеспечивает превращение входных ресурсов в новые технологии, инновации, а также их внедрение и дальнейшее утверждение в экономике страны. Если в результате этого взаимодействия между субъектами технологического развития создаются постоянные функциональные связи или сети, можно говорить о существовании инновационной системы страны или региона.

В отечественной и зарубежной литературе существуют различные подходы к определению сущности понятия «национальная инновационная система». Например, К. Фримен рассматривает национальную инновационную систему как сеть институций государственного и частного секторов, чья деятельность и взаимодействие инициируют, импортируют, модифицируют и распространяют новые технологии [12, с.1]. Основное внимание в его теории уделяется стабильности и изменениям инновационной системы, главным образом за счет сильной координирующей роли государства и горизонтальной координации.

В соответствии с взглядами П. Патера и К. Павитта, национальные инновационные системы формируют национальные институции, их структура и поддерживающие способности, которые в совокупности определяют скорость и направления технологической деятельности (или объем и состав изменений в деятельности, которая генерирует новые технологии) в стране [13].

Довольно развернутое определение национальной инновационной системы предлагает С. Меткалф, рассматривая ее как совокупность определенных институций, которые совместно или индивидуально воздействуют на развитие и распространение новых технологий, обеспечивают основы формирования и реализации государственной политики, которая влияет на инновационный процесс, то есть это система взаимосвязанных институций, которая создает, сохраняет и передает знания, навыки и артефакты, определяющие новые технологии [14].

В последние годы наблюдается повышение интереса к национальным инновационным системам на территории бывшего Советского Союза. Например, в России подготовлен ряд работ, авторы которых касаются проблем построения и функционирования национальных инновационных систем. Так, И. Иванова и А. Динкин предлагают рассматривать национальные инновационные системы как „совокупность взаимосвязанных организаций (структур), которые занимаются производством и коммерческой реализацией научных знаний и технологий в рамках государственных границ: малых и больших компаний, университетов, государственных лабораторий, технопарков и инкубаторов. Другую часть национальной инновационной системы образует комплекс институтов правового, финансового и социального характера, которые обеспечивают инновационные процессы, имеют крепкие национальные корни, традиции, политические и культурные особенности” [15, с.6].

Что касается украинских исследователей, то до последнего времени среди них наблюдалась определенная пассивность по отношению к этой проблеме. Хотя следует отметить, что те авторы, которые в той или иной мере касаются вопросов национальной инновационной системы, ориентируются преимущественно на достижения европейских и американских ученых. В связи с этим следует упомянуть монографическое исследование И. Мирошник, на страницах которого представлен разносторонний анализ наиболее известных на сегодня определений этого понятия, предложена структура национальной инновационной системы [16, с. 11–12]. В работе, подготовленной под редакцией Л. Федуловой [17], освещению вопросов, связанных с национальной инновационной системой, отведен отдельный раздел. Однако и здесь основное внимание фокусируется на ее сущности и структуре. Поэтому можно с полной уверенностью утверждать, что разработка теоретических и практических аспектов построения национальной инновационной системы Украины остается актуальной и требует проведения не только количественных, но и качественных исследований.

Довольно развернутую характеристику подходов к определению сущности национальной инновационной системы предлагает В. Грига [1]. В представленной им работе не только рассматриваются уже известные теории и концепции этого феномена, но и предлагается развернутая его трактовка с позиций современной украинской реальности. Нельзя не согласиться с автором, который настаивает на том, что концепция национальной инновационной системы, отражая основные взаимосвязи между субъектами инновационной деятельности и раскрывая сущность современного инновационного процесса, должна использоваться для системного анализа процессов научно-технологического и инновационного развития страны, принимая во

внимание результаты анализа как отдельных составляющих национальной инновационной системы, так и их взаимодействие.

Обобщая все вышеизложенное, можно констатировать, что важным условием технологического развития страны, под которым следует понимать процесс использования результатов научных исследований в новых производственных процессах, разработках, является установление тесного взаимодействия между его субъектами, то есть между научными учреждениями и предприятиями. Это актуализирует, с одной стороны, необходимость повышения внимания государства и политиков к созданию соответствующих условий для обеспечения указанного взаимодействия, а с другой – вызывает насущную потребность развития и поднятия на должный уровень системы генерации знания и системы его практического использования.

Бібліографічний список:

1. Грига В. Ю. Теоретичні та практичні аспекти використання наукових результатів НАН в економіці України: [монографія] / В. Ю. Грига. – Київ: Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г. М. Доброва НАН України, 2010. – 113 с.
2. The New Encyclop?dia Britannica. Macrop?dia. Knowledge in Depth. – Vol.18 – Encyclop?dia Britannica Inc, 1978. – P.21.
3. Энциклопедический словарь. Том XXXIII, полутом 65. – СПб: Брокгауз и Ефрон, 1901 – с.132.
4. Большая Советская Энциклопедия. Т.54. – М.: ГИИ «Советская Энциклопедия», 1946 – С.205–206.
5. Енциклопедія народного господарства Української РСР / [ред. С. М. Ямпольський]. – К.: Головна редакція УРЕ, 1972. Т.4 – С. 284–285.
6. The Encyclopedia Americana. International Edition. – Americana Corp. – Vol.26. – 1973. – P.357
7. Украинская Советская Энциклопедия. Т.11 (кн.1) – Киев: Главная редакция УСЭ, 1984. – 608 с.
8. Попович О. С. Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / О. С. Попович. – К.: Фенікс, 2005 – 226 с.
9. Hazelkorn E. Developing Sustainable University Developing Sustainable University-Industry Relations [Електронний ресурс] / Hazelkorn E. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/17/35835509.pdf>
10. Etzkowitz H. The Future of the University and the University of the Future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm / Etzkowitz H., Webster A., Gebhardt C., Terra B. // Research Policy. – №29. – 2000. – P.313–330.
11. Романова В. Модели образования в современном мире [Электронный ресурс] / Романова В. // Діалог.UA. – 17 серпня 2004. — Режим доступа: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=1498
12. Freeman C. Technology and Economic Performance: Lessons from Japan / Freeman C. – London: Pinter, 1987. – 155 p.
13. Patel P. The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems / Patel P., Pavitt K. // STI Review. – №14. – Paris: OECD, 1994. – P.9–32.
14. Metcalfe S. The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives / Metcalfe Sten. – Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change. – Oxford (UK)/Cambridge (US): Blackwell Publishers, 1995. – P.409–512.
15. Инновационная экономика. – М.: Наука, 2004 – 352 с.
16. Мірошник І. М. Національні інноваційні системи та розвиток високотехнологічних галузей, підприємств, компаній / І. М. Мірошник. – К.: Наукова думка, 2003. – 284 с.
27. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика / [за ред. проф. Федулової Л. І.] . – К.: Основа, 2005 – 552 с.

Проблемы техники безопасности и борьбы с профзаболеваниями рабочих Восточной Сибири в 1950-1960-х гг.

Коробов
Денис Михайлович

Кандидат исторических наук,
заместитель директора по учебной и
методической работе Балаковского
филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ
e-mail: uch.ranhigs.bf@gmail.com

Denis Mikhailovich Korobov

Candidate of Historical Sciences,
Deputy Director of Balakovo branch of
the Russian Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration
e-mail: uch.ranhigs.bf@gmail.com

УДК 930 (658.382.2)

Problems of Accidents' Prevention and Fight Against Occupational Diseases of the Workers in Eastern Siberia in 1950-1960s

В статье рассмотрено состояние техники безопасности и профзаболеваний рабочих Восточной Сибири в 1950-1960-х гг. Автор анализирует основные направления и попытки решения данных проблем местными партийными и хозяйственными органами в период экстенсивного развития территории.

Ключевые слова и словосочетания: исторический анализ промышленного и социального развития региона, техника безопасности, научно-техническая революция.

The author examines the state of accidents' prevention system and occupational diseases of the workers in Eastern Siberia in 1950-1960s. The author analyzes the main ways of the issues solution by the local authorities during the period of extensive territory development.

Key words and word combinations: historical analysis of the industrial and social development of the region, accidents' prevention, scientific and technological revolution.

В свете хроноцелостности исторического процесса в России представляют научный интерес как достижения, так и потери в советском народном хозяйстве, а также их причины, во многом обусловленные социалистической идеологией. В данной статье мы постараемся охарактеризовать состояние техники безопасности и борьбу с профзаболеваниями на предприятиях и стройках Восточной Сибири в 1950-1960-х гг.

В начале 1950-х гг. Советское правительство поставило задачу преимущественного развития производительных сил Сибири. Это было обусловлено несколькими причинами: для промышленности важным фактором успешной и рентабельной деятельности было наличие богатой сырьевой и энергетической базы. Директивы XIX съезда КПСС указывали, что в пятой пятилетке (1951-1955 гг.) требовалось: «Обеспечить

улучшение географического размещения строительства промышленных предприятий... Дальнейшее приближение промышленности к источникам сырья и топлива с целью ликвидации нерациональных и чрезмерно дальних перевозок» [1, с.344]. Эти положения были развиты на XX съезде КПСС, который принял следующее решение «Ускорить освоение природных ресурсов восточных районов страны и обеспечить в Восточной Сибири...более высокие темпы капитального строительства, чем в целом по СССР» [2, с.166]. Таким образом, были заложены нормативно-правовые основы развития региона и в 1950-1960-х гг. начинается его активное промышленное освоение.

Одной из особенностей советской системы хозяйствования, как известно, был экстенсивный тип развития, при котором первоочередными задачами было строительство ускоренными темпами промышленных объектов, а затем медленное развитие социальной сферы. Зачастую в угоду высоким темпам строительства и производства на предприятиях отсутствовало обеспечение элементарных потребностей рабочих, а техника безопасности находилась на весьма низком уровне. Диспропорции между промышленным и социальным развитием региона ухудшили состояние дел в медицинском обслуживании и профилактике профессиональных заболеваний рабочих, а нехватка квалифицированных медицинских кадров усугубляла эти проблемы.

Анализ причин производственного травматизма, проводимый партийными и хозяйственными органами показал, что наиболее актуальными причинами являются крайне низкая трудовая и производственная дисциплина, слабая воспитательная работа в коллективах и примиренческое отношение руководства предприятий к нарушениям техники безопасности [3].

Высокие показатели травматизма наблюдались в угольной и горнодобывающей промышленности. Как известно, специфика данной отрасли подразумевает пристальное внимание к вопросам охраны труда. Однако на протяжении исследуемого периода состояние техники безопасности на шахтах Восточной Сибири было неудовлетворительным. Только за первое полугодие 1950 года на шахтах треста «Черемховуголь» произошло 783 несчастных случая, в том числе 6 - со смертельным исходом [4].

Несмотря на стремление руководителей отдельных шахт улучшить обеспечение техники безопасности, уровень производственного травматизма продолжал оставаться высоким. В 1951 году состояние техники безопасности на шахтах треста «Черемховуголь» оставалось неудовлетворительным. В 1951 году число несчастных случаев составило здесь 599. За девять месяцев 1952 года произошло 749 несчастных случаев [5]. В 1963 году несчастные случаи со смертельным исходом выросли по сравнению с 1958 годом на предприятиях треста «Черемховуголь» в 2,7 раза, треста «Лензолото» - в 2 раза, треста «Мамслюда» наполовину, общий травматизм по Слюдянскому рудоправлению стал больше в этот период на одну шестую часть случаев [6].

Культура производства была низкой на ударных стройках и на объектах, где широко использовался труд молодежи. На состоявшемся 22 июня 1967 г. заседании постройкома управления строительства Усть-Илимской ГЭС был заслушан доклад главного инженера строительства Ю.Н. Чайковского. Из доклада стало известно, что руководители большинства предприятий не проявляли должной заботы о создании нормальных условий труда, не принимали мер к повышению уровня культуры производства. Рабочие на стройках не были обеспечены бытовыми помещениями, отсутствовали аптечки. Серьезные недостатки имелись и в медицинском обслуживании. Отсутствовали здравпункты, а имеющиеся поликлиники и стационары не могли обеспечить своевременного и качественного обслуживания. Профилактические медосмотры проводились несвоевременно. В результате сохранялся высокий процент травматизма и заболеваемости [7].

С целью повышения культуры производства проводились мероприятия по соблюдению техники безопасности. Но руководители предприятий и строек относились к ним формально. Так 11 июля 1969г. В. Лукин – начальник стройки Хребтовая-Усть-Илимск - рапортовал, что к проведению недели техники безопасности на объекте все подготовлено. На объектах «Ангарстроя» (Хребтовая-Усть-Илимск) были отмечены грубейшие нарушения правил техники безопасности. Бойцы стройотрядов допускались к работе без инструктажа. Нарушения отмечались в СМП-274 (руководитель М. Масловец), СМП-266 (главный инженер В. Ходаковский), СМП-158 (главный инженер П. Демьянин) и на Мельниковском заводе ЖБИ (главный инженер В. Малышев) [8].

Читинский обком КПСС отмечал, что администрация и ИТР неудовлетворительно контролировали проводимые работы, слабо обучали и инструктировали рабочих по правилам техники безопасности. На шахтах неудовлетворительно были поставлены такие формы повышения уровня охраны труда, как совещания по технике безопасности, лекции и доклады, отмечалось отсутствие наглядной агитации [9]. Спустя несколько лет ситуация с охраной труда на шахтах треста «Забайкалуголь» существенно не изменилась. В 1959 году

бюро Читинского обкома КПСС отмечало отсутствие необходимых мер по улучшению охраны труда, профилактических мероприятий по предупреждению аварий и травматизма, устранению причин несчастных случаев на шахтах. Также сохранялось низкое качество медицинского обслуживания рабочих. Регулярные медицинские осмотры трудящихся не проводились, в результате чего на подземные работы допускались лица, непригодные по состоянию здоровья для работы в шахтах [10].

Подобные тенденции были характерны для всех регионов Восточной Сибири. Анализируя несчастные случаи, можно сделать вывод о том, что основными причинами травматизма были: крайне низкая трудовая и производственная дисциплина, слабая воспитательная работа в коллективах и примиренческое отношение руководства шахт к нарушениям техники безопасности. Существенной причиной низкой трудовой дисциплины и, как следствие, высокого травматизма был алкоголизм. Например, в 1962г. на Читинском машиностроительном заводе было зарегистрировано 1115 случаев нарушения производственной дисциплины. Из них выход на работу в нетрезвом состоянии составил 900 случаев, 97 человек были привлечены к административной ответственности за появление в нетрезвом виде в общественных местах [11]. Грубые нарушения отмечались и в других регионах Восточной Сибири. В 1955г. анализируя работу промышленности, бюро рескома КПСС назвал Бурятию серьезным тормозом в работе предприятий республики». Спустя несколько лет это положение не изменилось. В 1968г. борьба с прогулами и другими нарушениями дисциплины на промышленных предприятиях республики не велась, что отрицательно сказалось на производительности труда [12].

Из года в год росло потребление алкоголя рабочими. Если в 1954г. в расчете на одну семью в Сибири потреблялось 32,1 литра ликероводочных изделий, вина и пива в год, то в 1960г. - 48,4 литра в год. Такие тенденции были характерны для всей страны. В 1960-м г. продажа алкоголя составила 490,9 млн. декалитров. За 10 лет она увеличилась в 2 раза и насчитывала в 1970г. 984,5 млн. декалитров [13, с. 468]. Однако реальное потребление спиртного было выше. Нередко производились домашние алкогольные напитки - самогон и брага. В некоторых торговых организациях Восточной Сибири при недостаточном ассортименте необходимых продовольственных товаров в избытке предлагалось спиртное. План товарооборота здесь выполнялся в основном за счет продажи этих напитков, которая составляла 50-60% от общего количества реализуемой продукции [14].

На предприятиях и стройках Восточной Сибири проблема производственного травматизма и профессиональных заболеваний на всем протяжении промышленного освоения оставалась острой. Практически во всех отраслях народного хозяйства отмечался высокий процент несчастных случаев. Целью НТР была замена человека машиной на трудоемких участках работы, следствием чего стало доминирование профессий, связанных с обслуживанием механизмов, где уровень несчастных случаев был существенно ниже, чем на работах с применением ручного труда.

Решение данных проблем требовало максимального внимания со стороны руководителей предприятий, так как упущение из вида вопросов охраны труда было одной из причин неблагоприятного трудового климата на предприятиях, снижения рабочего энтузиазма и, как следствие, низкой эффективности производства.

Партийное и хозяйственное руководство Восточной Сибири попыталось улучшить состояние техники безопасности в угольной и горнодобывающей отраслях промышленности. В связи с этим постоянно увеличивалось субсидирование охраны труда. Только в горнодобывающую отрасль промышленности Иркутской области за 1958-1965 годы на данные цели было ассигновано 4,5 млн. рублей [15], а предприятия Красноярского совнархоза в 1964 году получили 8098,6 тыс. рублей [16]. Наибольшая разница между ассигнованными и фактически израсходованными средствами наблюдалась в освоении вложений на технику безопасности. Здесь расход превышал поступления в 1,4 раза. При этом на данные мероприятия средств выделялось меньше, чем на вентиляцию и санитарно-бытовые нужды. В общем показателе израсходовано было больше, чем ассигновано, на 114 %. Таким образом, поступлений, выделяемых на охрану труда, явно не хватало. В итоге большое количество несчастных случаев возникало по так называемым прочим причинам.

Из-за отсутствия необходимых приспособлений на ряде шахт допускались нарушения паспортов крепления и управления кровлей, некачественная сборка кровли и бортов выработок. В результате этого в 1963 году на подземных работах горнодобывающих предприятий Восточно-Сибирского Совнархоза от обрушения кусков породы, руды и угля произошло 26,3 % всех травм. Недостаточный контроль над соблюдением правил эксплуатации электроустановок и отсутствие надёжных средств защиты от электротока обуславливали рост количества несчастных случаев от поражения электрическим током. На предприятиях горнодобывающей промышленности также наблюдалось большое количество травм по причинам, к которым относят слабую

трудовую дисциплину, низкий уровень механизации вспомогательных работ и прочие. На отдельных предприятиях по этим причинам было допущено до 30 % к общему количеству травм. Руководители предприятий практически не уделяли внимания противопожарной безопасности: не хватало огнетушителей, противопожарных трубопроводов и других средств тушения. На ряде шахт не соблюдался пылегазовый режим. В тресте «Мамслюда», к примеру, пылевентиляторная служба вообще отсутствовала [17].

Неудовлетворительное состояние вентиляции приводило к росту числа профессиональных заболеваний: силикоза и антракоза. Несмотря на это, мероприятия по предупреждению заболеваний не проводились. «Рабочие нерегулярно проходили медицинский осмотр, заболевания силикозом своевременно не выявлялись, необходимая медицинская помощь рабочим не оказывалась» [18].

Уровень медицинского обслуживания шахтеров был низок и не удовлетворял потребности рабочих в профилактике заболеваний. В 1963 году рентгеновским обслуживанием было охвачено 40 % рабочих горнорудной промышленности Иркутской области и 20 % трудящихся угольной промышленности [19].

Количество несчастных случаев на шахтах можно было сократить, усилив инструктаж, контроль над дисциплиной рабочих и технических работников. Так, в горнодобывающей промышленности наблюдался высокий травматизм при транспортировке грузов, что объяснялось низким квалификационным уровнем шахтеров, работавших с этими механизмами, грубыми нарушениями правил эксплуатации, запущенностью путевого хозяйства и особенно подвижного состава [20].

В других отраслях народного хозяйства Восточной Сибири травматизм был также высоким.

Развитие в 1950-1960-х гг. предприятий машиностроения, лесной, химической, цветной металлургии и строительства изменило облик промышленности Восточной Сибири. Состояние техники безопасности здесь должно было отвечать требованиям современного производства, так как эти предприятия создавались в соответствии с достижениями научно-технического прогресса. Однако в данных отраслях производства на протяжении исследуемого периода существовали проблемы охраны труда, многие из которых были идентичными проблемам в угольной и горнодобывающей промышленности Восточной Сибири. Так на фоне общего снижения количества травм в лесной промышленности наблюдалось повышение количества тяжёлых и смертельных несчастных случаев. Тяжёлый травматизм вызывал большие потери рабочего времени. К примеру, за 10 месяцев 1960 года на предприятиях лесной промышленности Иркутского Совнархоза был допущен 41 несчастный случай с тяжёлым исходом. По причине травматизма только в первом полугодии 1960 года было потеряно более 50 тыс. человеко-дней. Внутрисменные простои за этот период составили 118 тыс. человеко-часов [21].

Потери рабочего времени на предприятиях лесной промышленности часто увеличивались за счёт простудных заболеваний. Руководители предприятий не всегда учитывали потребности рабочих в обогревательных пунктах и горячем питании на лесосеках. Часто в лесу отсутствовали пункты первой медицинской помощи, а в имеющихся недоставало медицинских работников и медикаментов [22].

В докладе президиума Красноярского крайкома профсоюза рабочих лесбумдревпрома 18 января 1965 года отмечалось, что «в 1964 году по сравнению с 1963 годом в 2-3 раза вырос производственный травматизм со смертельным исходом. Основной причиной высокого роста производственного травматизма была низкая трудовая дисциплина на предприятиях и слабая обученность рабочих правилам безопасной работы с механизмами» [23].

Высокий травматизм в лесной промышленности так же, как и в горнодобывающей, был следствием низкой культуры производства и трудовой дисциплины [23].

Анализ состояния охраны труда в лесной промышленности региона показал слабое внимание к проблемам техники безопасности со стороны командного состава. Руководители лесозаготовительных предприятий не проявляли заботы о создании безопасных условий труда и нормальных санитарно-гигиенических условий на производстве. Они не уделяли достаточного внимания обучению рабочих безопасным методам работы с оборудованием и механизмами [24]. Таким образом, причины производственного травматизма на предприятиях лесной промышленности были идентичны причинам травматизма на рудниках и шахтах Восточной Сибири.

Высокий уровень травматизма наблюдался и в других отраслях промышленности. В 1964 году на предприятиях нефтехимии Иркутской области было зарегистрировано 191 несчастный случай с общей потерей времени по нетрудоспособности 5221 рабочий день. Количество аварий в 1964 году составило 14 против 9 в 1963 году. В первом полугодии 1965 года было допущено 5 аварий и 121 несчастный случай с потерей трудоспособности 2224 рабочих дня [25].

Одной из причин профессиональных заболеваний в химической промышленности были недостатки при

проектировании новых и реконструкции действующих производственных помещений. При этом не всегда учитывались отвечающие требованиям научно-технической революции санитарно-гигиенические условия по очистке промышленных выбросов, внедрению оборудования и автоматизацию вредных для здоровья процессов.

По данным санитарно-гигиенической лаборатории завода медицинских препаратов в г. Красноярске в некоторых цехах загазованность сероводородом составляла 0,02-0,06 мг./м³, аммиаком 0,04-0,09 мг./м³, что превышало допустимые нормы для сероводорода в 3-6 раза, для аммиака в 2-5 раза [26]. В итоге рабочим химической промышленности со стороны руководителей предприятий не были созданы благоприятные условия для трудового процесса. Зачастую внимание к производственным проблемам трудящихся, обучению безопасным методам работы и эксплуатации механизмов было недостаточным.

Нарушения правил техники безопасности и охраны труда являлись серьёзными проблемами для растущей индустрии Восточной Сибири. Правительство страны, партийные и хозяйственные органы региона искали пути решения этой проблемы, которая, наряду с другими негативными факторами, тормозила развитие производительных сил.

Одним из действенных способов стало увеличение затрат на технику безопасности. За 7 лет на эти цели только в промышленность Красноярского Совнархоза было вложено 46911,8 тыс. рублей [27].

Еще одним способом улучшения состояния техники безопасности на предприятиях стало стимулирование внимания рабочих к этой проблеме. В 1950-1970-х гг. во всех строительных подразделениях разных министерств проводились дни и месячники, смотры на лучшую постановку работы по обеспечению техники безопасности. Часто эти мероприятия приурочивались к важным событиям в жизни страны и юбилейным датам. Борьба с травматизмом обязательно входила в программу социалистического соревнования, которое широко развернулось в исследуемый период. К примеру, призыв известного строителя А.Д. Басова гласил: «Работать производительно, без несчастных случаев и аварий». Чтобы стать победителем соревнования, требовалось не только выполнение намеченных работ, но и безусловное решение требований по охране труда [28, с.128].

В то же время в начале 1960-х гг. незначительно вырос коэффициент тяжести и количество смертельных случаев. Данные показатели указывают на слабую подготовку трудящихся к работе с механизмами и грубые нарушения правил эксплуатации и техники безопасности оборудования. Такое положение сложилось вследствие того, что не были устранены причины несчастных случаев, скрытые в так называемом человеческом факторе, к которым мы относим низкую культуру производства, слабую дисциплину, недостаточную квалификацию рабочих и текучесть кадров.

Анализ производственного травматизма показывает, что в 1960 г. в промышленности Красноярского Совнархоза наибольшее количество травм получили рабочие, имеющие трудовой стаж свыше одного года - 73,7 %, в том числе со стажем:

от 1 года до 3-х лет - 25,3 %;

от 3-х лет до 8 лет - 26,0 %;

от 8 лет до 10 лет - 10,5 %

И свыше 10 лет - 11,9 %.

Травматизм среди рабочих, имеющих трудовой стаж до 6 месяцев, составил 16,4 %, а от 6 месяцев до 1 года - 9,9 % [29]. Таким образом, очевидно, что теоретическая и практическая подготовка прибывших на предприятия стала более качественной, но наравне с этим качество проведения повторных инструктажей снизилось, стало поверхностным и формальным.

Высокий уровень травматизма и профзаболеваний во всех отраслях промышленности и строительства Восточной Сибири был вызван причинами, которые можно условно разделить на две группы:

а) низкий коэффициент использования механизмов, нерациональный подход при создании новых производственных мощностей. Средств, выделяемых на улучшение охраны труда, было недостаточно или они использовались не полностью.

б) низкая культура производства, в том числе слабая дисциплина и недостаточная квалификация рабочих. На предприятиях и стройках не уделялось должного внимания профилактике и предупреждению несчастных случаев, неэффективно проводились общественные мероприятия по борьбе с травматизмом. Руководители предприятий не уделяли достаточного внимания повышению уровня техники безопасности, решению проблем охраны труда, а ограничивались формальным изданием приказов, за исполнением которых не был организован контроль. Досуг рабочих обременялся неритмичной работой предприятий истроек, штурмовщиной, работой

в выходные и праздничные дни. В итоге существенно снижалась дисциплина. Такое состояние объективно оценивалось партийными и хозяйственными органами Восточной Сибири как переходное, связанное с форсированным развитием, и в то же время как весьма затратное. Решение этих вопросов ограничивалось лишь увеличением капиталовложений в технику безопасности, в то время как борьба за безопасный труд должна была проводиться параллельно с созданием новых и реконструкцией старых предприятий и требовала комплексного подхода, а не поверхностного отношения. Именно последнее нарушало важный принцип научно-технического прогресса – соблюдение техники безопасности, что совместно с низкой дисциплиной трудящихся оказывало существенное негативное воздействие на социально-экономическое состояние региона. Положительная динамика в сфере безопасности труда и профзаболеваний на предприятиях и стройках Восточной Сибири стала наблюдаться лишь в 1980-х гг., в период перехода к интенсивному развитию региона.

Библиографический список:

1. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1986) Ин – т марксизма – ленинизма при ЦК КПСС М.: Политиздат, 1972. – Т. 6.
2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898 – 1986) Ин – т марксизма – ленинизма при ЦК КПСС М.: Политиздат, 1972. – Т.7.
3. Государственный архив Красноярского края (далее ГАКК).Ф.1408.Оп.4.Д.12.Л.75.
4. Государственный архив новейшей истории Иркутской области (далее ГАНИИО). Ф.127.Оп.27.Д.22.Л.23.
5. ГАНИИО. Ф.127.Оп.32.Д.53.Л.54.
6. ГАНИИО. Ф.5397.Оп.1.Д.64.Л.66.
7. Огни Ангары.- Братск 1 июля 1967г.
8. Стройфронт. - Иркутск11 июля; 18 июля 1969г.
9. Государственный архив Читинской области (далее ГАЧО). Ф.3.Оп.4.Д.2071.Л.77.
10. ГАЧО. Ф.3.Оп.7.Д.308.Л.12.
11. ГАЧО Ф.457.Оп.1.Д.247.Л.4.
12. Народный архив республики Бурятия (далее НАРБ) Ф.1.Оп.1. Д.7556.Л.68.; Д.6457.Л.4.
13. Подсчитано по: Народное хозяйство СССР за 70 лет Юбилейный статистический ежегодник. М.: Статистика, 1987.
14. КЦХИДНИ Ф.126.Оп.29.Д.451.Л.4.
15. ГАНИИО.Ф.5397.Оп.1.Д.64.Л.66.
16. Красноярский рабочий.- Красноярск 11 ноября 1964г.
17. ГАНИИО.Ф.5397.Оп.1.Д.64.Л.67.
18. Красноярский центр хранения и изучения документации новейшей истории (далее КЦХИДНИ).Ф.26.Оп.30.Д.37.Л.317.
19. ГАНИИО.Ф.5397.Оп.1.Д.66.Л.31.
20. ГАЧО.Ф.3.Оп.10.Д.489.Л.163.
21. ГАНИИО.Ф.127.Оп.61.Д.38.Л.36.
22. КЦХИДНИ.Ф.26.Оп.31.Д.19.Л.196.
23. ГАКК.Ф.1408.Оп.4.Д.12.Л.75.
24. КЦХИДНИ.Ф.6693.Оп.2.Д.24.Л.147.
25. ГАНИИО.Ф.127.Оп.73.Д.50.Л.12-13.
26. ГАКК.Ф.1408.Оп.1.Д.321.Л.99.
27. Посчитано по ГАКК.Ф.1408.Оп.4.Д.12.Л.28.
28. Ступин П.П. Состояние техники безопасности и охраны труда в строительных организациях Восточной Сибири (1960-1970-е гг.)// Иркутский историко-экономический ежегодник. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001.
29. ГАКК.Ф.1408.Оп.4.Д.8.Л.108.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Социальное взаимодействие принимающего и мигрантского сообществ (на примере Российской Федерации и Республики Беларусь)

Дикун
Наталья Александровна

Аспирантка кафедры гуманитарных
наук Саратовского государственного
технического университета
имени Гагарина Ю.А.
e-mail: ant-dikun@yandex.ru

Natalia Aleksandrovna Dikun

Postgraduate student of the department of
Arts of the Federal State Technical
University named after Y. A. Gagarin
e-mail: ant-dikun@yandex.ru

УДК 316.613

Social Cooperation of the Receiving and Migrants' Communities (on the Example of the Russian Federation and Belorussia)

Работа посвящена исследованию природы противоречий и выявлению ресурсов и условий солидаризации в процессе взаимодействия мигрантского сообщества и принимающего населения России и Белоруссии. Серия исследований по проблеме миграций, толерантности и ксенофобии проведена среди населения Республики Беларусь, Саратовской, Волгоградской, Ростовской областей, Краснодарского края и Республики Татарстан. Для исследований использовался анкетный опрос и использовался раздаточный вид анкетирования.

Ключевые слова и словосочетания: этнический мигрант, мигрантское сообщество, принимающее население, ксенофобия, толерантность, солидарность.

The article is devoted to the research of the essence of the contradictions and identification of the resources and conditions of coming migrants' community with host population of Russia and Belorussia. The author made research concerning migration, tolerance and xenophobia among population of Belorussia as well as Saratov, Volgograd, Rostov regions, Krasnodar territory and Republic of Tatarstan. The researcher applied questionnaires and handouts for interviews.

Key words and word combinations: ethnic migrant, migrant community, host population, xenophobia, tolerance, solidarity.

На протяжении истории человеческой цивилизации миграция выступает неотъемлемой частью жизни любого народа и способом существования человека в меняющемся мире. Миграционные процессы есть результат вступления отдельных сообществ и национальных экономик в глобальные отношения и могут рассматриваться в качестве побудителей дальнейших социальных преобразований. Актуальность

исследования обусловлена необходимостью научной оценки, прогнозирования тенденций и предотвращения негативных последствий явлений, связанных с возрастанием и расширением миграционных потоков, охвативших территории практически всех государств и обретающих глобальные масштабы.

Проблемы миграций, и, в частности, проблемы взаимодействия принимающих и миграционных сообществ широко рассматриваются в работах современных российских исследователей. А.В. Дмитриев исследовал основания конфликтогенности миграций, большое внимание уделяя именно этническим мигрантам. Ю.В. Арутюнян, Л.М. Дробижева уделяли внимание процессу адаптации этнических групп в принимающее общество. К.С. Мокин исследовал групповые стратегии адаптации этнических мигрантов в принимающей стране. В.А. Тишков исследовал проблемы функционирования национальных диаспор на территории принимающей страны. В.И. Мукомель исследовал основания мигрантофобии и этнофобии среди населения принимающей страны. В исследованиях, посвященных процессам миграций, внимание сосредотачивается на конфликтах, контрсолидарности мигрантов, питаемых недружественным социальным окружением принимающих сообществ. Явления консенсуса, доверия и солидарности, которые строятся на взаимной выгоде, схожести элементов культуры обмена деятельностью и ее результатами, почти не попадают в поле внимания исследователей.

С начала 90-х годов XX века в ходе радикальных социальных, экономических и политических реформ в Российской Федерации и Республике Беларусь произошла трансформация прежних основ социально-культурной самоидентификации, возросла роль этнического фактора в жизни людей. Именно это обострило ощущение людьми принадлежности к определенной социальной общности. Социальные взаимодействия, проходящие в определенном культурно-историческом контексте, определяют осознание социальными группами и отдельными действующими индивидами своего места в контексте социального пространства и времени, в этнических и межконфессиональных отношениях в формах толерантности или ксенофобии. Толерантность является фактором межэтнического взаимодействия и может быть рассмотрена как социальная норма и аксиологическая установка общественного сознания, проявляющаяся в обеспечении гармонии между социальными и этническими группами, уважении к традициям и культурам других народов, готовности к пониманию убеждений, веры и менталитета представителей других национальностей.

Мигранты, прибывшие на территорию страны въезда из одной страны и обладающие общей культурой, представляют собой социальную этническую общность, члены которой осознают себя целостным самостоятельным субъектом социального действия и поведения[3]. Культура этнической общности, к которой мигранты ощущают свою принадлежность, представляет собой сложную своеобразную систему миропонимания, основанную на ценностях, нормах, эталонах и правилах поведения, сформированных в процессе этнокультурного развития. Этническая культура выступает индикатором деления на «своих» - «чужих» и является этноинтегрирующим и этнодифференцирующим фактором.

Местное население принимающего общества тоже представляют собой общность. И общность принимающего населения, и этнические общности обладают самоидентификацией и чувством групповой солидарности[1, с.15]. Для любой общности, характеризующейся наличием тесных межличностных связей, неотъемлемым свойством является потребность в самосохранении. Любое внутреннее или внешнее воздействие, грозящее нарушить целостность этой общности, ведет к противодействию, а именно к конфликту.

Принятие феномена этничности как культурного маркера социальных различий связано с восприятием идентичности как зоны конфликта, либо дилеммы социального включения, либо противостояния, что препятствует включению миграционных сообществ в социальное пространство принимающей стороны, либо приводит его к избранию стратегии самосегрегации. Нежелание этнических трудовых мигрантов интегрироваться в принимающее общество, их замкнутость в пределах своих этнических общностей способствуют расширению культурной дистанции между сообществами мигрантов и местным населением. Антимигрантские настроения основаны на восприятии местным населением мигрантов как «чужих», «иных». Большинство местного населения в Российской Федерации и Республике Беларусь трудового мигранта ассоциирует с выходцами из кавказских регионов. Этот факт подтверждают исследования, проведенные в 2003 г. под руководством И.М. Бадыштовой в рамках проекта Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа по вопросам восприятия мигрантов городским населением в г. Н.Новгороде, Ижевске, Оренбурге и исследования, проведенные В.А. Поликарповым в 2006 г. в г. Минске. «Неславянский» внешний вид, чужой язык, нежелание интегрироваться с культурой принимающего сообщества вызывают негативную реакцию со стороны местного населения.

Психологически у прибывшего на чужую территорию мигранта возникает ощущение изолированности и

угрозы личной безопасности. На фоне своей инаковости складывается эмоционально-психологическая солидарность «своих» против «чужих». Часто под «чужими» мигрантами понимается категория «все», «местные» [4, с.42]. Неприятие «других» распространяется не только на коренное общество, распри происходят и между группами мигрантов с различным вероисповеданием, расовыми и этническими особенностями.

Воспринимаемые культурные отличия тесно переплетаются с социальными проблемами, практиками повседневной дискриминации. Социальные проблемы связаны с поиском жилья, работы, проблемы с медицинским обслуживанием, социальная незащищенность и т.д. Сфера социально-трудовых отношений является самой проблемной сферой жизнедеятельности мигрантов. Мигранты сталкиваются с тяжелыми условиями труда и несправедливой оплатой труда, что является препятствием их успешной интеграции. Правовые проблемы связаны с получением легитимного статуса и гарантии правовой защищенности. Именно правовая защищенность дает гарантию от принудительного труда и трудовой эксплуатации, является платформой для решения других социальных проблем [5, с.55-63]. Мигранты сталкиваются с таким феноменом, как «неправовая свобода». Под «неправовой свободой» в данном исследовании воспользуемся определением М. А. Шабановой: «возможность одних индивидов (групп) беспрепятственно (и безнаказанно) достигать своей цели за счет нарушения прав других, путем несоблюдения провозглашенных в данном обществе правовых норм» [8]. Социально безответственные работодатели не соблюдают правовые нормы, нарушая при этом права мигрантов при попустительстве властей. Социологические исследования выявили, что в Республике Беларусь создана сильная система социальных и трудовых прав и свобод трудящихся-мигрантов [2]. Права мигрантов не нарушаются, т.к. феномен «неправовой свободы» для этой страны не характерен. В Российской Федерации же мигранты начинают ощущать свою незащищенность в ситуациях, связанных с прибытием на территорию страны (коррупция в пограничных и таможенных службах, нарушения правоохранительных органов), проживанием (изменение правового статуса, проблемы с наймом жилья) и трудовой деятельностью (ограничение трудовых прав, неэтичность работодателей). В Российской Федерации четко прослеживается феномен «неправовой свободы», при этом власти и сами являются распространителями этого феномена. Такая ситуация приводит к институализации «неправовой свободы» и отсутствию институционального противовеса таким правонарушениям.

Мигрантские этнические сообщества сталкиваются с этническим неравенством или, по крайней мере, они так себя ощущают. Члены общины действуют в согласии с убеждениями неравенства независимо от того, насколько это убеждение обоснованно, и воспринимают другие общности (в особенности коренное население) как социально-конкурентные [7, с.14]. В принимающей стране этническая общность или община находится в численном меньшинстве к местному населению, имеет другую культуру и стремится сохранить ее в инокультурной среде. Надо отметить, что этнические сообщества тоже являются распространителями «неправовой свободы».

Община оказывает политическую и финансовую поддержку своим членам, поддерживает культурную самобытность этнической группы. Феномен групповой солидарности базируется на социальной идентичности, однако эти понятия не тождественны. Идентичность индивида необязательно ведет за собой солидарность. Групповая солидарность возникает в условиях конфликта, когда члены одной группы находят общих виновников («чужие») в своих («свои») проблемах, даже если они («чужие») таковыми и не являются. Групповая солидарность имеет тенденцию к росту, когда группа «свои» оказывается в неблагоприятном положении и на основании «общей беды» противопоставляет себе «чужих». Население принимающей страны, не удовлетворенное своим социально-экономическим положением, будет развивать групповую солидарность, считая виновниками своих проблем мигрантов. Мигранты, в свою очередь, будут развивать солидарность со своей группой (общиной), противопоставляя себе «местных». Групповая солидарность мигрантских сообществ имеет тенденцию к развитию. По данным опроса «Этносоциальная ситуация в Саратовском Поволжье и проблемы управления» выяснилось, что менее половины этнических мигрантов знают о наличии обществ, представляющих их интересы, около 70% не имеют взаимодействия. Сегодня большинство мигрантов взаимодействуют именно в общине [9].

Правовая защищенность трудящихся-мигрантов на территории Республики Беларусь позволяет им проживать и трудиться без помощи общины. Этот факт подтверждают исследования на тему: «Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ – политические изменения и возможные варианты», проведенного исследовательской группой из Беларуси, Российской Федерации, Казахстана и Киргизии в мае-июле 2011 г. по инициативе Фонда «Миграция XXI век» [2]. Групповая солидарность возникает с представителями коренного населения, что способствует быстрой интеграции мигрантов в принимающее

общество.

Социологический анализ проявления толерантности и ксенофобии к мигрантским сообществам проводился в 2010-2013 годах среди населения Республики Беларусь и Российской Федерации. Для исследований использовался анкетный опрос и раздаточный вид анкетирования. Всего было опрошено 2572 человека, из них 1007 – белорусов и 1565 россиян. Выборка включала различные социальные слои и группы населения Республики Беларусь (Брестская, Гомельская, Минская области), Саратовской, Волгоградской, Ростовской области и Краснодарского края Российской Федерации. Тип выборки — четырехступенчатая стратифицированная выборка.

Большинство опрошенных в Беларуси (92%) и в Российской Федерации (90%) не придают значения национальной принадлежности и имеют друзей среди представителей других национальностей. В российском и белорусском обществе остались традиции взаимного уважения к нациям, еще недавно объединенным единой государственностью. В отношении мигрантов белорусское и российское общество показывают существенные различия. Согласно проведенному анализу, индекс толерантности к мигрантам у белорусского населения - 2,12, у российского населения - 0,32. Эти различия обусловлены особенностями социально-экономической системы принимающей страны. Белорусы показали более высокую степень удовлетворенности уровнем своего благосостояния (три четверти опрошенных респондентов, что в два раза больше, чем опрошенных россиян). Система законодательства, правоохранительные органы в Российской Федерации пользуются доверием у 15% населения, а в Республике Беларусь – у 70%, белорусское общество чувствует себя более стабильно в социально-экономическом отношении (50% белорусов смотрят в будущее с надеждой и оптимизмом, россиян с таким чувством уверенности в «завтрашнем дне» - 36%).

Для уточнения выделенных Т.Н. Юдиной групп населения по отношению к мигрантам мы провели кластерный анализ, параметрами которого выступали отношение людей к мигрантам в регионе и отношение к увеличению притока трудовых мигрантов в страну. В Российской Федерации получились четыре группы. Первая группа – «активные противники», которая сложилась из вариантов ответов «отрицательно люди относятся к мигрантам» и «миграцию нужно сократить до минимума». Вторая – «обеспокоенные противники», которая сложилась из вариантов ответов «отрицательно люди относятся к мигрантам» и «поток мигрантов нужно увеличивать в определенных пределах, чтобы они не отнимали работу у местного населения». Третья – «безразличные», которая сложилась из вариантов ответов «безразлично люди относятся к мигрантам» и «миграцию нужно оставить на прежнем уровне». Четвертая – «сторонники», которая сложилась из вариантов ответов «положительно люди относятся к мигрантам» и «стоит увеличивать поток мигрантов, если они собираются навсегда остаться в стране, а не вывозить деньги за рубеж».

В Республике Беларусь респонденты также были разбиты на четыре группы. Первая и вторая группы сложились из таких же ответов, как в Российской Федерации. Третья – «безразличные», которая сложилась из вариантов ответов «безразлично люди относятся к мигрантам» и «стоит увеличивать поток мигрантов, если они собираются навсегда остаться в стране, а не вывозить деньги за рубеж». Четвертая – «сторонники», которая сложилась из вариантов ответов «положительно люди относятся к мигрантам» и «стоит увеличивать поток мигрантов, если они собираются навсегда остаться в стране, а не вывозить деньги за рубеж».

Группа «активные противники» считает, что присутствие иностранных мигрантов – это важнейшая проблема для принимающего общества. Представители этой группы отрицательно относятся к мигрантам, считают, что их присутствие вызывает социальную напряженность, они взаимодействуют с мигрантами на основе групповой солидарности «своих» и обвиняют в своих проблемах «чужих». Поэтому эта группа считает, что миграцию необходимо сокращать до минимума. В Российской Федерации к этой группе относятся 34,8% опрошенных, в Республике Беларусь – 14,1%. «Обеспокоенные противники» не считают сам факт присутствия иностранных мигрантов проблемой самой важной, но отрицательно относятся к большому числу приезжих в город. Представители этой группы не взволнованы присутствием иностранных мигрантов, но волнуются по поводу распределения рабочих мест. В Российской Федерации к этой группе относятся 23,8% опрошенных, в Республике Беларусь – 26,6%. «Безразличные» - респонденты, которые не обращают внимания ни на этнических мигрантов, ни на проблему миграции совсем. В Российской Федерации к этой группе относятся 23,6% опрошенных, в Республике Беларусь – 37%. «Сторонники» - респонденты, которые понимают необходимость миграций для развития страны и готовы принять в своей стране иностранцев даже с другой культурой. В Российской Федерации к этой группе относятся 16,6% опрошенных, в Республике Беларусь – 20,2%. Таким образом, самая многочисленная группа в Российской Федерации – это «активные противники», в Республике Беларусь – «безразличные». Большинство россиян осознают роль и вклад мигрантов в развитие страны, но

неконтролируемый по своему количественному и разнообразный по этническому составу мигрантский поток заставляет россиян беспокоиться проблемами миграции. Белорусы же в силу «славянского» этнического состава мигрантов не замечают ни самих мигрантов, ни проблем, связанных с миграцией.

В результате сравнительного анализа общего и особенного в миграционных процессах в Российской Федерации и Республике Беларусь выявлено, что население обеих стран сохранило общественные инстинкты к уважительному отношению к нациям некогда равноправных республик и может выстраивать отношения на основе общей солидарности и доверия. В то же время население Российской Федерации и Республики Беларусь по-разному оценивает стабильность функционирования социально-экономической системы в своей стране. Поэтому белорусскому обществу, функционирующему в условиях стабильности и порядка, приемлемо расширение поля возможностей для создания новых социальных связей, условий их функционирования и выстраивания толерантных отношений с мигрантскими сообществами в большей степени, чем российскому, находящемуся в условиях нестабильности и рисков.

Таким образом, социальная среда влияет на солидарность, актуализирует ее функциональную востребованность, усиливает чувство идентичности мигрантов с коренными сообществами, тем самым снижает предпосылки конфликтности в миграционном процессе. В результате российское общество характеризуется социальной напряженностью, конфликтностью на национальной почве, низким уровнем межкультурного взаимодействия, распространением ксенофобии. Белорусское общество характеризуется более высоким уровнем межкультурного взаимодействия в силу другого этнического состава мигрантов и четкого государственного порядка. Сравнительный анализ отношения местного сообщества к мигрантским сообществам в Российской Федерации и Республике Беларусь показывает, что социальная динамика проявляет себя через активность социальных групп, которая определяется их статусом в системе социальной структуры и в которой действуют институциональные механизмы регуляции. Республика Беларусь может стать положительным примером конструирования эффективной этнополитической модели, где ксенофобия и мигрантофобия практически отсутствуют в массовом сознании, где обеспечивается общественный консенсус и заметно стремление государства и общества к построению «политической (гражданской) нации-государства с учетом всех ее компонентов» [6, с.55].

Результаты, полученные в рамках проведенного исследования, имеют также научно-практическое значение для развития социологии миграций и этноконфликтологии, для разработки и обоснования рекомендаций, необходимых для социологов и специалистов в сфере государственного управления и миграционных служб Российской Федерации и Республики Беларусь. Полученные выводы могут быть учтены при принятии решений органами представительной и исполнительной власти в сферах социальной, этнокультурной и миграционной политики, культуры, образования, социального обслуживания.

Библиографический список:

1. Дмитриев А.В. Миграции: конфликтное измерение / А.В. Дмитриев - М.: Альфа-М, 2007.
2. Защита социальных трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ // Аналитический сборник, МИРПАЛ, 2012 -160 с.
3. Лукьянов В.Г. Социология / В.Г. Лукьянов - СПб: ИВЭСП, Знание, 2004.
4. Мокин К.С. Групповые стратегии интеграции этнических миграционных сообществ / К.С. Мокин - Саратов: Научная книга, 2006.
5. Носкова А.В. Молдавские мигранты в Российской Федерации: проблемы социальной адаптации / А.В. Носкова // Социальная политика и социология, 2011. №1.
6. Подолянская А.О. Этнополитическая трансформация Беларуси и Украины сквозь призму миграций / А.О. Подолянская // Полис. 2010. №2.
7. Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. – М.: Academia, 2002.
8. Шабанова М.А. Социология свободы. Трансформирующееся общество / М.А. Шабанова - М.: Московский общественный научный фонд, 2000 -315 с.
9. Этносоциальная ситуация в Саратовском Поволжье и проблемы управления / науч. ред. С.И. Замогильный - Саратов: Поволж. Акад. Гос. Службы, 1996. Ч.1.

Миграции украинцев в Канаду*

Замогильный

Сергей Иванович

Доктор философских наук,
профессор, заведующий кафедрой
гуманитарных наук Энгельсского
технологического института
Саратовского государственного
технического университета имени
Гагарина Ю.А.
e-mail: sizamogilny@mail.ru

Sergey Ivanovich Zamogilny

Doctor of Philosophy,
full professor, head of the department of
Humanities of Engels Technological
Institute of Saratov State Technical
University named after Y.A. Gagarin
e-mail: sizamogilny@mail.ru

УДК 314.74

Migrations of the Ukrainians to Canada

Статья посвящена научным исследованиям, в рамках которых изучались 2 и 3-е поколения украинцев Канады, основы, причины и направления массовой эмиграции украинцев в конце XIX-начале XX века. Раскрыты вопросы консолидации украинской общности в Канаде.

Ключевые слова и словосочетания: украинцы, Канада, эмиграция, миграционные процессы, идентичность.

The article is devoted to the analysis of the 2-nd and 3-rd generations of the ethnic Ukrainians in Canada. The author examines the reasons and ways of mass migration of the Ukrainians in the end of the XIX and the beginning of the XX centuries. The issues of Ukrainians community consolidation are also revealed.

Key words and word combinations: Ukrainians, Canada, migration, migration processes, identity.

*Статья выполнена в рамках проекта РГНФ № 14-03-00033 «Трудовые мигранты в российском агропродовольственном комплексе: модели социально-экономического взаимодействия с коренным населением»

Основой данной статьи является интервью 1997 года с профессором университета Оттавы Джоном Трентом, для него фактом, возможно, ординарным и уже забытым: прошло уже 17 лет после этого случая, а для меня – событием. Я был в Канаде дважды – в 1997 и 1998 году. Сначала в составе группы из 13 саратовцев, москвичей, уральцев, воронежцев и нижегородцев. Этот праздник для нас устроил Казаков Андрей Александрович, директор ИКСИ Российской академии естествознания и потомок терских казаков. Профессор Н.М. Байков, нынешний участник проекта РГНФ, приехал из Хабаровска. Компания была встречена канадской стороной очень благожелательно, любое наше пожелание выполнялось. Мне и моей аспирантке Тане Сафроновой удалось побывать в Этнокультурном Совете Канады, Министерстве культуры, религиозных общинах и даже пообщаться перед отъездом из Канады в городе Торонто с бомжами - индейцами племени кри. Потрясающими были встречи с представителями общины духовборцев: Кузьмой Тарасовым и Андреем Донсковым. Как человек, родившийся в Ростовской области, я хорошо помнил, что наиболее «чистыми» казачьими фамилиями были фамилиями с окончаниями на «сков»: Донсков, Плесков, Пристансков и т.п.

Помнятся еще 2 встречи – с Фредериком Кларком, увлечённо рассказывавшим об украинцах Канады, и ещё одним, 28-летним молодым человеком, Джоном, которому теперь уже, наверно, лет 45-46. Он изучил русский язык после службы в канадской армии. Прочитав Достоевского на английском, он не смог справиться

с желанием понять его и по-русски. От него я впервые услышал рассказ о «дедовщине» в канадской армии.

Мне повезло: следующая моя поездка была в рамках работы по гранту Правительства Канады в библиотеке Карлтонского университета (Оттава), которая позволила собрать уникальный материал. Его в 2006 году мне удалось оформить как монографию «Этнология и этнопедагогика мультикультурных обществ» (ч.2. Канада). Проверяя раздел об украинцах Канады, я снова натолкнулся на результаты работы в Карлтоне в виде небольшого архива и выписок. Из этого получается небольшая статья...

В 1997 году в Оттавском университете Канады существовал проект, который изучал 2 и 3-е поколение украинцев-иммигрантов, их религию, язык, питание, одежду и т.д. Ряд вузов и исследовательских центров также занимались этой проблемой. В канадских библиотеках имеется большое количество литературы, в которой описывается эта национальная группа. В Канаде этническое напряжение не такое, как во всем мире. В стране большое внимание уделяется сохранению культур, и на это выделяются деньги. В США такой политики нет. До 50-х годов в Канаде существовала достаточно жесткая эмиграционная политика, только немногие группы могли сюда приехать. Одним из результатов исследования было понимание того, что первое поколение эмигрантов сталкивалось и сталкивается с очень большими проблемами не только социального, но и, в основном, психологического характера. Существовало мнение, что эмигранты принимают доминирующую культуру и происходит их ассимиляция. До 70-х годов господствовала теория линейной ассимиляции.

Когда рассматривался язык, религиозные воззрения, культурные ценности, то считалось, что чем дольше человек будет жить в Канаде, тем больше будет двигаться в сторону доминирующей культуры. Но в 70-х годах Джон Берри из Кингстонского университета создал биполярную модель. Это означало, что этническая и доминирующая культуры находятся как бы на различных полюсах и человек может становиться канадцем, не удаляясь от этнической культуры. Все группы мигрантов могут существовать в любой культуре, а интеграция и ассимиляция – это наилучшие состояния.

В исследовательском проекте наблюдались 130 человек: второе и третье поколение украинцев, которые живут в Оттаве. В качественное исследование были включены демографические переменные: возраст, образование, работа, религиозные установки, место рождения интервьюируемого, его родителей, уровень религиозности. Респонденты отмечали, что для них одинаково важно быть и украинцем, и канадцем. Третье поколение не проявляло никаких культурных особенностей, они не говорили на украинском и не ходили в церковь. По словам Дж. Трента, у тех, кто относит себя к квадрату сепаратизма, мы обнаруживаем высокий уровень стресса и отсутствие самоуважения. Язык и религия - важнейшие психологические факторы. Те, которые говорят, что им важно быть канадцем, но они остаются украинцами, тоже в стрессе.

В Оттаве проживает 25 тыс. украинцев. Места компактного проживания в других городах – Виннипег, Регина, Эдмонтон, Калгари. В прериях есть украинские села и районы. Нынешние же украинцы едут в города. Потомки же тех, кто уже прожил 3-4 поколения в Канаде, тоже едут в города. До 60-70-х годов община была достаточно сильной, но сейчас многое изменилось, и многие ее покинули. Украинцы внесли огромный вклад в то, чтобы канадское общество было признано многокультурным. Раньше в каждом университете были группы украинских студентов.

В Саскачеване губернатором в конце 90-х годов был Рой Романов. В процессе работы над проектом у автора возник новый интерес к проблеме украинцев Канады. Бесспорна их роль в принятии закона о многокультурности, в освоении прерий, в экономической и культурной жизни. В определенной мере лицо Канады связано именно с украино-канадцами. Особую значимость эта проблема приобретает в 90-е годы связи с обретением Украиной суверенности. Не случайно, что первое признание Украины за рубежом было связано именно с Канадой.

Проект предполагает изучение основ, причин и направления массовой эмиграции украинцев в конце XIX-начале XX века, изучение миграционных потоков. Очень важно изучение проблемы “первых украинцев” Канады. Некоторые публикации говорят даже о том, что первые украинцы прибывают в Америку еще до Колумба, вместе с викингами (поскольку по “норманской теории” в основе государственности Киевской Руси лежит “призвание варягов” на княжение в Киев). Норманны играли в Руси действительно большую роль, основав первую династию Рюриковичей.

Большое значение для понимания причин миграций также выступает аграрный вопрос, связанный с безземельем украинцев на территории Австро-Венгрии, дискриминацией по национальному признаку. Кроме того, на украинского крестьянина «сваливались» громадные подати, материальная нужда и безработица. Особенность расселения украинцев в Канаде заключается в том, что они расселялись на территории Канады

массово и компактно. В западных прериях сразу же оседает 150-180 тысяч человек. Было двоякое отношение к ним: первоначально англо-кельтское большинство воспринимает их не очень благоприятно, принимая украинцев за общественно-политический подрывной элемент. Однако в глазах федеральной власти украинские поселенцы воспринимаются как сельскохозяйственные чернорабочие, а разработка ими так называемых «гомстедов» считалось стимулом ускоренного экономического развития канадского Запада.

Украинские поселенцы очень активно осознавали свою идентичность и свое отношение к новой Родине и одновременно с этим – свою связь с украинскими корнями, т.е. внесли в канадское общество религиозный и политический ферменты с определенной долей напряжения внутри общины.

Украинская историческая литература на тему «пионерского» периода расселения по прериям Канады ограничена воспоминаниями очевидцев. Научная же литература издавалась исключительно на английском языке [1]. Но в библиотеке Карлтонского университета удалось найти кое-что и на украинском, например, большая публикация Олега Геруса «Консолидация украинской общественности в Канаде» [2, с.115-152].

Однако наиболее важным результатом этой ферментации украинцев в канадском обществе стала концепция мультикультурализма, которая, в конце концов, охарактеризовала Канаду как многокультурную нацию. Важным фактом является то, что одновременно с оттоком украинцев за океан из России шла их внутренняя эмиграция в Сибирь, в которую с 1906 по 1912 год выехало около миллиона человек. Этот процесс в России толком не исследовался, поэтому он также требует специального рассмотрения.

В то же время следует отметить, что в Канаду на 9/10 отток шел именно из Западной Украины, причем на этот факт также влияла активная эмиграция других народов, например, поляков и венгров. Можно говорить и об аналогиях между Россией и Канадой в том смысле, что в межвоенный период в Канаду переезжает 68000 человек, в то же время, например, голод 1933 года толкает многих украинцев, потерявших практически четверть своей численности, к миграциям на Кубань, в Ставрополье и Ростовскую область. Наконец, вторая мировая война заставила двигаться украинцев в двух направлениях – на Восток и на Запад, причем в Сибирь и на Урал многие перемещались уже в результате принудительных переселений, как участники националистических группировок либо воинских формирований. Автору этой монографии удалось в 70 - е годы побывать в деревне на Урале, возле г. Ирбит, где все население состояло из бывших сторонников Степана Бандеры, переселенных туда в 50-е годы.

С другой стороны, украинское общество было расколото и во время 2-й мировой войны. Канада и Россия были союзниками в этой войне, и в то же время по разным мотивам украинцы оказывались по разные стороны фронта. В Канаде же эта община, результат первых волн эмиграции, как и вся Канада в целом, была мобилизована на борьбу с фашизмом. В то же время на территории Украины были партизаны, которые боролись с фашизмом, были бандеровцы, которые боролись с коммунистами и русскими вообще, после войны на территории Канады оказались некоторые из ее бывших противников, и все это создавало сложную мозаику человеческих судеб, мотиваций, комбинаций и взаимодействий.

Автор настоящей монографии в период научной работы в Канаде (1998 г.), например, достаточно подробно познакомился с историей Союза Украинок Канады, изучая временной период примерно в 50 лет. Здесь виден вообще драматизм украинского народа. Национальная женская Рада объединяла украинские женские организации Галичины, Волыни, Буковины, Чехии, Австрии. Президент этой организации – Софья Русова - жила в Праге и была известна в широком кругу женских организаций в мире. Владея четырьмя языками, она многое могла сказать на международных конференциях после того, как Украина после 3-х лет независимости была поделена между четырьмя державами. Во всяком случае, именно внешний фактор оказался важным для стабилизации украинской общины в Канаде. В 1926 году в Саскатуне был создан инициативный комитет, в который вошли Савеля Стечишин, Мария Мадюк, Дарья Янда и Мария Гринюк. В документах, которые прошли после объединительных съездов, принимаются, с одной стороны, резолюции, осуждающие коммунистический геноцид, с другой стороны, политику дискриминации со стороны официальной Польши тех времен. Заместитель Софьи Русовой, Христя Каноненко, провела 2 года в Канаде, затем окончила Украинский университет в Праге, позже стала доктором права. Она, защищавшая свой народ, была расстреляна немцами 15 октября 1943 года. В то же время в российской литературе до самого недавнего времени ей все-таки дали бы клеймо «националистки». В данном случае необходим более объективный научный анализ всех течений и направлений украинских движений. Известно, что Союз Украинок Канады оказал огромную помощь канадскому Красному Кресту (создал т.н. «домашний фронт», заготавливая продукты для армии), большую роль сыграл в подготовке Международной Всемирной выставки и Олимпиады в Монреале.

Вообще, на наш взгляд, очень многие факты жизни канадских украинцев вызвали бы большой интерес не

только у российского читателя. Они либо просто неизвестны, либо замалчивались, либо искажались. В российском обществе сложился образ «бендеровца», либо «мельниковца», который переносился и на канадское общество, в то время как не было образа покорителя прерий, строителя церквей, студента ведущих канадских университетов, художника-творца, инициатора Закона о многокультурном обществе.

Интересен для анализа и изучения вопрос о консолидации украинской общественности в Канаде. В 1927 г. был создан Союз Украинцев-Самостийников, основанный на базе интеллигентских групп, черпающих свои идеи из галицийского радикализма как синтеза антипольских и антироссийских настроений и идей аграрного социализма. Все это сочеталось с идеями либерализма, католической, греко-католической и православной идеологии. Почти одновременно возникает Украинский Воинский Союз, Организация Украинских националистов. Украинское Национальное Объединение возникает в 1932 в Эдмонтоне как результат неудачных попыток объединения СУС и ОУН. После чехословацкого кризиса 1938 г. формируется Комитет Украинцев Канады. Гитлер предоставляет полумиллиону украинцев Прикарпатской Руси в Чехословакии автономию, и она переименовывается в Карпатскую Украину. Для украинских националистов это маленькое государство кажется маленьким первым шагом для объединения всех украинских земель. Но начало второй мировой войны сделало Канаду и СССР союзниками, и СУС и УНО сразу же начинают демонстрировать свой канадский патриотизм.

Мне удалось использовать также и другие источники, например, данные Национального Совета Канады по Кинематографии. Украинско-канадский режиссер Юрий Люховой в часовом документальном фильме «У свободы была цена» рассказывает о малоизвестной истории тех украинских иммигрантов, которых канадское правительство, когда разразилась первая мировая война, объявило «союзниками врага», что обернулось для них дискриминационными и репрессивными мерами на последующие шесть лет.

С 1914 по 1920 год около 80 000 украинских иммигрантов были принудительно зарегистрированы в качестве «союзников врага» и были обязаны регулярно докладывать о себе полиции и повсюду носить с собой официальные удостоверения личности. Судьба примерно 5000 их соотечественников была еще суровее - их заключили в лагеря для интернированных. Обращение было жестоким, условия - тяжелыми. Одни умерли в лагерях, многие заболели или получили увечья, некоторых убили охранники при попытке к бегству.

При помощи архивных документов, старинных фотографий, свидетельств тех, кто остался в живых, и комментариев таких выдающихся канадских историков, как Десмонд Мортон и Донэл Эйвери, обладатель кинематографических призов режиссер Юрий Люховый распутал события по-человечески потрясающей страницы канадской истории, которая почти уже стерлась из общественного сознания. Данная информация распространяется Национальным Советом Канады по Кинематографии.

Канада во всех отношениях представляет собой страну, опыт которой очень важен для тех ситуаций, когда управленцу приходится действовать в полинациональной среде. Исторически страна всегда была расположена очень близко к США и испытывала влияние со стороны последней, но, в то же время, сумела сохранить черты своей самобытности. Американская философия жизни основывается на концепции индивидуальной свободы, американцы верят в единый народ, несмотря на массу языковых, расовых и культурных различий в том материале, который вливается в «единый котел». Упор делается на универсальность экономики, в которой могут эффективно проявлять себя лишь индивидуалы, а не национальные общины.

Канада - полная противоположность политике Америки. Американцы не любят термина «мультикультурализм», поскольку он - полная противоположность их усилиям на быструю ассимиляцию и интеграцию национальных общин. В то же время американцы постоянно сталкиваются с проблемой афроамериканцев и проблемой «латинос», которых невозможно «проглотить» ни экономически, ни через механизм культуры. «Латинос» сами кого хочешь «проглотят». По оценке ЮНЕСКО, именно канадская «салатная тарелка» будет являться образцом для остального мира. И в эту модель множественности культур внесли основной вклад именно украинско-канадцы.

Библиографический список:

1. Charles Young. The Ukrainian Canadians. Toronto: T.Nelson. 1931; Paul Yuzyk. The Ukrainians in Manitoba: a Social History. Toronto: Univ. of Toronto press, 1963; J.Stechishin. A History of Ukrainien Settlement in Canada/ Saskatoon: Ukrainian Self-Reliance Learge of Canada. 1992.
2. Олег В.Герус. Консолідація української суспільності у Канаді // Життєвий досвід українців в Канаді: Рефлексії (УВАН). Вінніпег. 1994.

КОРОТКО О КНИГАХ

Барышная Н.А.

НАЦИЕСТРОИТЕЛЬСТВО: РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ.

Саратов: Издательский центр «Наука», 2013. 381 с.

Монография посвящена вопросам реализации национально-культурной политики на региональном уровне.

Анализируются региональные ресурсы нацестроительства, оформленные как комплекс взаимоотношений между принимающим сообществом и отдельными группами миграционных сообществ. На основе проведенных исследований формулируются основные подходы к решению задачи по выработке формулы компромисса, при которой будет соблюдаться и принцип территориальной целостности страны (региона), и будут обеспечены права народов, народностей, этнических групп на реализацию своих этнокультурных практик.

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Курс лекций. Часть I / Кол. авт.; Под ред. А.А. Солдаткина.

Балаково: ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», 2013. 172 с.

В учебном пособии представлены материалы по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления». Данный учебник рекомендуется к использованию при изучении дисциплин: «Государственное управление», «Муниципальное управление», «Административное право», «Муниципальное право».

Для преподавателей, аспирантов, студентов, работников государственного управления и местного самоуправления.

НАУЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ БАЛАКОВСКОГО ФИЛИАЛА РАНХИГС

26 сентября 2014 г.

В рамках Покровских чтений состоится региональный круглый стол, посвящённый столетнему юбилею освящения Храма Святой Троицы в г. Балаково.

Участники круглого стола: представители религиозных конфессий, органов власти, общественных организаций, СМИ, а также преподаватели и учащиеся учебных заведений Саратовской области.

Основные направления работы:

- роль А.М. Мальцева в строительстве Храма Святой Троицы;
- судьба Свято-Троицкого Храма в XX веке;
- Православная Церковь и духовное воспитание человека.

Для участия в круглом столе необходимо до 19 сентября 2014 года подать заявку и текст статьи на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru, в теме письма указать «Заявка на круглый стол, посвящённый столетнему юбилею освящения Храма Святой Троицы в г. Балаково».

15 октября 2014 г.

Круглый стол в рамках Европейской Недели Местной Демократии с участием глав муниципальных образований города Балаково и муниципальных образований Балаковского района, представителей правозащитных организаций, средств массовой информации, общественных организаций, а также преподавателей и учащихся учебных заведений Саратовской области.

Основные направления работы:

- нравственные основы демократии в условиях духовного кризиса;
- проблемы формирования гражданской позиции российского общества;
- проблемы развития института гражданской активности в современной России;
- проблемы демократии в условиях глобальных политических рисков.

Для участия в круглом столе необходимо до 8 октября 2014 г. подать заявку и текст статьи на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на круглый стол в рамках ЕНМД».

1 октября 2014 – 25 марта 2015 гг.

В региональная олимпиада бизнес-проектов «Инвестиционный взгляд». Олимпиада является открытой, к участию принимаются работы, выполненные отдельными лицами или коллективами высших и средних специальных учебных заведений Саратовской области (в составе не более 4 человек) в возрасте от 18 до 30 лет.

Направления бизнес-проектов:

- развитие туризма Саратовской области;
- модернизация промышленных предприятий Саратовской области;
- социальное предпринимательство;
- развитие агропромышленного комплекса Саратовской области;
- инновационное предпринимательство;
- модернизация ЖКХ Саратовской области.

Для участия в олимпиаде необходимо до 25 сентября 2014 г. подать заявку и резюме проекта на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на Инвестиционный взгляд 2015».

30 октября 2014 г.

Городской круглый стол, посвящённый Дню памяти жертв политических репрессий.

Участники круглого стола: представители органов власти, учреждений культуры, общественных организаций, религиозных конфессий, а также преподаватели и учащиеся учебных заведений Саратовской области.

Основные направления работы:

- политические репрессии как инструмент тоталитарной власти;
- религиозные конфессии как объект репрессий;

- репрессии против интеллигенции;
- народы как жертвы политических репрессий;
- репрессии против деятелей науки и искусства.

Для участия в круглом столе необходимо до 20 октября 2014 г. подать заявку и текст статьи на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на круглый стол, посвященный Дню памяти жертв политических репрессий».

5 ноября 2014 г.

Региональная конференция «Революция как социополитический феномен».

Участники конференции: главы муниципальных образований города Балаково и муниципальных образований Балаковского района, представители правозащитных организаций, средств массовой информации, общественных организаций, а также преподаватели и учащиеся учебных заведений Саратовской области.

Основные направления работы:

- социально-экономические последствия революции;
- идеология и революция;
- образ революции в искусстве;
- личность и революция;
- революционные и эволюционные изменения в обществе: за и против;
- революции XXI века.

Для участия в конференции необходимо до 25 октября 2014 г. подать заявку и текст статьи на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на конференцию Революция как социополитический феномен».

14 -21 ноября 2014 г.

Региональный ежегодный молодежный форум гражданских инициатив «Будущее за нами».

Участники форума: главы муниципальных образований Балаковского района, представители правозащитных организаций, средств массовой информации, общественных организаций, бизнес-среды Саратовской области, а также преподаватели и учащиеся учебных заведений Саратовской области.

Для участников форума будет организована образовательная программа по следующим направлениям:

- формы построения молодёжного парламентаризма на территории Балаковского муниципального района;
- правовое просвещение молодёжи как условие формирования гражданского общества;
- развитие добровольчества на территории Балаковского муниципального района;
- гражданско-патриотическое воспитание молодёжи на местном уровне;
- молодёжное предпринимательство.

Для участия в форуме необходимо до 25 октября 2014 г. подать заявку на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на форум «Будущее за нами»».

11 декабря 2014 г.

Региональная конференция «Конституция Российской Федерации: исторический опыт и правовой потенциал».

Участники конференции: главы муниципальных образований города Балаково и муниципальных образований Балаковского района, представители правозащитных организаций, средств массовой информации, общественных организаций, а также преподаватели и учащиеся учебных заведений Саратовской области.

Основные направления работы:

- сущность конституционного принципа законности;
- основные направления правореализационной практики современного российского государства;
- феномен свободы и конституция.

Для участия в конференции необходимо до 2 декабря 2014 г. подать заявку на электронный адрес: mozgachev1988@mail.ru. В теме письма указать «Заявка на конференцию Конституция Российской Федерации: исторический опыт и правовой потенциал».

По всем вопросам, связанным с регламентом проведения научных мероприятий, можно обращаться к ведущему специалисту научного отдела Балаковского филиала РАНХиГС **Мозгачеву М.И.**

Тел. 8(8453)44-36-47

E-mail: mozgachev1988@mail.ru

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в научном журнале “Актуальные проблемы современности: наука и общество”

Общие требования. Статья представляется в электронном виде по адресу: editorial.aps@gmail.com. Название файла должно соответствовать фамилии первого автора.

Электронный вариант статьи выполняется в текстовом редакторе *Microsoft Word* и сохраняется с расширением *.doc*.

Параметры страницы. Формат А4 (книжный). Поля: все по 20 мм.

Форматирование основного текста. Абзацный отступ - 1,25 см. Межстрочный интервал – полуторный. Нумерация страниц располагается внизу страницы в углу справа. Шрифт *Times New Roman*, обычный. Размер кегля (символов) - 14 пт.

Объем статьи. Максимальный объем статьи до 12 страниц машинописного текста.

Требования к составу публикуемой статьи.

Публикуемая в журнале статья должна состоять из следующих последовательно расположенных элементов:

- индекс (УДК) – слева, обычный шрифт - должен соответствовать заявленной теме;
- инициалы автора(ов) и фамилия(и) – справа, шрифт – курсив (на русском и английском языках);
- заголовок (название) статьи – по центру, шрифт полужирный, буквы – прописные (на русском и английском языках);
- аннотация (объем – до 10 строк) и ключевые слова (до 5-10 ключевых слов) - на русском и английском языках;
- текст статьи;

- библиографический список (приводится в соответствии с требованиями *ГОСТ 7.1-2003*

Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления. В списке источники располагаются в порядке их упоминания в статье. Для связи списка цитируемой литературы с текстом статьи используют отсылки в соответствии с *ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка*. Общие требования и правила составления. Отсылки в тексте статьи заключают в квадратные скобки. Порядковый номер цитируемого источника приводят в соответствующей строке текста статьи, например: [5]. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, в отсылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой, например: [5, с. 23].

Элементы статьи отделяются друг от друга одной пустой строкой.

Сведения об авторе(ах).

На отдельной странице предоставляются сведения об авторе(ах):

- фамилия, имя, отчество полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, занимаемая должность, контактный телефон, адрес электронной почты.

Сведения в полном объеме приводятся на русском и английском языках.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Рисунки, схемы, диаграммы. В качестве иллюстраций статей принимается не более 3 рисунков. В тексте статьи следует дать ссылку на конкретный рисунок, например (рис. 2).

Фотографии. Прилагаемые фотографии должны быть четкими, пригодными для сканирования либо в электронном виде (формат *.tif, jpg*).

Таблицы. Таблиц должно быть не более 3-х. Каждую таблицу следует снабжать порядковым номером и заголовком. Таблицы должны быть предоставлены в текстовом редакторе *Microsoft Word* (формат **.doc*) и пронумерованы по порядку.

Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами РАНХиГС или других вузов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора / кандидата наук соответствующего профиля.

Ответственный секретарь научного журнала

“Актуальные проблемы современности: наука и общество”

Барышная Наталия Александровна

(8453) 46 21 95; e-mail: editorial.aps@gmail.com

Сайт журнала www.i-journal.com



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**БАЛАКОВСКИЙ
ФИЛИАЛ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

НАПРАВЛЕНИЯ ОБУЧЕНИЯ:

Государственное и муниципальное управление

профиль подготовки

**Управление городским (муниципальным)
хозяйством**

**Государственное и муниципальное управление
в социальной сфере**

Документоведение и архивоведение

профиль подготовки

**Документирование деятельности органов
государственной власти и местного
самоуправления**

Юриспруденция

профиль подготовки

**Государственно-правовой
Гражданско-правовой
Уголовно-правовой**

Менеджмент

профиль подготовки

**Управление малым бизнесом
Управление человеческими ресурсами
Финансовый менеджмент**

Экономика

профили подготовки

**Финансы и кредит
Бухгалтерский учет
Налоги и налогообложение
Экономика предприятий и организаций
Банковское дело**

Прикладная информатика

профиль подготовки

Прикладная информатика в менеджменте

Формы обучения:

-ОЧНАЯ

**-ЗАОЧНАЯ (на базе среднего профессионального и
высшего профессионального образования)**

**КАЧЕСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ СЕГОДНЯ-
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ УСПЕХ ЗАВТРА!**

Саратовская область, г. Балаково, ул. Чапаева, 107.

Официальный сайт филиала www.ranhigs-bf.ru. С 01.01.2014г. www.blk.ranepa.ru.

e-mail: pcom.ranhigs.bf@gmail.com

телефон: (8453) 44-27-13, 44-13-71 факс: (8453) 44-13-71

ISSN 2308-8923

